

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Бюджетный федерализм и проблемы, возникающие в этой области, на сегодняшний день представляют собой одну из наиболее дискуссионных и интересных тем, поднимаемых на страницах экономической печати. Как известно, под бюджетным федерализмом понимается система взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Вопрос заключается в том, как должны строиться эти взаимоотношения, на каких принципах должны они базироваться, а следовательно, - на достижение каких результатов они должны быть нацелены. В данной статье автор предпринимает попытку ответить на эти вопросы. В первой части работы предполагается рассмотреть общие основы теории данного вопроса, а во второй части - проанализировать конкретные ситуации, свойственные для экономики России в этой связи, и возможные пути разрешения сложившихся конфликтных моментов.

1. Теоретические аспекты проблемы бюджетного федерализма

Термин «бюджетный федерализм» применим ко всем странам, бюджетная система которых включает несколько обособленных региональных уровней, и предполагает осуществление анализа взаимоотношений, возникающих между этими уровнями бюджетной системы.

Основной конфликт заключается в степени децентрализации при выполнении имеющихся фискальных задач. Все решения, которые принимаются в данной области, делятся на две категории: те, которые эффективнее принимать централизованно, и те, которые эффективнее принимать децентрализованно. Причем общий принцип бюджетного федерализма таков: переход от централизованного к децентрализо-

ванному принятию решений происходит только в том случае, когда он ведет к улучшению по Парето, то есть повышает в конечном счете эффективность принимаемых решений. Какие же решения выгоднее принимать на централизованной основе, а какие - на основе децентрализации?

Решения целесообразнее принимать на централизованной основе в случае, если они связаны с производством таких чистых общественных благ, выгоды от которых получает все население страны в целом. Типичным классическим примером подобного общественного блага является национальная оборона. Децентрализация в отношении принятия решения, связанного с национальной обороной, практически невозможна или ущемляет национальные интересы страны, что отрицательно повлияет на общество в целом. Федеральные законы, затрагивающие интересы всех граждан, также относятся к категории централизованно производимых общественных благ. Для реализации данных законов и целей общенациональной политики создаются общенациональные органы.

Однако есть решения, которые целесообразнее принимать не на централизованной, а на децентрализованной основе. Это связано со следующими причинами.

Во-первых, жители разных регионов могут нуждаться в различных общественных благах, производство которых требует различных ресурсов. Например, линии теплопередач в зонах вечной мерзлоты прокладываются исключительно наземным способом, в то время как в регионах с более теплым климатом принято в большей степени использовать подземный способ. Соответственно, приходится принимать решения, исходя из конкретных условий, когда для одной и той же цели производятся разные общественные блага или одинаковые блага, требующие разных издержек.

Во-вторых, децентрализация в принятии решений может быть связана с локализацией выгод от производства общественных благ. В отличие от национальной обороны, в полной мере реализующей себя только в масштабах всей страны, такие общественные блага, как водоснабжение, строение очистных сооружений и т.д., нужны непосредственно тем жителям, которые находятся на территории данного города, региона или области, поэтому можно говорить о децентрализованном финансировании их создания.

Наконец, есть так называемые социальные границы потребления общественного блага. Благо может интересовать не всех его потенциальных потребителей. В принципе это относится практически ко всем смешанным общественным благам, которые в отличие от чистых могут быть произведены и как частные блага, а соответственно, возникает еще один дополнительный повод для децентрализации их производства.

Итак, следует различать национальные и местные общественные блага. Местным общественным благом называют такое благо, получение выгоды от которого ограничено определенным регионом. Для реализации различных проектов государство выделяет отдельным регионам или организациям финансовые средства, но подобный механизм еще не означает существования бюджетной децентрализации. Бюджетная децентрализация предполагает наличие самостоятельности в определении уровня потребностей в общественных благах, а также - самостоятельности в поиске ресурсов для производства данных благ. Говорят, что население региона должно быть в некотором смысле более однородно по сравнению с населением страны в целом в плане определения потребностей и ресурсов, и это является еще одним дополнительным условием эффективного осуществления бюджетной децентрализации.

Итак, мы пришли к выводу, что при соблюдении отдельных условий (локализация выгод, финансовая самостоятельность регионов, относительная однородность населения на территории региона) создается возможность для более эффективного принятия решения на децентрализованной основе. Возникает вопрос о величине выигрыша от децентрализации. Для более детального рассмотрения этого вопроса прежде всего уделим внимание теореме о децентрализации и гипотезе Тибу.

Предположим, что существует некая страна, включающая всего два региона. У жителей первого региона имеется своя функция спроса на общественное благо, которую мы обозначим D_1 , а у жителей второго региона - иная функция спроса на то же самое благо, обозначаемая функцией D_2 (см. рис. 1). Делаем еще одно допущение о постоянстве предельных издержек.

