

УДК 336.143(73) (575.2) (04)

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Н.И. Ляхова – канд. экон. наук

At the present time the problem of budgetary federalism becomes topical. The great attention is paid to it from the point of view of theoretical comprehension and development taking into account modern tendency and practical realization. In the article the definition of budgetary federalism is given.

Сегодня при формировании новой модели федеративных отношений проблема бюджетного федерализма становится особенно актуальной. Ей уделяется пристальное внимание как со стороны теоретического осознания и развития с учетом современных тенденций, так и со стороны практической реализации. Для понимания данного явления необходимо определить понятие бюджетного федерализма.

Проект Бюджетного кодекса РФ дает следующее определение: “бюджетный федерализм – отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации, и входящих в них муниципальных образований”. В Бюджетный кодекс, принятый 17 июля 1998 г., определение бюджетного федерализма не внесено.

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов определяют бюджетный федерализм как многоаспектный и сложносоставной механизм установления и регулирования федеративных отношений на базе специально организованных бюджетно-налоговых связей. Они отмечают, что этот ме-

ханизм одновременно является серьезным гарантом устойчивости государственного устройства страны, неотъемлемым компонентом ее внутренней политики и важнейшим инструментом государственного регулирования территориального развития [1].

И.В. Подпорина понятие бюджетного федерализма определяет следующим образом: “Бюджетный федерализм – это форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса”. По ее мнению, поиск компромисса этих интересов и есть социальная ориентация бюджетной политики, которая реализуется в рамках принципов бюджетного федерализма методами бюджетного регулирования [2].

Так что же все-таки нужно понимать под бюджетным федерализмом: отношения, механизм или форму? По нашему мнению, бюджетный федерализм можно рассматривать как явление и как процесс. Как явление, бюджетный федерализм – форма отношений звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе с учетом интересов всех ее участников. Как процесс – установление и регулирование федеративных отношений по поводу распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней посредством бюджетно-налоговых связей.

Государство, воздействуя на процессы формирования бюджетных отношений путем изменения принципов, методов и способов формирования бюджетных доходов и расходов практически на всех стадиях бюджетного процесса, формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы реализации их целевого назначения. Именно таким образом обеспечивается регулирование бюджетной системы страны.

Через этот механизм осуществляется выполнение представительских и исполнительных полномочий федеральными, региональными и местными органами власти. При этом соблюдаются требования независимости их бюджетной политики от вышестоящих уровней. Но они осуществляются в едином русле социальной направленности бюджетной политики всех уровней на достижение учета и комплексных интересов.

Однако единая направленность интересов, в первую очередь, зависит от того, достаточно ли четко обозначены носители этих интересов. Ими, с одной стороны, должны быть налогоплательщики, бюджетополучатели и субъекты Федерации, а, с другой, Федерация в целом, регионы и муниципальные образования. Причем особенно важно понимание того, что основные принципы государственной бюджетной политики формируются именно на федеральном уровне.

Государственная бюджетная политика как основной механизм регулирования отношений в области финансов охватывает всю совокупность правоотношений участников бюджетного процесса. Она ориентирована также на интересы регионов и не является простой совокупностью отдельных "политик" этих регионов, так как и подлинная Федерация не является арифметической суммой составляющих ее территорий.

Основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений. Таким образом, бюджетное регулирование – это совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи. Бюджетное регулирование обеспечивает существование бюджетной системы в условиях целостности и единства фе-

деративного государства, и ориентировано на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем, возникающих при закреплении определенного порядка бюджетного устройства и управления бюджетным процессом страны.

Вопросы формирования и реализации механизма бюджетного федерализма и регулирования межбюджетных отношений еще недостаточно полно отражены в отечественной литературе. Деятельность финансовых органов страны, основанная на развитии бюджетного федерализма, характеризует основной принцип функционирования бюджетной системы: сочетание автономности бюджетов отдельных уровней и межбюджетных отношений. Как отмечает А.Г. Гранберг, бюджетный федерализм требует выполнения трех необходимых условий:

- ✓ четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- ✓ наделение соответствующих уровней финансовыми ресурсами, достаточными для реализации переданных им полномочий;
- ✓ сглаживание дисбалансов различных бюджетов с помощью межбюджетных трансфертов, осуществляемых по четким правилам [3].

