

УДК 336.02+336.143

Регион: экономика и социология, 2013, № 4 (80), с. 95–112

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА: СУБФЕДЕРАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Т.В. Сумская

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Анализируется возможность бюджетной децентрализации в свете формирования и функционирования системы местного самоуправления. Выявлены факторы, определяющие соотношение централизации и децентрализации. Особое внимание уделено принципам разграничения расходных полномочий, проблемам закрепления налоговых доходов и вариантам корректирования вертикального и горизонтального дисбалансов в бюджетной системе государства. Рассмотрена роль местного самоуправления как основополагающего звена федеративного государственного устройства. Предложена структура доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов, а также сформулированы положения, на основании которых необходимо выстраивать систему местного налогообложения.

Ключевые слова: федерализм, бюджетная децентрализация, вертикальный и горизонтальный дисбалансы, доходы и расходы бюджета, местное самоуправление, местный бюджет, межбюджетные отношения

Abstract

The paper analyzes whether a budgetary system could be decentralized in the process of current building and operating of local governments. It presents

key factors which define a centralization/decentralization ratio. A special focus is on the principles of distinction between budget expenditures and revenues, and variants of correcting vertical and horizontal misbalances in the national budgeting system. We show the role which a local government plays as a key link in a federal form of governance. We offer the structure of the regional and local budget revenues and our recommendations how a local taxation should be built.

Keywords: federalism, budget decentralization, vertical and horizontal misbalances, revenue and expenditure budget, local governance, local budget, intergovernmental relations

Суть федеративного устройства государства может быть сведена к возможности для его субъектов принимать самостоятельные решения на автономных началах в рамках единого государственного целого. Тем самым обеспечиваются достижение и сохранение государственного единства и относительной самостоятельности субъектов федерации при их юридическом равенстве в отношениях с федеральным центром. Федеративное государство предлагает наиболее устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов, заинтересовывая субъекты федерации в сохранении государственного единства.

Федеративное устройство предполагает соблюдение ряда ключевых требований, к числу которых относятся

- разграничение полномочий центра и регионов в финансовой, бюджетной, налоговой, внешнеэкономической и иных сферах хозяйственной деятельности;
- суверенность федерального и регионального уровней регулирования экономических процессов в рамках конституционно и законодательно закрепленных полномочий;
- обеспечение равенства субъектов федерации как частей единого хозяйственного пространства в реализации их полномочий в экономической и социальной сферах.

Федерализм – это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на не-

скольких уровнях. В свою очередь, федерация – это форма территориальной децентрализации всех ветвей государственной власти с конституционным наделением общенациональных и субнациональных органов власти самостоятельными и совместными компетенциями и необходимыми для их ответственного осуществления ресурсами. Преимущества федерализма перед любой иной формой государственного устройства определяются только эффективным использованием потенциала децентрализации власти (в идеале – вплоть до ее самоорганизации на местном уровне), т.е. переносом предметов ведения и ответственности с малоподвижного центра на более мобильные региональные структуры. Такие преимущества реализуемы только если региональная власть располагает соответствующими административными, финансовыми и имущественными ресурсами [1]. Федерализм создает предпосылки также для эффективной организации и функционирования финансов на различных уровнях власти, включая бюджетный процесс. Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными (фискальными) уровнями принято называть бюджетным федерализмом, суть которого состоит в организации эффективного функционирования и взаимодействия бюджетов всех уровней при условии учета интересов всех участников бюджетного процесса.

В мировой практике существует несколько моделей бюджетного федерализма, в основе которых лежит принцип децентрализации. Он находит отражение в форме государственного устройства, в структуре федерального, регионального и муниципального права, в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем.

Децентрализация, в широком ее понимании, предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах, с тем чтобы они могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Местные власти ближе к населению, лучше знают его нужды и потому способны удовлетворять его потребности лучше, чем центральная власть. Близость местных властей к населению также спо-

способствует усилению гражданской активности, повышению прозрачности деятельности властей и увеличению их подконтрольности населению [2].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага имеют неодинаковый охват. Так, услугами по национальной обороне пользуются все граждане страны, а польза от наличия внутренних водных путей или леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и т.д., адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такое разнообразие предпочтений в каждом регионе или местности, производство различных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти. Это значит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно. Предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при единообразном подходе ко всем территориям на одних территориях будет перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [2–4].