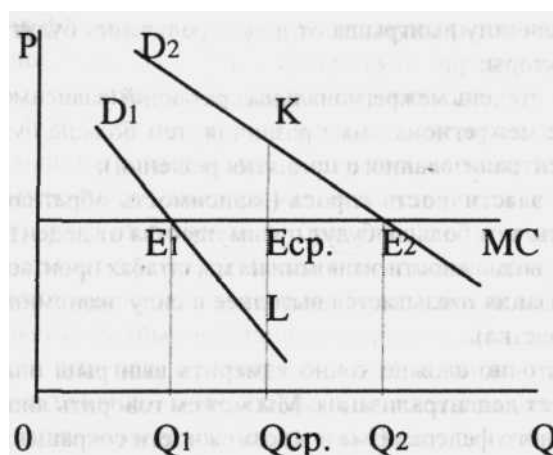


Рис. 1

Если решение принимается на централизованной основе, то есть на основе некоторой средней шкалы предпочтений, то для обоих рынков устанавливается одинаковый средний уровень поставки блага - $Q_{ср.}$. Если же решение принимается децентрализованно, то жителям первого региона указанное благо будет поставляться в количестве Q_1 , а жителям второго региона - в количестве Q_2 , в результате чего потребители получают выигрыш в размере $E_1E_{ср.}L$ (для жителей первого региона) и $E_{ср.}E_2K$ (для жителей второго региона). Таким образом, мы видим, что в данной ситуации переход от централизованного к децентрализованному способу принятия решения о производстве общественного блага привел к выигрышу потребителей каждого из регионов и к общему выигрышу всех рассматриваемых потребителей.

Если бы функции спроса для двух регионов совпадали, было бы безразлично, принимать решение на централизованной или на децентрализованной основе.

Теорема о централизации отражает рассмотренные закономерности и говорит о том, что, если величина издержек не меняется под влиянием децентрализации, децентрализованное решение в отношении поставки общественного блага будет либо эффективнее централизованного, либо аналогично ему, с точки зрения эффективности.

На величину выигрыша от децентрализации будут влиять следующие факторы:

- степень межрегиональных различий (зависимость прямая: чем сильнее межрегиональные различия, тем больше будут преимущества децентрализованного принятия решений);
- эластичность спроса (зависимость обратная: чем ниже эластичность, тем больше будут преимущества от децентрализации);
- возможности экономии на масштабах производства (иногда централизация оказывается выгоднее в силу экономии на масштабах производства).

Достаточно сложно точно измерить выигрыш или издержки, которые несет децентрализация. Мы можем говорить лишь о проблемах бюджетного федерализма и о возможности сокращения издержек и увеличения выигрыша.

Поскольку мы уже пришли к выводу о том, что рассредоточение людей с разными предпочтениями по разным регионам определяет эффективность децентрализации, возникает другой вопрос: а способна ли сама децентрализация порождать такое рассредоточение? Этот вопрос был исследован американским экономистом Чарльзом Тибу. Тибу обратил внимание на процессы миграции и «голосование ногами», под которым понимается перемещение индивидов из одних регионов в другие в результате оценки ими и сопоставления количества общественного блага, которое они получают, и налогов, которые они платят для его финансирования. Гипотеза Тибу звучит следующим образом: при условии существования большого числа региональных единиц и свободной миграции рабочей силы бюджетная децентрализация ведет к Парето-улучшениям, поскольку она позволяет оценить предпочтения относительно производства общественных благ. Впервые эта гипотеза была описана Тибу в 1956 г. в его работе «Чистая теория расходов местных органов власти» (*A Pure Theory of Local Government Expenditures*), опубликованной в «Журнале политической экономии» (*Journal of Political Economy*). Анализ, проведенный Тибу, включает в себя как нормативную часть (утверждение о желательности производства общественных благ на децентрализованной основе), так и позитивную часть (предположение о перемещении людей в зависимости от сочетания местных налогов и предоставляемого объема общественного блага).

Есть ряд факторов, которые препятствуют реализации данной модели в полной мере. Во-первых, существуют определенные издержки перемещения индивидов из одного региона в другой, причем издержки эти могут быть достаточно велики. Во-вторых, отсутствует полная информация о региональных различиях, следовательно, индивиды могут осуществлять миграционные действия или не осуществлять их, но при этом их решения не будут носить оптимизирующий характер. В-третьих, отсутствует абсолютная локализация выигрышей. Например, улучшение противопожарной безопасности в одном регионе может вызвать ответные действия со стороны администрации другого региона. И, наконец, в-четвертых, количество альтернативных регионов не безгранично, и индивиды вынуждены выбирать между имеющимися вариантами мест жительства. В силу действия всех этих факторов теоретические рассуждения Тибу принято называть гипотезой, которую, однако, следует принимать во внимание при обсуждении проблемы бюджетного федерализма.

Еще одна теоретическая проблема, рассматриваемая в связи с бюджетным федерализмом, - это проблема переполнения и теория клубов.

Проблема, рассматриваемая теорией клубов, возникает для смешанных общественных благ, то есть таких благ, которые обладают свойством не соперничества в потреблении, но не обладают свойством неисключаемости в потреблении. Примерами подобных благ являются, например, городские парки, бассейны, музеи и т.п. Однако для таких благ возникает проблема переполнения, заключающаяся в том, что полезность отдельного индивида начинает сокращаться по мере увеличения количества индивидов. Следовательно, возникает вопрос о соответствии количества общественного блага численности потребителей. Типичный пример, приводимый для рассмотрения теории клубов, - это ситуация с потреблением такого блага, как городской парк.

Для простоты анализа мы далее предполагаем, что существует единство вкусов и предпочтений у жителей города, на территории которого находится парк. Ситуация анализируется с точки зрения одного индивида - жителя города.

Потребитель сопоставляет свои издержки и выгоды. С этой точки зрения для него интересны две зависимости.

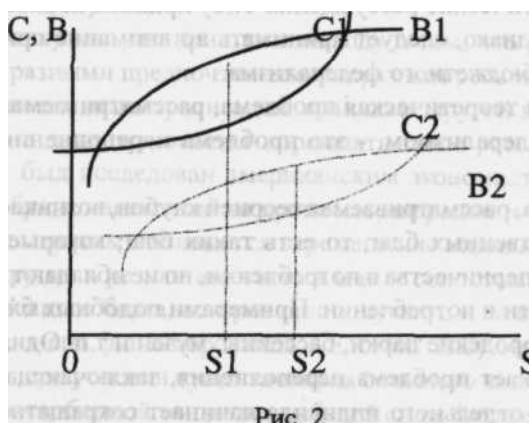
1) Какова должна быть оптимальная площадь парка при данной численности жителей города.