В теории и на практике развития бюджетного федерализма в России сколько-нибудь установившихся положений мало. Сложность ситуации подтверждает и тот факт, что Закон РСФСР "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР" действовал вплоть до 1998 г. при постоянно изменяющихся отдельных положениях бюджетного законодательства. Также постоянно происходит процесс совершенствования бюджетной классификации.

Попытки разграничения компетенции в области регулирования бюджетных отношений между тремя уровнями власти – федеральным, уровнем субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением – осуществлены в последних законодательных актах. Это разграничение, как и структура бюджетного законодательства, определяется, в первую очередь, федеративным устройством России и существованием в ней системы местного самоуправления. Одна из первостепенных целей федерализма состоит в обеспечении разумной децентрализации в управлении страной.

В общем виде децентрализация интерпретируется как процесс передачи ответственности за планирование и реализацию ресурсного обеспечения, распределения компонентов процесса управления от центрального правительства и его агентств и ведомств к субъекту. Некого единого субъекта децентрализации – получателя этой ответственности – не существует. Передача происходит к нижестоящим государственным и муниципальным структурам публичной власти, с федерального уровня на уровень субъектов РФ и местный.

Процесс децентрализации принимает многообразные формы и охватывает различные сферы, например, политическую сферу принятия решения и передачу ответственности гражданам и их законным представителям и органам. Децентрализация подразделяется на:

- административную (проводимую посредством реформы иерархических отношений внутри государственного аппарата исполнительной вертикали);
- территориальную;
- рыночную.

Такая децентрализация содействует развитию инициативы и самостоятельности региональных и местных властей, повышению их ответственности за состояние дел на местах, приближению их к нуждам и запросам населения, усилению контроля их деятельности со стороны граждан и их организаций. Однако любая децентрализация имеет объективные пределы. Она должна сочетаться с необходимой централизацией. В области финансовой и бюджетной деятельности соотношение централизации и децентрализации имеет свои особенности.

Специалисты выделяют два основных типа (модели) бюджетного федерализма: децентрализованный и кооперативный. Различия между ними заключаются в распределении функций по доходам и расходам между центром и регионами и принципах межбюджетных трансфертов. Кооперативный бюджетный федерализм отличается от децентрализованного более широким участием региональных и местных властей в распределении налоговых доходов и более интенсивным межбюджетным выравниванием (не только вертикальным, но и горизонтальным). И вполне закономерно, что признаки такого типа бюджетного федерализ-

ма более выражены именно в федеративных государствах.

Учитывая исключительную важность поиска наиболее целесообразных форм сочетания централизации и децентрализации в области финансов и бюджета, Правительство Российской Федерации приняло 15 августа 2001 г. специальную Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. “По уровню децентрализации бюджетных ресурсов, – говорится в ней, – Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налоговобюджетных полномочий” [4].

Исходя из этого, Программа намечала ряд конкретных направлений дальнейшего развития бюджетного законодательства. “Целью Программы, – говорится в этом документе, – является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней”. Была поставлена задача: добиться того, чтобы эта система обеспечивала экономическую эффективность, бюджетную ответственность, социальную справедливость, политическую консолидацию и территориальную интеграцию. Но, к сожалению, большинства из поставленных задач к указанному сроку выполнить не удалось. Бюджетная система осталась несбалансированной, целый ряд проблем по устранению дефицитности региональных и местных бюджетов приходится решать и сегодня (табл. 1).

Анализ табл. 1 позволяет выявить изменения соотношений доходной и расходной частей региональных бюджетов с течением времени. После 1992 г., когда две трети субъектов РФ имели профицитный бюджет, соотношение кардинальным образом поменялось и в 1995 г. стало диаметрально противоположным. Тенденция увеличения дефицитных бюджетов в регионах особенно обострилась в 1997 г., и в настоящее время примерно две трети региональных бюджетов остаются дефицитными и не могут обеспечить предоставления всех услуг населению территории.

