

Садыгов Ф.К.

заместитель министра РФ по налогам и сборам, действительный государственный советник налоговой службы РФ II ранга

Бюджетные этажи

методологические аспекты формирования межбюджетных отношений в рыночной России

Продолжение. Начало в № 12/2002

В настоящее время в бюджетном федерализме выделяют «классическую» теорию и теорию «федерализма, сохраняющего рынок» («market-preserving federalism»). В «классической» теории бюджетного федерализма центральной считается гипотеза В. Тибу [4], которая исходит из того, что механизм «голосования ногами» может работать подобно рыночному механизму. С этой гипотезой тесно связаны основополагающие положения именно «классической» теории бюджетного федерализма (или теории бюджетно-налоговой децентрализации), заложенные У. Оутсом в 1972 году. Это, прежде всего, касается концепции децентрализации налогово-бюджетной политики, основанной на положительных внешних эффектах и экономии на масштабах предоставления ряда общественных благ, а также на администрировании многих видов налогов [3].

В результате анализа зарубежного опыта бюджетного федерализма, многие российские исследователи склоняются к мнению о том, что, как минимум, имеются две модели бюджетного федерализма: американская модель и германская, или, соответственно, конкурентная и кооперативная модели.

Американская модель бюджетного федерализма [2] характеризуется высокой степенью фискальной автономии субнациональных органов власти и в части расходования бюджетных средств, и в сфере формирования доходной части их бюджетов.

Германская модель [1] основана на унитарном построении федерации. Ее особенность состоит в том, что она ориентирована на создание одинаковых условий жизни для всей нации (а не на поддержание минимальных стандартов!), а также на обеспечение на федеральном уровне наиболее важных приоритетов: законодательной функции, распределения финансовых ресурсов и формирования основных направлений политики в той или иной области. Коренное отличие германского федерализма от канадского или американского заключается в обеспечении единства стандартов жизни, процедуры расщепления доходов и природе самофинансирования межземельного выравнивания.

В 90-х годах сформировалась *теория «федерализма, сохраняющего рынок»* («market-preserving federalism»), которая является, по сути, дальнейшим развитием «классической» теории бюджетного федерализма. Сторонники этой теории исходят из того, что оптимальная децентрализация бюджетной системы может послужить эффективным механизмом формирования рыночной экономики и стимулирования экономического роста.

Существование различных моделей бюджетного федерализма в экономически развитых странах свидетельствуют о том, что в настоящее время отсутствует универсальная по эффективности модель бюджетного федерализма. Эффективность конкретной модели определяется соблюдением общих

положений «классической» теории бюджетного федерализма и наличием у властей всех уровней стимулов для проведения ответственной бюджетной политики.

Различие моделей бюджетного федерализма в странах с развивающейся или переходной экономикой также свидетельствуют о том, что отсутствует универсальная модель централизации или децентрализации доходных и расходных полномочий. Эффективность конкретной модели бюджетного федерализма в этих странах определяется соблюдением общих положений теории «федерализма, сохраняющего рынок».

Как видим, теория бюджетного федерализма свидетельствует о том, что для конкретного государства эффективность модели централизации или децентрализации бюджетных расходных и доходных полномочий обеспечивается соответствующими принципами бюджетного федерализма. А конкретизация совокупности этих принципов зависит от типа государственного устройства страны (унитарный или федеративный тип).

В соответствии со сложившимися в странах с рыночной экономикой конкретными моделями бюджетного федерализма и практикой межбюджетных отношений можно констатировать, что общими (базовыми) принципами бюджетного рыночного федерализма являются:

- распределение бюджетных расходных полномочий по уровням власти;
- распределение и закрепление бюджетных доходных, в том числе налоговых, полномочий по уровням власти;
- формирование системы межбюджетных отношений, обеспечивающих минимизацию дисбаланса в соотношении расходных и доходных полномочий бюджетов каждого уровня власти.

Следует отметить, что эти положения достаточны, на наш взгляд, для стран с устоявшейся формой бюджетного устройства. В России же актуальна проблема упорядочения бюджетного устройства субъектов Федерации, а, следовательно, и вопрос совершенствования действующей бюджетной системы страны. Отсюда построение российской модели бюджетного федерализма напрямую зависит от принятия окончательной формы бюджетного устройства страны, а это требует надлежащей разработки и внедрения теоретических и методологических аспектов бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в России.

Бюджетная обеспеченность всех уровней власти государства должна формироваться на единой методологии межбюджетных отношений, суть которой определяется лежащей в их основе теории бюджетного федерализма. Возникает вопрос по поводу оценки оптимального или критически допустимого соотношения между расходными и доходными полномочиями по каждому уровню бюджетной системы. Методологически выверенная и обоснованная оценка этого соотношения для каждого уровня бюджетной системы должна быть основана на единых подходах с учетом:

- а) асимметричности федеративного и налогового устройства страны;
- б) уровня эффективности развития в стране рыночной экономики.

В зависимости от последнего подхода межбюджетные отношения должны формироваться на основе соответствующих теорий бюджетного федерализма:

- *в странах с развитой рыночной экономикой* независимо от типа государственного устройства (унитарного или федеративного) – на основе классической теории бюджетного федерализма;

- в странах с развивающейся рыночной экономикой независимо от типа государственного устройства (унитарного или федеративного) – в соответствии с теорией «федерализма, сохраняющего рынок».

Теории бюджетного федерализма, лежащие в основе методологии формирования межбюджетных отношений, через соответствующую совокупность базовых принципов бюджетного федерализма предопределяют критерии формирования конкретной системы этих отношений. Поэтому при построении такой методологии особое место должно отводиться выработке цели межбюджетных отношений. Эта цель может быть сформулирована двояко: во-первых, повышение бюджетной обеспеченности всех уровней власти при определенной структуре расходных полномочий между ними;

во-вторых, снижение дисбаланса между уровнями бюджетной системы в части распределения расходных полномочий и доходных источников бюджета.

Повышение обеспеченности бюджетов всех уровней бюджетной системы при определенной структуре расходных полномочий, распределяемых между уровнями властей, по мере перехода на более низкий уровень власти в качестве цели межбюджетных отношений должен выступать режим роста уровня наполняемости бюджета.

Данная цель считается достигнутой в том случае, если гарантируется более высокий уровень получения собственных доходов бюджетами муниципалитетов по сравнению с обеспеченностью собственными доходами бюджетов регионов, а уровень доходности бюджетов регионов должен быть выше уровня доходности федерального бюджета.

& в настоящее время отсутствует универсальная по эффективности модель бюджетного федерализма

& построение российской модели бюджетного федерализма напрямую зависит от принятия окончательной формы бюджетного устройства страны

& по мере перехода на более низкий уровень власти особую роль играет рост уровня наполняемости бюджета

Литература:

1. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в экономике, 1995, №8.
2. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. 1995, №9.
3. Oates, Wallace E. *"Fiscal Federalism"*, New York: Hartcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
4. Tiebout, Charles M. "A Pure Theory of Local Expenditures" // *Journal of Political Economy*, #64, 1956, pp.416-424.