2) Каково должно быть оптимальное количество жителей города при данной площади парка.

Оба вопроса рассматривают процесс распределения общественного блага, и они должны быть решены совместно. Теория клубов как раз заключается в поиске совместных оптимальных решений для подобных ситуаций.

Можно представить данную проблему в графическом виде. Для этого последовательно рассмотрим три рисунка: (2), (3), (4).

Обозначим через S площадь парка, через C - индивидуальные издержки, а через B - индивидуальные выгоды. N - численность жителей города.



Линии $C1$ и $B1$ (рис. 2) показывают, как зависят издержки и выгоды от площади парка при некотором фиксированном значении жителей ($N1$). Линии $C2$ и $B2$ показывают то же самое, но при иной численности жителей ($N2$). Найдем оптимальную площадь парка, то есть максимальную разницу между выгодами и издержками. При количестве жителей $N1$ оптимальная площадь парка составит $S1$, а при численности жителей $N2$ - соответственно $S2$. Таким образом, каждому значению N можно поставить в соответствие некоторое оптимальное значение площади парка S_{opt} . Эту зависимость отражает линия S_{opt} на рисунке (4).

На рисунке (3) мы видим, каким образом решается обратная задача: при фиксированном значении площади парка S определяется оптимальное значение количества жителей N :

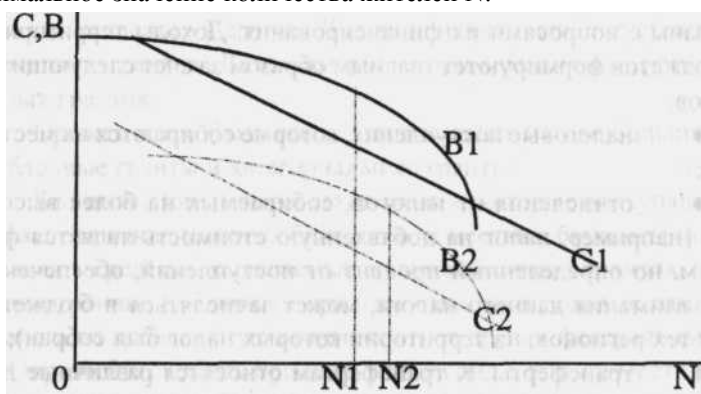
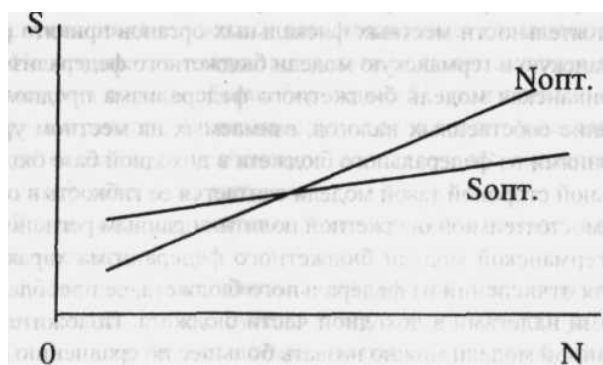


Рис. 3

Кривые направлены иначе, поскольку издержки и выгоды индивида при заданном количестве общественного блага уменьшаются по мере числа пользователей.

На рисунке (4) линия $N_{opt.}$ показывает все оптимальные значения количества жителей N при различных вариантах площади парка S .

Пересечение линий $N_{opt.}$ и $S_{opt.}$ демонстрирует согласованное оптимальное решение обеих задач.



Таким образом, мы приходим к оптимальному решению в рамках теории клубов.

Вопросы производства общественных локальных благ неразрывно связаны с вопросами их финансирования. Доходы территориальных бюджетов формируются главным образом за счет следующих источников:

налоговые поступления, которые собираются на местном уровне;

отчисления от налогов, собираемых на более высоком уровне (например, налог на добавленную стоимость является федеральным, но определенный процент от поступлений, обеспеченных за счет взимания данного налога, может зачисляться в бюджетные доходы тех регионов, на территории которых налог был собран);

трансферты. К трансфертам относятся различные дотации, субсидии, которые распределяются как помощь для покрытия расходов местных бюджетов. В принципе отчисления от налогов и трансферты выполняют примерно одинаковую функцию, но отчисления от налогов основываются на строгом законодательном закреплении процента, в рамках которой будет поступать финансовая помощь, а трансферты зависят от конкретных решений вышестоящего бюджетного органа.

Тот факт, что местные органы зависят от решений в отношении трансфертов вышестоящих фискальных звеньев, ограничивает самостоятельность первых в принятии решений. При этом в зависимости от степени самостоятельности местных фискальных органов принято различать американскую и германскую модели бюджетного федерализма.

Американская модель бюджетного федерализма предполагает доминирование собственных налогов, взимаемых на местном уровне, над отчислениями из федерального бюджета в доходной базе бюджета. Положительной стороной такой модели считается ее гибкость в осуществлении самостоятельной бюджетной политики данным регионом.

Для германской модели бюджетного федерализма характерна высокая доля отчислений из федерального бюджета, ее преобладание над местными налогами в доходной части бюджета. Положительной стороной данной модели можно назвать большее по сравнению с американской моделью единство в смысле выработки и осуществления

единой бюджетной политики в рамках страны, а также - заинтересованность местных властей в сборе налогов.