Таблица 1

Распределение средств федерального и региональных бюджетов по критерию дефицитности в 1992–2003 гг.

Год	Дефицит федерального бюджета РФ	Профицит федерального бюджета РФ	Субъекты РФ, имеющие дефицитный бюджет	Субъекты РФ, имеющие профицитный бюджет
	% ВВП		% (с учетом финансов. помощи)	
1992	3,4		29,0	71,0
1995	2,8		70,7	29,2
1996	3,7		87,6	12,4
1997	3,8		96,6	3,4
1998	5,4		53,9	46,1
1999	1,1		47,7	52,3
2000		1,5	40,4	59,6
2001		3,9	61,8	38,2
2002		0,5	69,7	30,3
2003		0,6	68,5	31,5

Примечание: составлена нами на основе статистических данных Росстата РФ. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2004. Российский статистический ежегодник: Стат. сб. – Росстат. – М., 2005.

Исследование глубины дефицита осуществлено нами методом группировок по данным за тот же период. Группировка по уровню дефицита из-за разброса данных рассчитана по четырем группам, профицита – по трем.

В “благополучных” регионах выявлены четкие закономерности, например, почти все субъекты РФ попадают в группу, где уровень профицита до 10%. Некоторые отклонения от общей тенденции видны в 1998–2000 гг. и в 2002 г., когда более трех регионов попадали в группу с уровнем профицита 10–20%.

В тех регионах, в которых бюджетные расходы превышают доходы, состав групп более разнообразный как по количеству регионов в группе, так и по изменениям, происходящим с течением времени. Если рассматривать период с 1995 г., где прослеживаются общие тенденции превышения дефицитных региональных бюджетов над профицитными, можно выделить несколько общих закономерностей:

- ☞ самой многочисленной является группа с уровнем дефицита 0–10%. Численность входящих в нее регионов за последние три анализируемых года составляет более 50 субъектов РФ;
- ☞ количество регионов с уровнем дефицита от 10 до 30% с 1998 г. почти не изменен (за исключением 2001 г.) и варьирует от 6 до 8 субъектов РФ;

☞ более высокий уровень дефицита региональных бюджетов после 1997 г. носит случайный характер и не превышает одного субъекта федерации в год.

Российское законодательство определяет допустимый уровень дефицита бюджета в пределах 5%. Если рассматривать регионы, объединенные в первую группу по уровню дефицита (0–10%) без тех, которые имеют разрешенный уровень, то практически по всем федеральным округам невозможно установить субъекты федерации, постоянно превышающие этот уровень.

По Центральному федеральному округу в период с 2001 по 2003 гг. только в одном субъекте РФ (Воронежской области) выявлен дефицит бюджета, превышающий 5%. Причем, если в 2001 и 2003 гг. он был в пределах 10%, то в 2002 г. – 16,5%. В течение остального анализируемого периода лишь в 1996 г. отмечено подобное состояние бюджета.

Как дефицитные за последние два года характеризуются бюджеты Московской и Тульской областей. Уровень дефицита возрастает к 2003 г. Но в течение всего предыдущего периода Московская область не входила в число дефицитных, а Тульская лишь в 1996 г. имела 7-процентный дефицит бюджета.

Северо-Западный федеральный округ, как и Уральский, в 1999 и 2000 гг. не имел ни од-

ного региона с отрицательным сальдо баланса бюджета. За последние три года постоянный дефицит бюджета отмечен в Мурманской области, в которой дефицит соответственно по годам составляет 7, 11 и 10%. Уральский ФО кроме упомянутых 1999 и 2000 гг. отличается тем, что и 2003 г. все входящие в него субъекты имели бездефицитные бюджеты. В 2001–2002 гг. дефицитным был Ханты-Мансийский автономный округ.

В Южном федеральном округе за последние три года наблюдается отрицательная динамика, если в 2001 г. не было ни одного региона, имеющего дефицитный бюджет, в 2002 г. – один (Астраханская область), то в 2003 – три. Одним из регионов, имеющих дефицитный бюджет, является уже названная Астраханская область, причем уровень дефицита остался неизменным – 6%.