Важным преимуществом децентрализации является также то, что близость местных властей к населению и частое взаимодействие между ними позволяют сформировать каналы коммуникаций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Административная автономия создает предпосылки для обучения, для поиска новых подходов, для повышения общего качества управления. Децентрализованные системы способны обеспечить бóльшую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, при-

водит к снижению бюджетного дефицита. Децентрализация способствует сохранению рынков и их развитию. Наконец, децентрализованный процесс принятия решений позволяет оценивать разные их варианты, стимулируя распространение передового опыта. При этом исключительно важно, чтобы полномочия передавались на тот уровень, который реально способен провести те или иные необходимые мероприятия и заинтересован в их результатах.

Местные власти, обладая определенной самостоятельностью (следовательно, и ответственностью), с одной стороны, получают больше стимулов к увеличению доходов в рамках своей компетенции, но при этом не могут переступить определенные границы аккумуляции ресурсов в силу открытости экономики. С другой стороны, они более рационально расходуют средства, поскольку зависят от налогоплательщика, способны более точно определять местные потребности в общественных благах и рационально использовать накопленный инфраструктурный потенциал.

В целом, эффективное функционирование бюджетного федерализма возможно, если, во-первых, децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории; во-вторых, локализация выгод в существенной степени совмещается с территориальной локализацией издержек; в-третьих, предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов.

Среди ключевых проблем организации системы финансов в федеративном государстве – распределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Один из основоположников исследований в области федерализма А. Токвиль более ста лет назад выдвинул гипотезу, что федеративная система возникла как результат желаний совместить в одном государстве многие преимущества, которыми располагают нации, проживающие на различных территориях. С точки зрения бюджетных взаимоотношений гипотезу Токвиля можно понять как предположение о том, что наличие нескольких уровней государственного управления обеспечивает возможность централизации процесса принятия решений в тех областях экономи-

ки, где необходима общенациональная политика, а также возможность принятия решений на местном уровне там, где это оказывается наиболее эффективным.

Позже Р. Масгрейв конкретизировал гипотезу Токвиля, сформулировав основные принципы разделения расходных обязательств между уровнями государственной власти. Он, на наш взгляд, справедливо утверждал, что бюджетный федерализм основывается на том, что политика в области предоставления государственных услуг должна дифференцироваться между различными субнациональными административно-территориальными образованиями, в то время как цели государственной политики в области перераспределения доходов и макроэкономической стабилизации требуют закрепления этих функций за центральными органами власти.

Сформулированные Масгрейвом принципы распределения полномочий сохранили свою актуальность и сегодня. Так, общепризнано, что функции разработки и проведения макроэкономической политики должны быть максимально централизованы: практически во всех странах мира полномочия по проведению денежно-кредитной политики принадлежат центральным монетарным властям. Кроме того, стимулирование совокупного спроса на региональном уровне имеет ограниченные возможности вследствие большой степени открытости региональных экономических систем. С другой стороны, поскольку внешние макроэкономические воздействия имеют различное значение для разных регионов, субнациональные органы власти могут более эффективно осуществлять экономическую политику на своей территории, так как имеют возможность принимать решения более гибко и с учетом региональной специфики.

Помимо проблемы распределения расходных функций между различными уровнями власти одним из основных вопросов теории бюджетного федерализма является распределение доходных полномочий. С одной стороны, изучение международного опыта построения вертикальной структуры налоговых полномочий показывает, что не существует доминирующей стратегии закрепления тех или иных доходных полномочий за определенными уровнями власти. С другой стороны, теоретические исследования в этой области показывают, что некото-

рые формы распределения налоговых полномочий могут привести к значительным издержкам, которые понесет общество, как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности. В целом, существует три варианта закрепления налоговых полномочий за субнациональными органами власти [5]:

1) закрепление полномочий по регулированию всех налогов, поступающих с территории, находящейся под юрисдикцией субнациональных властей. При этом устанавливается та часть доходов, которая передается на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств федерального уровня. На наш взгляд, такой вариант не представляется наиболее эффективным методом мобилизации государственных ресурсов, так как может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, помешать фискальной стабилизации, а также создать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования федеральных расходных обязательств;

2) закрепление всех налоговых полномочий за национальным правительством и последующая передача средств нижестоящим органам власти путем разного рода трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня. Слабой стороной такой системы является отсутствие связи между уровнем власти, на подведомственной территории которого собираются те или иные налоги, и уровнем принятия расходных решений. Без подобной взаимосвязи невозможно создание эффективной системы межбюджетных отношений. Возникает так называемый риск «фискальной иллюзии», т.е. риск избыточного финансирования местных расходных потребностей. Наряду с этим вероятность частого и необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы, может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном или региональном уровне;

3) закрепление определенной части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости – компенсация недостающих доходов путем закрепления долей

от регулирующих налогов либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет. Реализация данного варианта распределения доходов возможна при четком закреплении определенных налогов за региональными и местными органами власти, а также доли федеральных налогов, которая зачисляется в территориальные бюджеты. В случае закрепления за нижними уровнями власти налоговых полномочий местные органы власти руководствуются соображениями типа «затраты – выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности. При этом решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или федеральным уровнем власти, а результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий.