Существуют разнообразные формы передачи средств из одних бюджетных звеньев в другие. Для их описания используется понятие бюджетных грантов. Далее мы рассмотрим различные формы бюджетных грантов.

Прежде всего бюджетные гранты делят на две большие группы: блочные гранты и категориальные гранты.

Блочными называются такие гранты, которые поступают в полное распоряжение местных бюджетов, и местные бюджеты могут использовать средства, выделяемые в рамках блочных грантов, по своему усмотрению. К блочным грантам относятся долевые отчисления от налога на добавленную стоимость и от других федеральных налогов. Определяется лишь процент отчисления в пользу местных бюджетов, а пути использования данного гранта относятся к ведению местных фискальных органов.

В отличие от блочных грантов категориальные гранты - это целевые гранты, выделяемые на решение определенных задач.

В свою очередь среди категориальных грантов различают долевые гранты и недолевые гранты.

Долевые гранты рассчитаны на финансирование лишь части программы, для реализации которой они выделяются. Оставшаяся часть программы финансируется из средств региона. Такой грант может выделяться только в том случае, если у региона есть средства для финансирования своей доли, и регион изъявляет готовность это делать.

Недолевые гранты не предполагают такого деления, и федеральный бюджет в полном объеме берет на себя производство общественного блага в регионе. В данном случае роль территориального бюджета сводится лишь к обеспечению передаточного механизма для поступления финансовых средств.

Долевые категориальные гранты делятся на лимитированные и нелимитированные.

Лимитированные гранты - это гранты, предполагающие установление определенной суммы финансовой помощи центрального бюджета. Есть предельная сумма, за рамки которой финансирование из центрального бюджета не будет выходить.

Нелимитированные гранты - это такая форма финансовой помощи, когда ассигнования, выделяемые из центрального бюджета, могут неограниченно возрастать по мере реализации программы, под которую они выделяются. Например, федеральное правительство берет на себя обязательство финансировать половину расходов на строительство систем водоснабжения, независимо от объема этого строительства. Ограничителем размера гранта выступает в данном случае исключительно готовность местных органов власти оплачивать вторую половину предполагаемых расходов.

Блочные и недолевые категориальные гранты в силу своей специфики практически всегда лимитированы.

Бюджетный грант выполняет для региона практически ту же самую функцию, что и социальная помощь для индивида. Исходя из этого, можно предположить, что на динамику расходов местного бюд-

жета оказывают одинаковое влияние как повышение собственных доходов жителей, так и бюджетные гранты. Источник средств не должен как-либо влиять на пропорции, в которых дополнительно получаемые средства расходуются на приобретение частных благ или общественных благ. Но практика опровергает данное предположение. В США, например, из одного доллара, дополнительно полученного в виде личных доходов, в среднем не более 10 центов направляется на увеличение расходов территориальных бюджетов, а из доллара прироста блочных грантов не менее 40 центов идет на эти цели, и только оставшая часть обеспечивает рост потребления частных благ за счет относительного снижения территориальных налогов¹. Скорее всего первый показатель точнее демонстрирует предпочтения населения. Но

это свидетельствует о том, что средства, перечисляемые в виде грантов в местные бюджеты, избыточно «прилипают» к общественному сектору, и пропорция между личными расходами и бюджетными расходами отклоняется от оптимума. Данное явление получило в экономической теории название «эффект липучки». В его основе лежит несовпадение предпочтений тех, от кого зависит использование грантов, с теми предпочтениями, которые складываются у типичного налогоплательщика. Те, кто влияет на распределение грантов, склонны к увеличению бюджетных расходов. От налогоплательщиков же гораздо труднее добиться согласия на повышение налогов на их личные

доходы, чем на сохранение имеющегося уровня местных налогов при получении грантов.

Еще одна важная проблема, рассматриваемая теорией бюджетного федерализма, - это проблема перераспределения и неравенства. Дело в том, что между различными регионами существуют значительные расхождения по доходу на душу населения и в области налогообложения. Возникает вопрос: необходимо ли стремиться к сокращению этого неравенства, а следовательно, должны ли социальные программы в рамках бюджетного федерализма преследовать эту цель?

Чисто социальные требования, выдвигаемые на интуитивном уровне, говорят в пользу утвердительного ответа на поставленный вопрос. Но есть масса аргументов против такого ответа.

Во-первых, присутствуют определенные трудности технического свойства при реализации подобных программ. Например, при осуществлении программы, нацеленной на помощь региону с низким среднедушевым доходом, происходит снижение налоговой ставки. Но при сильной дифференциации от такой меры выиграют в основном богатые люди, и дифференциация усилится еще больше.

Во-вторых, разные регионы располагают разными ресурсами и разной региональной эффективностью. Федеральная помощь может вмешаться в эффективное размещение ресурсов. Иначе говоря, людей начинают поощрять оставаться в старом месте и заниматься тем, чем традиционно занималось здесь население, а не перемещаться в другие регионы. В перспективе это может углубить структурные диспропорции.

Наконец, федеральное правительство должно быть достаточно осторожным при проведении подобных программ, чтобы данные программы не превращались из программ помощи в программы навязывания предпочтений. Зачастую программы, направленные на устранение неравенства между регионами, искажают модели потребления: увеличивается потребление местных общественных товаров в ущерб потреблению частных товаров в отличие от тех программ помощи, которые предполагают денежное субсидирование индивидов. Таким образом, категориальные гранты могут вести к искажениям в структуре потребления товаров на местном уровне. Данный аргумент по-разному применим к различным товарам. Если гипотеза Тибу справедлива, а ограничивающие ее условия относительно слабы, то предложе-

ние общественных благ, обеспечиваемых на местном уровне, эффективно. В противном случае эффективность от федеральной помощи будет снижаться.