В Приволжском ФО, где бездефицитным был 2001 г., практически весь остальной период, за исключением 1998 г. в Ульяновской области, дефицит бюджета составляет более 10%. Периодически в список дефицитных регионов попадают Нижегородская и Оренбургская области.

Регионы, расположенные в восточной экономической зоне (Сибирском и Дальневосточном округах), включают значительное количество субъектов РФ. Тем не менее, там также не наблюдается никакой закономерности в состоянии бюджетов, кроме того, в последние три года в Красноярском крае зарегистрирован дефицитный бюджет. Входящий в его границы Эвенкийский АО уже четыре последних года характеризуется превышением расходной части бюджета. В Дальневосточном округе Корякский АО, входящий в Камчатскую область, пять последних лет имеет отрицательное сальдо баланса. Хабаровский край, начиная с 1997 г., только в 1999 и 2001 гг. имел бездефицитный бюджет.

На изменение количества регионов по годам, имеющих дефицитные бюджеты, главным образом влияют не результаты хозяйственной деятельности экономических субъектов и не рост или снижение усилий органов управления по сбору налогов, а частое изменение налоговых ставок и/или нормативов отчисления от регулирующих налогов.

Существующая практика наполнения региональных бюджетов субъектов Российской

Федерации за счет двух составляющих – собственных и регулирующих средств – имеет почти десятилетнюю продолжительность. Начало формированию бюджетного федерализма в России положено в конце 1993 – начале 1994 г. Реформа предполагала введение единых нормативов отчислений от федеральных налогов во все регионы. Она разрабатывалась с целью устранения стихийной децентрализации бюджетных средств путем распределения финансовой помощи, опирающейся на более объективные и “прозрачные” критерии.

В 1996–1998 гг. появились первые сбои в предложенной реформе, обострился кризис межбюджетных отношений и региональных ресурсов, резко возросли долги региональных и местных бюджетов, усилился субъективизм в распределении финансовых ресурсов между регионами. Поэтому была разработана Концепция реформирования межбюджетных отношений, основной задачей которой стало создание нового механизма финансовой поддержки субъектов РФ. В качестве решений проблемы была предложена новая методика распределения трансфертов Фонда финансовой поддержки регионов. Толчком к проведению регионами активной финансовой политики послужило принятие Правительством РФ Постановления “О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 г.”. Игнорирование изменяющихся условий, неспособность или нежелание учитывать их, в действительности влекут риск потерять весь положительный потенциал, который достигался на протяжении ряда лет.

Сложившаяся в России система межбюджетных отношений не имеет четких и стабильных правил и процедур регулирования. Ее многочисленные недостатки носят системный характер и не могут быть устранены внесением частичных изменений в действующий механизм бюджетного регулирования. Дальнейшее сохранение нынешнего положения чревато снижением эффективности использования ресурсов бюджетной системы страны, ухудшением условий для проведения социально-экономических преобразований, увеличением напряженности в отношениях центра и регионов. Поэтому возникла необходимость в проведении бюджетной реформы. Она должна быть направлена на устранение возникших

противоречий между функциями, передаваемыми государством на региональный и местный уровни, и финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации этих функций.

Бюджетная реформа должна изменить современную модель бюджетного федерализма, в настоящее время имеющую целый ряд недостатков. Одно из основных ее направлений связывается нами с усилением роли регионов в формировании межбюджетных отношений “федерация – регион – местное самоуправление”. Регионы, занимая среднее положение между высшим и низовым уровнями управления, с одной стороны, зависимы от федеральной поддержки, а с другой стороны, могут влиять на формирование местных бюджетов.

Через региональный бюджет должна проводиться политика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Муниципальные образования находятся в наиболее сложном положении. Это связано с тем, что, во-первых, в отличие от федерального и регионального уровней, там гораздо труднее разделить правоустанавливающие и правоприменительные функции, а во-вторых, во многих регионах только с 1.01.2009 г. будет введена двухуровневая система местных бюджетов, что повлечет за собой дополнительный ряд трудностей.