С точки зрения распределения налоговых доходов мировой опыт дает три основных подхода к решению данной проблемы: разграничение полномочий по взиманию налогов и закрепление последних за определенным уровнем власти; совместное использование базы налогообложения; долевое распределение налогов. Как правило, реальные бюджетные системы государств со сложным территориальным устройством формируются путем комбинирования всех трех указанных подходов. Это обеспечивает устойчивость и надежность функционирования данных систем, достижение компромиссов между общенациональными и территориальными интересами.

Ключевыми проблемами бюджетного федерализма, разрешение которых определяет его результативность, считаются следующие.

1. Закрепление бюджетных полномочий (закрепление расходов), а именно, распределение расходных полномочий между федеральным и региональными бюджетами и далее между органами местного самоуправления в пределах региона.

В основу разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы обычно закладывается ряд принципов:

- территориального соответствия. Бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг;

- субсидиарности. Обеспечивается максимально возможное приближение к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги. То есть рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов должно начинаться с самого низкого уровня бюджетной системы, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах у населения, проживающего на подведомственной им территории;
- соразмерности. Обеспечивается соответствие расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы;
- экономии масштаба. Ряд расходов намного выгоднее осуществлять крупными порциями, при этом предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию соответствующих услуг;
- учета внешнего эффекта. Возможности для централизации расходов тем больше, чем выше заинтересованность общества в целом в должном выполнении отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения.

Очевидно, что для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все названные принципы.

2. Закрепление доходов, т.е. определение источников бюджетных поступлений (прежде всего налогов) в соответствии с расходной частью бюджета определенного уровня, а также обеспечение каждого уровня, ответственного за предоставление услуг населению, адекватными источниками доходов, чтобы он был в состоянии их предоставлять.

Разделение налоговых полномочий между бюджетными уровнями базируется на следующих принципах:

- налоговые полномочия федерального уровня должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики

и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства;

- за каждым уровнем власти должны закрепляться такие налоги на доходы, которые получены благодаря усилиям этого уровня власти. В частности, доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
- за более высоким уровнем бюджетной системы должны быть закреплены наиболее мобильные и менее распределенные элементы налоговой базы, а также наименее стабильные источники доходов, зависящие в большей степени от макроэкономической ситуации, чем от усилий конкретных территорий;
- чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности, тем выше должен быть уровень данного налога;
- региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг;
- возможность или невозможность экспорта налогового бремени в другие регионы (муниципалитеты) обусловлена необходимостью финансирования бюджетных услуг за счет тех, кто ими пользуется.

3. Организация движения средств между бюджетами различных уровней (трансферты), объективное и прозрачное распределение финансовой помощи регионам в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности.

Это возможно при выработке единых принципов и механизмов регулирования межбюджетных отношений, при недопущении индивидуальных льгот, привилегий и согласований по вопросам разграничения расходных полномочий, доходных источников и распределения финансовой помощи. Соответственно, требуются разработка обоснованных и многообразных форм селективной поддержки отдельных регионов, определение и правовое закрепление критериев организации межбюджетных и налоговых потоков (с учетом территориальной структуры расходов и сводного финансового потенциала территорий).

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, для расширения собственной доходной базы, для эффективного исполь-

зования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Одним из факторов, обеспечивающих такую политику, являются межбюджетные трансферты. Их роль в межбюджетных отношениях, на наш взгляд, не следует ни преувеличивать, ни преуменьшать. Представляется, что в данном вопросе нужна некая «золотая середина». То есть, с одной стороны, надо максимально использовать возможности трансфертов в регулировании межбюджетных потоков между уровнями власти и обеспечить эффективность расходования средств при соблюдении принципов равенства и справедливости. Это, в свою очередь, может быть достигнуто посредством сочетания значительных налоговых полномочий на верхних уровнях власти и соответствующих, обеспеченных средствами расходных обязательств низших уровней. С другой стороны, такое сочетание требует усиления прозрачности и ответственности в предоставлении общественных благ и формирования адекватной налоговой базы местных бюджетов.