Таким образом, вопрос о том, должна ли государственная финансовая помощь направляться на сглаживание различий между регионами, является дискуссионным.

Рассмотрим теперь вопросы, связанные с реализацией принципа бюджетного федерализма, в российских условиях. Прежде всего обратим внимание на проблемы в данной области, а затем рассмотрим возможные пути их решения, которые обсуждаются сейчас на страницах экономической печати.

2. Бюджетный федерализм в российской экономике

Прежде всего следует остановиться на общих проблемах бюджетного федерализма в условиях переходной экономики, а затем переключиться на рассмотрение именно российской специфики в данном вопросе.

В допереходной экономике, носившей плановый характер, бюджетная децентрализация была весьма и весьма ограничена, поскольку все экономические нормативы, на основе которых формировались местные бюджеты, определялись центром. В рыночной же экономике, где большое значение имеют предпочтения индивидов, идет неуклонный процесс нарастания децентрализационных тенденций. Поэтому когда мы рассматриваем переходную экономику через призму проблематики бюджетного федерализма, мы постоянно говорим о переходе от централизованного к более децентрализованному характеру бюджетных отношений.

Даже на самых первых этапах осуществления перехода к рыночной экономике расширяются права местных властей, начинается процесс бюджетной децентрализации. По мере развития рыночных отношений и становления нормальных межбюджетных отношений в рамках консолидированного бюджета растет финансовая самостоятельность регионов. Некоторые данные, свидетельствующие об этом, можно увидеть в таблице 1

Таблица 1

**Расходы консолидированного бюджета и внебюджетных фондов,
в % к ВВП**

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Федеральный бюджет*	27,1	17,5	18,5	14,9***
Территориальные бюджеты	12,2	16,2	17,5	14,5
Внебюджетные фонды	6,5	9,0	9,2	7,5
Всего	45,8	42,7	45,2	36,9
Справочно: ВВП***, трлн.руб.	19,0	171,5	630,1	1659,0

*Исключая трансферты из федерального бюджета территориальным бюджетам.

**При расчетах показателей за 1992-1994 гг. использовались значения ВВП, пересмотренные Госкомстатом РФ при участии экспертов Всемирного банка в 1996 г.

***С учетом оценочной величины дисконта при погашении ГКО. Источник: Дмитриев М. Политика социальных расходов в современной России // Вопросы экономики. 1996. №10. С. 50.

Как мы видим, несмотря на сохраняющийся высокий удельный вес расходов федерального бюджета в общем объеме расходов консолидированного бюджета, наблюдается устойчивая тенденция к росту доли территориальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета, что свидетельствует о растущей самостоятельности регионов.

Однако развитие бюджетной децентрализации сталкивается в условиях переходной экономики с целым рядом трудностей.

Прежде всего сказываются многолетние традиции централизованного руководства бюджетом, дающие между прочим эффект экономии на масштабе, то есть в ущерб развитию экономической самостоятельности используется принцип административной простоты управления. Кроме того, существует проблема различной адаптации разных регионов к происходящим переменам. По расчетным данным Министерства экономики РФ, число регионов, где собственные фи-

нансовые источники (без учета трансфертов) покрывают 70% и более расходов, равняется 45; из них только 13 регионов способны покрыть собственные расходы на 85%, а финансовая самообеспеченность остальных регионов, как правило, не превышает 69%².

Инфляция усугубляет данные трудности, поскольку усиливает неопределенность, связанную с обесценением доходной базы бюджетов. Развитие бюджетного федерализма определяют не только сугубо экономические, но и политические условия, поэтому успех данного процесса будет зависеть от комплексного и последовательного решения всех указанных проблем.

Рассмотрим теперь, как складывается ситуация в данной области для конкретных российских условий.

Отношения между центральными и региональными бюджетными органами являются в России достаточно сложными и проблематичными. Можно выделить сразу несколько причин такого состояния дел.

Прежде всего, в последние годы возросла степень ответственности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении обеспечения гарантий социального порядка на их территориях. Но центральный бюджет продолжает аккумулировать около половины доходов консолидированного бюджета России. Следствием этого, конечно, становятся конфликтные ситуации между центральным и местными бюджетами в отношении полномочий местных бюджетных органов, которыми они уже наделены, и средств для их реализации, которых при фиксированной доле центра в доходах им явно не хватает.

Падение производства явилось следующей причиной углубления проблем в области бюджетного федерализма. База налогообложения сужается, и возникает общая проблема нехватки средств для бюджетов любого уровня. Естественно, это обостряет борьбу за средства, находящиеся все в большем и большем дефиците.

Кризис, разразившийся в августе 1998 г., усугубил обстановку. Особенно он отразился на положении регионов, которые в отличие от центра не могут погасить долги путем привлечения спекулятивного финансового капитала или за счет эмиссии, и находятся в состоянии глубокого бюджетного дефицита. Одним из ярких негативных проявлений результатов августовского кризиса стало сильное изменение соотношения между объемом валютных обязательств регионов перед

иностранными кредиторами и объемом рублевых поступлений в бюджет. Резкое удорожание иностранной валюты обострило проблему обслуживания региональных долгов. Субъекты Федерации вынуждены были реструктурировать внутренний долг, а значит, они уже не могут привлекать дополнительные средства для рефинансирования долгов за счет новых выпусков ценных бумаг. Бюджетные дефициты еще быстрее растут и осложняют уже имеющиеся финансовые проблемы.