Несовершенство сложившейся модели бюджетного федерализма проявляется, по нашему мнению, в первую очередь в дефицитности большей части бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. К этому приводит неравномерность распределения доходных источников бюджета, в качестве которых выступают налоги, разделенные по уровням бюджетной системы. Кроме того, проблемы кроются и в несовершенстве межбюджетных отношений. Так, анализ некоторых правовых актов, принятых в последнее время на федеральном уровне, позволяет сделать вывод об оказании финансовой поддержки тем регионам, которые имеют достаточное количество собственных финансовых ресурсов, и о лишении всяческой поддержки регионов с недостаточным налоговым потенциалом. Например, приложение №35 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 г.”, которое представляет по своей сути не что иное, как самостоятельный фонд финансовых ресурсов, создаваемый за рамками Фонда

финансовой поддержки регионов и распределяемый по собственной методике. Причем методика эта ни в коей мере не учитывает бюджетную обеспеченность регионов.

Это же приложение противоречит задаче, поставленной Минфином России по сокращению Федерацией централизованного регулирования расходов, финансируемых из территориальных бюджетов. Федерация фактически навязала субъектам РФ объемы финансирования дорожного хозяйства, а Постановление Правительства “О финансировании в 2004 г. дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости” увеличило расходы субъектов РФ, справиться с которыми в состоянии только регионы-доноры.

Наиболее всеобъемлюще сформулировали проблему В.Н. Лексин и А.Н. Швецов, которые отмечают, что современная модель бюджетного федерализма живет своей исключительной финансовой жизнью, развиваясь и трансформируясь только в аспекте чисто финансовых технологий, обновления расчетных формул и т.п. Они констатируют, что “все это необходимо, но явно недостаточно”, и считают, что требуется принципиально иная – системная модернизация бюджетного федерализма как эффективное средство решения социально-экономических проблем конкретных территорий, укрепления федеральных отношений и местного самоуправления [5].

Дальнейшее повышение качества бюджетной политики невозможно без решения ряда проблем, одной из важнейших среди которых является то, что бюджетное законодательство пока не в полной мере отвечает современным требованиям. Сложившиеся механизмы и процедуры ограничивают возможности и институциональные стимулы повышения эффективности управления государственными финансами [6]. Так, А.В. Макаров отмечает, что в настоящее время состояние бюджетных правоотношений требует отработки и принятия целого ряда нормативных актов как федерального, так и регионального уровней. К ним можно отнести нормативные правовые акты, регулирующие вопросы долгосрочного и среднесрочного прогнозов бюджета различных уровней; социальных стандартов Федерации и

регионов; распределения расходных полномочий по уровням бюджетной системы; установления стабильных нормативов отчислений от регулирующих налогов, зачисляемых в доходы бюджетов регионов и муниципальных образований; внебюджетных ресурсов и др., создающих основу для издания инструкций и других методических документов, регламентирующих действие всех участников бюджетного процесса и обращение федеральных, региональных и местных финансовых ресурсов [7].

С одной стороны, за счет “богатых” регионов – регионов-доноров наполняется не только территориальный бюджет, но в определенной мере и федеральный. С другой стороны, и не без оснований, многие экономисты делят всех субъектов РФ на “регионы-реципиенты” и “регионы-доноры” во многом считают надуманным [8]. До настоящего времени считается, что регионов-доноров не более десятка. Но если рассмотреть, какую часть налогов регионы отправляют в центр, и какую получают в виде помощи – трансфертов, окажется, что этот список значительно расширяется. Регулирующая часть средств бюджетов состоит из доли налоговых отчислений, которые сначала поступают в федеральный бюджет, а потом снова, иногда в значительно урезанном виде, возвращаются в регион. Тем самым часто создается видимость зависимости региона от федерального центра, необходимость в финансовой помощи субъектам РФ.