4. Обеспечение территориальной прозрачности бюджетно-налоговых отношений, разработка и правовое закрепление обязательности полного территориального разреза федерального бюджета (по доходам и расходам), отражающего как прямые межбюджетные и налоговые потоки, так и территориальное распределение всех классификационных позиций федерального бюджета по всем субъектам федерации.

5. Обеспечение устойчивости бюджетно-налоговой системы, что требует, во-первых, разработки и правового закрепления процедур оценки и учета бюджетно-налоговых последствий проектов законов и постановлений правительства, во-вторых, наличия механизмов контроля за соблюдением федерального законодательства и, в-третьих, финансовой дисциплины.

Одной из центральных проблем бюджетного федерализма является бюджетное выравнивание. Различают вертикальную и горизонтальную сбалансированность. Вертикальное выравнивание трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам и потенциалом его доходных ресурсов. Вертикальное выравнивание должно сочетаться с горизонтальной сбалансированностью бюджетов, означающей про-

порциональное распределение налогов между субъектами федерации для снижения неравенства в налоговых возможностях различных территорий. При горизонтальном выравнивании бюджетной обеспеченности необходимо принимать во внимание дифференциацию населения по уровню денежных доходов и существенные региональные различия в прожиточном минимуме, денежных доходах и денежных расходах населения. Важно отметить, что распределение финансовой помощи должно осуществляться после четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников.

В целом, возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для устранения вертикального и горизонтального дисбалансов [6]:

1) применение отдельных механизмов недопущения вертикального и горизонтального дисбалансов. Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится посредством направления горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии;

2) комплексная система выравнивающих трансфертов. Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы устраняются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады;

3) устранение только вертикального дисбаланса бюджетной системы. Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по устранению горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также как результат чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выде-

ление специальных грантов, которые среди прочих целей могут иметь цель обеспечить горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Практика построения и функционирования бюджетных систем в условиях федеративного устройства государства свидетельствует о том, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям [6].

Во-первых, необходимо избегать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, без которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания, с тем чтобы избежать резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, для расширения собственной доходной базы, для эффективного использования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Создание и функционирование эффективной системы межбюджетных отношений в конечном счете нацелены на

- повышение уровня жизни, обеспечение населению социальной защищенности и равного доступа к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

- обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;
- упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Таким образом, целью межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между доходами и расходами бюджетов разного уровня в тех случаях, когда собственных доходов недостаточно для покрытия необходимых бюджетных расходов. Для того чтобы субнациональные власти обладали независимостью в бюджетных вопросах, они должны иметь доступ к достаточному объему налоговых полномочий и налоговых доходов и возможность определять объем собственного бюджета.

Неотъемлемым звеном общественного устройства во многих странах является местное самоуправление. В круг его компетенции обычно входят реализация основной доли социальных функций государства, обеспечение общественного порядка, благоустройство территорий, содействие развитию предпринимательства и т.п. В последние годы местный уровень власти получил значительную самостоятельность (это отражено в Европейской хартии местного самоуправления и других документах) и в ряде случаев стал независимым от институтов государственного управления.

Система местного самоуправления как основополагающее звено федеративного государственного устройства призвана обеспечивать сочетание общегосударственных интересов и интересов каждой отдельно взятой территории. Поэтому развитое и эффективно организованное местное самоуправление является неотъемлемым элементом государственной власти, позволяя последней сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствуя тем самым оптимизации всей системы государственного управления. Органы местного самоуправления заняты прежде всего выполнени-

ем задач местного значения и созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. Очевидно, что для эффективного осуществления возложенных на них функций и полномочий органы местной власти должны иметь достаточную экономическую и финансовую базу [7].

Сегодня в России наблюдается усиление централизации управления, в том числе в сферах бюджетной политики и в целом государственной региональной политики. В определенной мере это было оправданно при решении задач преодоления острейшего кризиса и при проведении основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом для территориального развития [8]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопившихся проблем в региональном развитии. Одним из наиболее актуальных путей преодоления этих проблем представляется децентрализация бюджетной системы, включая децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельное принятие решений, конкуренцию и стратегический маркетинг.