Помимо всех вышеперечисленных причин, дополнительным фактором, ухудшающим положение регионов, явилась жесткая монетарная политика федерального правительства. Доходная база местных бюджетов постоянно уменьшается, бюджетный дефицит растет, увеличивает степень бартерного обмена и неденежных форм расчетов с предприятиями, а это подрывает общее экономическое положение регионов, снижает базу налогообложения и в итоге еще больше усиливает дефицит бюджета.

Даже для относительно развитых в экономическом плане регионов свойственна негативная динамика формирования бюджетных доходов, высокая доля кредиторской и дебиторской задолженности (см. таблицу 2).

Таблица 2

Регионы с наиболее крупными размерами кредиторской и дебиторской задолженности (на 1 октября 1998 г.)

<i>Регионы</i>	<i>Кредиторская задолженность, млн. руб.</i>	<i>В том числе просроченная, %</i>	<i>Дебиторская задолженность,</i>	<i>В том числе просроченная, %</i>
Тюменская область	111031	56,5	77612	57,2
Свердловская область	56002	69,5	32678	59,2
Москва	51649	39,5	40513	39,2
Челябинская область	51477	61,0	24527	62,4
Красноярский край	42144	62,4	27116	56,1

<i>Иркутская область</i>	33665	58,9	17888	58,9
Пермская область	32550	61,8	24791	45,5
Санкт-Петербург	27509	34,8	15653	44,2
Московская область	24361	42,8	13618	27,1
Нижегородская область	24096	53,9	15441	46,4

Источник: Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. 1999. №3. С. 24.

Совершенно очевидно из приведенных данных, что проблема задолженности весьма актуальна даже для, казалось бы, относительно благополучных регионов.

В качестве благополучного примера принято называть г.Москву. Однако даже в г. Москве наблюдается хроническое удвоение масштабов неисполнения бюджета по доходам, начиная с 1994 г., что со всей очевидностью демонстрируют данные таблицы 3.

Таблица 3

Фактическое исполнение бюджета г.Москвы в 1993-1996 гг.

<i>Годы</i>	<i>Профицит (в % к расходам)</i>	<i>Исполнение бюджета по доходам (в % к плану)</i>
1993	4,79	104,52
1994	2,26	97,61
1995	0,32	94,04
1996	0,72	87,64

Источник: Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. №3. С. 33.

В результате такого невыполнения бюджета по доходам сокращаются и бюджетные расходы. Данная тенденция в наиболее сильной

степени отражается на недофинансировании капитальных вложений и расходов на капитальный ремонт - статьи, традиционно составляющие существенную часть городского бюджета.

Такое положение дел характерно и для других российских муниципальных образований, особенно для бюджетов крупных городов.

Однако прослеживаемая тенденция не означает, что региональные налоги собирались в целом хуже федеральных. Как раз наоборот: региональные налоги собирались лучше федеральных, что объясняется более гибкой системой внесения налоговых выплат в территориальные бюджеты. Налоговые поступления распределяются между региональным и федеральным бюджетами в пропорции 50% на 50%, но региональные власти находят способы перераспределить налоги в свою пользу. Так, например, по итогам 1998 г. можно сказать, что доля платежей в территориальный бюджет от всего объема поступлений составила в Ростовской области 70%, в Тюменской - 71%, в Челябинской - 77%³. И такое положение дел становится типичным повсеместно: идет сокращение поступлений в федеральный бюджет в относительном измерении по сравнению с растущей долей поступлений в региональные бюджеты. Однако такое смещение не ведет к росту реального объема поступлений в бюджетную систему страны, поэтому в вышеуказанных процессах можно видеть лишь проявление местных интересов, но не положительные сдвиги в области бюджетной политики.

Сложившаяся обстановка приводит всех, от кого хоть в какой-то степени зависит принятие бюджетных решений, к неизменному выводу о необходимости проведения реформы межбюджетных отношений. Вопрос в том, на каких принципах должна осуществляться эта реформа, какие цели и задачи она должна перед собой ставить. Отдельные теоретики и практики по-разному отвечают на этот вопрос.

Проанализируем сначала те имеющиеся в наличии способы решения поставленной задачи, то есть то, что уже на практике используется для регулирования бюджетных отношений, а затем рассмотрим некоторые новые рекомендации и предложения в этой области.

На сегодняшний день одним из основных инструментов, который используется для финансирования регионов из ресурсов федерального бюджета, а следовательно, важнейшим органом реализации принципов бюджетного федерализма, является Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР).

ФФПР был образован в 1994 г., и его образование преследовало цель установить определенный порядок формирования дотаций регионам. Методика распределения предполагала, что регионам будут выделяться доли от всего объема средств ФФПР. Такая методика подвергается критике сегодня со стороны многих экономистов. В 1996-1997 гг. предпринимались попытки ее пересмотра, но они не увенчались успехом.

Однако методика распределения - это не единственное, за что критикуют ФФПР. Помимо методики, складывается ситуация, когда реальные объемы финансовой помощи не соответствуют ее плановым значениям. Объем ФФПР составляет 14% от налоговых поступлений в федеральный бюджет, за исключением таможенных пошлин и подоходного налога с физических лиц⁴. То есть, если фактические поступления в бюджет оказываются равными, например, 70% от установленного уровня, то и каждый субъект Российской Федерации получает лишь 70% от своей доли.

Кроме того, указанная система представляет собой лишь техническое решение, не устраняющее глубинные проблемы бюджетного федерализма в России. Существуют различные бюджетные ссуды, взаимные расчеты, расходы по линиями министерств и ведомств. Существует также порядок расходования внебюджетных фондов и т.п.