В такой огромной по территории стране, какой является Россия, сбалансированность бюджетов зависит от многих факторов, важнейшими из которых, по нашему мнению, являются природно-ресурсный и экономический потенциал, региональная политика государства, способность региональных органов управления умело и грамотно распоряжаться предоставленными ресурсами.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию “О бюджетной политике в 2005 г.” отмечено, что в целом завершено формирование основных элементов современной налоговой системы, в большей мере обеспечивающей стимулирование позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере. Началось внедрение элементов среднесрочного финансового планирования. Определены концептуальные подходы к новым механизмам

программно-целевого бюджетирования, предполагающих тесную увязку бюджетных расходов и планируемых результатов. Законодательно установлены расходные полномочия и меры ответственности за их осуществление на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Однако реформирование налоговой системы не всегда оценивается со знаком “плюс” специалистами в регионах. Как отмечает Л.И. Сергеев, положительная динамика поступления налогов в консолидированные бюджеты субъектов в последние годы носит обманчивый характер, что объясняется, в первую очередь, изменением законодательства, способствующим увеличению разрыва между закрепленными за региональными властями доходными и расходными полномочиями.

Поступление доходов в 2004 г. свидетельствует о том, что реформирование налоговой системы привело к значительному сокращению доходной базы субъектов РФ. Из-за отмены налога с продаж, ряда местных налогов, консолидированные региональные бюджеты потеряли значительные суммы. В общем, по оценкам Счетной палаты, из консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2004 г. выпадает из-за налоговых новаций около 100 млрд. руб. [9]. По этой причине возникают проблемы с исполнением региональными органами власти бюджетных полномочий, в том числе и по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы. Она была увеличена в 1,33 раза с октября 2003 г., так как в настоящее время большинство регионов от 30 до 70% своих бюджетных средств тратят на то, чтобы выплачивать заработную плату.

Обладая в массе своей дефицитными бюджетами, испытывая постоянную и острую потребность в получении финансовой помощи из федерального бюджета, направляя значительную часть своих средств на выплату заработной платы и не имея возможности даже в существующих условиях надлежащим образом финансировать все установленные федеральным законодательством расходы в социальной сфере, субъекты РФ должны в новых условиях принять на себя дополнительные обязательства.

Как отмечает ряд специалистов, задача снижения бедности в значительной мере ложится на субъекты Федерации, изначально не

имеющие для этого собственных средств. В условиях возрастания расходов и снижения доходов в бюджетах субъектов РФ на первый план выходит задача выживания регионов, а не обеспечение стабильного социально-экономического развития.

Уровень доходов региональных бюджетов находится в прямой зависимости от положений федерального законодательства, направленного в настоящее время на централизацию финансовых ресурсов на федеральном уровне. Но следует помнить, что экономический потенциал государства формируется в регионах, поэтому проблема самодостаточности финансового потенциала субъектов РФ становится особенно актуальной.

Обострение указанной проблемы связано еще и с тем, что местные бюджеты, входящие в состав консолидированных региональных бюджетов в преобладающей своей массе, также дефицитны. Тенденцией последних лет являются сдвиги в структуре доходов консолидированного бюджета страны в пользу федерального уровня.

С 1998 г. концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Сегодня налицо снижение маневренности управления средствами региональных бюджетов. В результате региональные власти постепенно лишаются возможности оказывать влияние на экономическое развитие региона. Подтверждением этому служит снижение доли региональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете РФ (табл. 2). Процесс снижения доли региональных и местных бюджетов происходит на фоне распределения все большего объема полномочий, выделяемых на эти уровни управления. Структурный дисбаланс бюджетной обеспеченности регионов обозначился настолько рельефно, что попытки сгладить его только с помощью трансфертов не приносят

положительных результатов. Сегодня лишь четверть регионов не нуждается в финансовой помощи центра. Это наглядно демонстрируют результаты бюджетной политики, выражающиеся в нерациональном распределении доходных источников, которое не соответствует дифференциации властных бюджетных полномочий.

Решение проблемы видится в кардинальном изменении налоговой политики, которая должна учитывать интересы территорий и развиваться в условиях новой парадигмы – парадигмы саморазвития регионов.