В соответствии с вышеизложенным предлагается ориентироваться на формирование следующей структуры доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов:

- налоги, поступления от которых резко сокращаются в периоды экономического спада и растут в условиях экономического подъема (например, налог на прибыль предприятий), следует закрепить за региональным бюджетом, а местным бюджетам оставить наиболее стабильные налоговые источники;
- налоги, базы которых распределены крайне неравномерно (налоги на некоторые природные ресурсы и т.п.), необходимо закрепить за региональным бюджетом;
- налоги, база которых легко может быть перенесена в другое муниципальное образование (путем перерегистрации головного предприятия и т.п.) или бремя которых может быть переложено на население другого муниципального образования (акцизы на водку, взимаемые с производителя, и т.п.), необходимо сконцентрировать в региональном бюджете;

- налоги, взимаемые с недвижимой базы (налоги на имущество), следует закреплять за местными бюджетами;
- поступления от налогов, непосредственно зависящих от уровня благосостояния налогоплательщиков, зарегистрированных или проживающих на данной территории (подходный налог, налог с продажи потребительских товаров и т.д.), следует зачислять в местные бюджеты;
- сборы за бюджетные услуги (пошлина, административные платежи) должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих эти услуги.

Обобщая сказанное, можно сформулировать положения, опираясь на которые следует выстраивать систему местного налогообложения.

1. Налоговые поступления должны в основном покрывать потребности местного бюджета. Если местная автономия является экономической и политической целью, то местные органы власти не должны, по возможности, зависеть от дотаций вышестоящих властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, представляют собой более надежную базу долгосрочного планирования и развития, особенно в отношении расходов. Система местного налогообложения не должна быть единственным источником местного бюджета. Есть много нетипичных расходов (особенно в муниципалитетах, выполняющих функции региональных центров), которые должны компенсироваться за счет дотаций общего назначения.

2. Местные власти должны обладать правом устанавливать ставки одного или двух главных налогов. Это дает им возможность определять свою расходную программу в соответствии с желанием населения платить налоги. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать их действия путем голосования на выборах и контролировать решения и деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

3. Налоги должны быть прозрачными, понятными для граждан и предприятий, которые несут налоговое бремя. Такая прозрачность является необходимой предпосылкой для эффективного распределе-

ния ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете она позволяет людям «голосовать ногами», приняв решение о переезде на основе разницы в местном налогообложении, что характерно для высокоразвитых стран.

4. Обеспечение роста доходов населения и удовлетворение его растущих потребностей невозможны без установления соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов. Кроме того, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности на территории. С формальной точки зрения эластичность налоговых поступлений должна равняться единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени. Политика стабилизации входит в обязанности центрального правительства вследствие того, что она оказывает внешнее воздействие, и вследствие требований в отношении гибкости в расходах и доходах. Если есть необходимость содействия политике стабилизации, проводимой местными властями, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения. На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет распределение налогового бремени между местным населением и деловым сектором, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральной в отношении «перетягивания каната» населением и предприятиями. Это правило получило название «принцип уравнивания интересов».

5. Требуется установление определенного равновесия между потреблением местных услуг на территории и распределением налогового бремени. Такое равновесие не только положительно воздействует на распределение ресурсов, но и сопровождается политическими преимуществами, поскольку обязанность распределять налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не допускает эксплуатации определенных групп посредством политических решений.

6. В муниципалитетах, примерно равных по размеру, разница в поступлениях от местных налогов на душу населения не должна быть значительной. В противном случае необходимо активно осуществлять меры, направленные на создание для местных властей равных условий, гарантирующих недопущение нарушений их финансовой автономии. Поскольку различия в налоговых поступлениях часто связаны с неравенством регионов, несоблюдение данного принципа построения системы налогообложения усугубляет это неравенство еще больше.

Литература

1. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Общероссийские реформы и территориальное развитие. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию // Российский экономический журнал. – 2004. – № 4. – С. 3–23.
2. **Сильва Де К., Мигара О., Курляндская Г.В.** Медбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. – Т. 2, вып. 7. – С. 9–29.
3. **Oates W.E.** Fiscal Federalism. – N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
4. **Tanzi V.** Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects // Annual World Bank Conference on Development Economics. 295316. – Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
5. **Клисторин В.И., Сумская Т.В.** Роль института местного самоуправления в развитии федеративных отношений // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 1. – С. 58–74.
6. **Баткибеков С., Кадачников П., Луговой О. и др.** Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. – М.: ИЭПП, 2000. – С. 83–237.
7. **Сумская Т.В.** Основные направления укрепления местных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 1. – С. 235–254.
8. **Швецов А.Н.** Децентрализация фискальной политики // Федерализм. – 2006. – № 4. – С. 5–26.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 27.05.2013 г.