Бюджетные отношения в Российской Федерации имеют довольно запутанный и противоречивый характер. На фоне имеющихся проблем и нечеткого законодательства все более частыми методами добывания средств становятся не экономические рычаги, а политический шантаж, политическое давление, что еще в большей степени усугубляет ситуацию в области бюджетного федерализма.

Существенные сложности наблюдаются не только в формировании доходов регионов, но и в исполнении бюджетов в их расходных частях. Мы уже говорили о сокращении бюджетных расходов и недофинансировании капитальных вложений в регионах. Рассмотрим данную проблему более детально.

Финансирование расходов в большинстве бюджетов субъектов Российской Федерации происходит со значительным отставанием от плана, зачастую даже превышающим отставание от плана в формировании доходной части бюджетов. Дело в том, что взаимозачетные операции, применяемые в практике платежей в территориальные бюджеты

ты, приводят к тому, что, хотя региональные доходы и увеличиваются формально за счет неденежных платежей, они, однако не могут быть использованы для осуществления финансирования из бюджета. Прежде всего это относится к выплатам обязательств по заработной плате, которые невозможно осуществлять за счет неденежных поступлений. Для наглядности и доказательства представленных тезисов рассмотрим структуру расходной части бюджетов отдельных регионов, показанную в таблице 4.

Таблица 4

Структура расходной части региональных бюджетов

	<i>Свердловская область, 11 месяцев 1998 г</i>	<i>Омская область, 12</i>	<i>Оренбургская область, 12 месяцев 1998 г.</i>
Промышленность, строительство и энергетика, %	10		
Сельское хозяйство, %	6		
Социальная политика, %	7	12	
Образование, %	8	10	5
Здравоохранение, %	11	10	12
Финансовая помощь бюджетам других уровней, %	30	15	43
Государственное управление и местное самоуправление, %			3
Выданные бюджетные ссуды, %			3
Транспорт и дорожное хозяйство, %			4
Правоохранительная деятельность, %			5

Жилищно-коммунальное хозяйство, %			12
Прочие расходы, %	28	53	13

Составлено по: Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. 1999. №3. С. 26.

Как свидетельствуют данные таблицы 4, самой крупной статьей расходов региональных бюджетов остается финансовая помощь бюджетам других уровней, то есть по сути дела таким образом осуществляется субсидирование коммунальных расходов и заработной платы более мелких региональных образований. Такая тенденция является негативной и пагубно отражающейся на дальнейшем развитии отношений в рамках бюджетного федерализма. С одной стороны, происходит разбазаривание средств регионов, а с другой, у более мелких бюджетных звеньев формируются четкие иждивенческие настроения по отношению к бюджетам более высокого уровня.

Обострение проблемы бюджетного дефицита еще больше усиливает наблюдающиеся негативные тенденции в области расходов регионов. Доходы, собираемые в денежной форме, как уже было отмечено выше, почти полностью расходуются на выплату заработной платы и осуществление текущих долговых платежей, а остальные потребности регионов оплачиваются в безденежной форме. Однако в последнее время отмечена тенденция к снижению дефицитов бюджетов субъектов Федерации. Это происходит за счет использования взаимозачетов по налоговым платежам, отсрочки выплат по долговым обязательствам регионов и введения разнообразных ограничений в расходовании бюджетных средств. Масштаб снижения бюджетных дефицитов определяется степенью возможности использования взаимозачетов и неденежных форм финансирования, а также от того, насколько местные власти сумеют договориться с кредиторами в отношении реструктуризации выплат долгов.

Особо следует сказать о трансфертах и прочих формах поддержки региональных бюджетов федеральными финансовыми органами. Трансфертные перечисления не так велики по своим абсолютным раз-

мерам, однако их роль в финансировании региональных бюджетов достаточно значима, поскольку они позволяют обеспечить те обязательства, которые не могут быть покрыты через взаимозачеты. Опять же речь идет о заработной плате и выплате социальных пособий в регионах. Помощь предоставляется в виде ссуд на погашение задолженности по зарплате и целевых субсидий.

Министерство финансов разработало ряд условий, которые должны исполнять те субъекты Федерации, которые претендуют на получения таких средств. Это сделано с целью усиления контроля и упорочения целевого характера такой финансовой помощи. В соответствии с этими условиями, например, регионы, имеющие задолженность по зарплате, должны направлять бюджетные средства на погашение этой задолженности и не допускать расходования средств на другие цели, они должны также сокращать объем взаимозачетов по налоговым обязательствам и т.п.

Федеральное правительство оказывает и другие виды помощи регионам в рамках бюджетных отношений. Так, например, оказывается поддержка топливно-энергетическому комплексу в северных и восточных районах, для чего выделяются бюджетные ссуды и проводятся взаимозачеты с федеральным бюджетом. Правительство также принимает участие в финансировании инвестиционных проектов; как правило, это происходит в косвенной форме через отсрочку по уплате федеральных налогов.

Далее мы предполагаем остановиться на анализе положения в сфере муниципальных бюджетов как особого звена государственной бюджетной системы. Особенность это двоякая. С одной стороны, муниципальные бюджеты представляют собой низшее звено государственной бюджетной системы и, следовательно, обладают относительно небольшими финансовыми возможностями. С другой стороны, именно данные бюджеты играют существенную роль в сфере межбюджетных отношений, и поэтому вопрос об их положении необходимо рассмотреть особо.