В развитых странах уже в 90-х годах стала формироваться новая парадигма рыночной модели региональной политики – *региональное саморазвитие*, ориентированная на более полное отражение интересов территориальных сообществ, координацию деятельности центральных и местных властей с передачей последним больших прав и ответственности за социально-экономическое положение регионов.

Эта модель предполагает разработку более активной стратегии государства. Основной целью указанной стратегии будет сокращение технологического и организационного разрыва между сильными и слабыми регионами с помощью разработки концепции динамической конкуренции, основанной на способности внедрять инновации и повышать интернационализацию предприятий [10].

Не вызывает сомнения тот факт, что тенденция к саморазвитию регионов в России не должна использоваться в качестве обоснования отсутствия действенной государственной региональной политики, приоритетов регионального развития, сформулированных центром. Реализация новой парадигмы требует:

↳ улучшения использования объективных преимуществ региона: природных ресурсов, научно-технического и кадрового потенциала, геополитического положения и т.п.;

Таблица 2

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы РФ (до перечисления финансовой помощи), %

Год	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ	Местные бюджеты
2000	49	30	21
2002	59	28	13
2003	62	28	10

- ↪ усиления конкурентоспособности и открытости региональной экономики к участию в международном разделении труда;
- ↪ перенесение приоритетов регионального развития с удовлетворения потребностей производственной сферы на удовлетворение интересов жителей региона.

Территориальное разделение труда, специализация хозяйства регионов в централизованной экономике советского периода осуществлялись с позиции интересов формирования единого народнохозяйственного комплекса. В условиях рыночных отношений, с ростом экономической самостоятельности регионов эти вопросы могут решаться на основе паритета интересов регионов и страны. Таким образом, саморазвитие не означает стремление к сепаратизму, игнорирование народнохозяйственных интересов, т.е. другую крайность по сравнению с централизованной экономикой, признающей лишь эти интересы.

Ведущим в области совершенствования финансовых и налоговых отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с новым курсом региональной политики должно стать последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения субъектов РФ и муниципальных образований.

С этой целью необходимо закрепить за субъектами Российской Федерации постоянные и достаточные финансовые и, прежде всего, налоговые источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов. Это позволит уменьшить неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы федеральной финансовой поддержки регионов, способных обеспечить развитие собственными силами.

Для реализации задач региональной политики в бюджетно-налоговой сфере необходимо обеспечить:

- бездефицитность бюджетов большинства субъектов РФ;

- возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого субъекта РФ;
- сбалансированность бюджетов всех уровней, а также согласованные между Российской Федерацией и ее субъектами соответствующие расчетные принципы и методы;
- контроль целевого расходования средств, выделяемых из федерального бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

Литература

1. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 3-е изд. (стереотипное). – М.: УРСС, 2000. – 368 с.
2. *Подпорина И.В.* Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // *Финансы.* – 1999. – №10. – С. 17–20.
3. *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики: Уч. для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.
4. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. // *Российская газета.* – 2001. – 21 августа.
5. *Лексин В., Швецов А.* Стереотипы и реалии бюджетного федерализма // *Вопросы экономики.* – 2000. – №1. – С. 12–15.
6. Бюджетное послание Федеральному Собранию “О бюджетной политике в 2005 г.” // *Финансы.* – 2004. – №8. – С. 3–6.
7. *Макаров А.В.* Система российского бюджетного законодательства // *Государственная власть и местное самоуправление.* – 2004. – №5. – С. 20–21.
8. *Херрман-Пилат К., Евстигнеев Р., Дерябина М., Нестеренко А., Хэнсон Ф., Мальцев А.* Реформирование федеральных отношений в России // *Вопросы экономики.* – 2000. – №10. – С. 27–48.
9. *Иванов А.М., Боярский М.Г.* Бюджеты субъектов Федерации и приоритеты социальной политики // *Финансы.* – 2004. – №8. – С. 18–19.
10. *Cappellin R.* The New Gravity Centers of Regional Development in the Europe of the 90's/V/Paper presented to the XVII Reunion de Estudios Regionales. – Barcelona, 1991.