В последние годы наблюдается тенденция к росту доли муниципальных бюджетов в расходах и к сокращению доли муниципальных бюджетов в доходах консолидированного бюджета. Посредством муниципальных бюджетов происходит финансирование расходов на образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и

социальную политику. При этом наблюдается всеобщая тенденция неисполнения утвержденных бюджетов, свойственная даже для самых благополучных в экономическом отношении крупных городов. Выше мы уже приводили данные по г.Москве. Аналогичные тенденции характерны для других муниципальных бюджетов.

Проблема дефицита финансовых ресурсов, безусловно, играет чрезвычайно важную роль в общих проблемах, стоящих перед муниципальными бюджетами. Но ею не исчерпываются все те сложности, которые следует преодолеть при пересмотре межбюджетных взаимоотношений.

Можно выделить целый ряд структурных несоответствий между доходами и расходами муниципальных бюджетов.

Прежде всего следует напомнить о том, что в муниципальных доходах слишком велика доля средств бюджетного регулирования.

Этот

факт говорит о низкой финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов, находящихся в зависимости от региональных властей, которые в свою очередь зависят от федеральных решений. Низкая степень самостоятельности определяет и низкую степень ответственности, что отрицательно сказывается на развитии межбюджетных отношений.

Еще одним серьезным структурным несоответствием можно назвать нарушения в структуре расходов. В расходах муниципальных образований выделяют расходы текущие и расходы на развитие. Естественно, при всей важности и необходимости текущих расходов решающее слово остается за расходами на развитие. Но расходы на развитие тесно связаны с доходами, поступающими из вышестоящих бюджетов. Поэтому недостаточная величина бюджетных доходов приводит к сокращению как текущих расходов, так и расходов на развитие. А сокращение последних подрывает производственную базу. Муниципальные бюджеты начинают прибегать к заимствованиям, поскольку расходы на развитие необходимы для нормального функционирования жизнедеятельности города. Но зачастую после этого начинается процесс перекидывания заемных средств из программ развития в область финансирования текущих расходов. Подобные тенденции должны быть устранены, а значит, необходимо еще раз обратить внимание на самостоятельность и ответственность муниципальных бюджетов за осуществление своих программ.

Итак, мы рассмотрели ряд проблем и трудностей, которые стоят перед бюджетами различных уровней в Российской Федерации, а значит, препятствуют нормальному развитию бюджетного федерализма в стране. Что же необходимо сделать для преодоления сложившихся негативных тенденций и создания полноправных бюджетных отношений между субъектами в рамках консолидированного бюджета?

Ответить на поставленный вопрос однозначно не представляется возможным. Однако можно обрисовать в общих чертах пути достижения намеченной задачи.

В последнее время выдвигаются самые разнообразные варианты развития и совершенствования межбюджетных отношений. В Государственной думе периодически появляются новые проекты федерального закона, направленного на улучшение положения в данной области. Отдельные субъекты Российской Федерации также выдвигают свои предложения в области бюджетного регулирования, в этом аспекте следует выделить прежде всего Свердловскую и Омскую области.

Все споры вращаются в основном вокруг порядка формирования и распределения ФФПР, хотя такой подход не исчерпывает всех сложных отношений между бюджетами различных уровней. Что касается распределения ФФПР, то оно зависит от двух причин: объема полномочий властей различных уровней и той доли основных налогов, которые взимаются в пользу соответствующих бюджетных единиц. Исходя из этого, можно с полным правом утверждать, что реформирование межбюджетных отношений должно основываться на четком разграничении полномочий между различными уровнями консолидированного бюджета и не менее четком определении нормативов бюджетных расходов. То есть регионы должны получить реальную самостоятельность, которая позволит им, с одной стороны, распоряжаться своими средствами, а с другой стороны, по возможности минимально прибегать к помощи федерального бюджета в финансировании своих расходов. Только таким образом становится выполнимой задача реализации основных принципов бюджетного федерализма и перехода к большей бюджетной децентрализации.

Однако, как уже отмечалось выше, прения вокруг ФФПР не исчерпывают весь круг вопросов, связанных с совершенствованием межбюджетных отношений. Совершенно ясно, что не менее серьезными являются вопросы, связанные с разделением полномочий в области

расходов и оптимизацией распределения источников доходов. В конце концов на сегодняшний день через ФФПР проходит лишь одна восьмая всех финансовых ресурсов, которые перераспределяются между различными уровнями бюджетной системы. Поэтому необходимо уделять внимание в плане реформирования бюджетной системы не только ФФПР, но и другим вопросам.

Необходимо, видимо, выработать долгосрочный план развития бюджетного процесса, о чем также достаточно часто пишут и говорят в последнее время. Подобная долгосрочная программа позволит строить межбюджетные отношения на длительной основе, а следовательно, обеспечит определенную стабильность в смысле развития процесса бюджетной децентрализации и становления бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Примечания:

¹ Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора. М, 1996. С. 311-312.

² Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 140.

³ Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 29.

⁴ Хурсевич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 131.

Литература:

1. Аткинсон Э., Стиглиц Дж. Лекции по экономической теории государственного сектора. М, 1995.

2. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997.

3. Яковсон Л.И. Экономика общественного сектора. М., 1996.

4. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 33-41.

5. Богачева О. Государственное финансирование сферы культуры и искусства (опыт индустриально развитых стран) // Вопросы экономики. 1996. № 10. С. 64-77.

6. Дмитриев М. Политика социальных расходов в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 10. С. 49-63.

7. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 139-142.

8. Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. 1999. № 3. С. 21 -32.

9. Хурсевич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики. 1998. № 10. С. 127-138.

10. Rosen H.S. Public Finance. U.S., 1995.