

Проблемы и тенденции развития межбюджетных отношений в России

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры макроэкономического регулирования
Доктор экономических наук, профессор
Rakov1960@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению проблем и тенденций развития межбюджетных отношений в России. Автор показывает, что с течением времени проблемы развития межбюджетных отношений в России не только не разрешаются, а наоборот, усиливаются, и что бюджетная система России все более деформируется, дрейфует в направлении бюджетной системы СССР.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, дефицит и профицит бюджета, бюджетное выравнивание, бюджетные трансферты, дотации, субвенции, субсидии

Zaporozhan A. Ya.

Problems and Tendencies of the Interbudgetary Relations Development in Russia

Zaporozhan Anatoly Yakovlevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation
Doctor of Science (Economics), Professor
Rakov1960@rambler.ru

ABSTRACT

The article is devoted to consideration of problems and tendencies of development of the interbudgetary relations in Russia. The author shows that eventually problems of development of the interbudgetary relations in Russia not only aren't resolved, and on the contrary amplify, and that the budgetary system of Russia is more and more deformed, drifts in the direction of the budgetary USSR system.

KEYWORDS

interbudgetary relations, budgetary federalism, deficiency and surplus of the budget, budgetary alignment, budgetary transfers, grants, subventions, subsidies

Из исходного принципа организации бюджетной системы РФ — разграничения доходов и расходов субъектов бюджетной системы — вытекает проблема бюджетного эгоизма, когда одни субъекты бюджетной системы реализуют свои интересы в бюджетной сфере за счет ущемления интересов других. Особенно остро стоит эта проблема во взаимоотношениях выше и нижестоящих субъектов бюджетной системы. Бюджетный федерализм представляет собой такую организацию бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности и автономии каждого бюджета органично сочетать интересы государства с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Политика бюджетного федерализма проводится более 15 лет. Однако ситуация в сфере межбюджетных отношений кардинальным образом не меняется.

Разбалансировка бюджетной системы по вертикали

Проблема бюджетного эгоизма в сфере межбюджетных отношений наиболее зримо выявляется в разбалансировке бюджетных доходов и расходов соответственно федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ (табл. 1).

Настораживает не столько факт диспропорции в соотношении бюджетных доходов и расходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ, сколько тенденция. Это — во-первых. Во-вторых, из диспропорции в соотношении бюджетных доходов и расходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ вытекает искусственность дотационного характера многих регионов и территорий.

Существует понятие «самодостаточный регион». Самодостаточным является регион, с территории которого собирается и направляется в федеральный бюджет налоговых доходов больше, чем возвращается в регион из федерального бюджета в форме бюджетных трансфертов. Таких регионов, по расчетам директора Департамента бюджетной политики Минфина А. М. Лаврова, на 2007 г. было 50 из 86. Значит, реально дотационными регионами на тот год могли считаться 36, а не 67 регионов в соответствие с официальными данными. Аналогично и по муниципальным образованиям. Например, в Саратовской области 42,2% собранных налогов в 2007 г. были зачислены в федеральный бюджет, 42% — в бюджет области и только 15,8% остались местным бюджетам¹.

Диспропорции в соотношении бюджетных доходов и расходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ обуславливаются:

1) перераспределением налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами.

Если в 2001–2002 гг. налоговые доходы делились между регионами и центром в пропорции 50:50, то в 2006 г. у регионов осталось уже чуть более 30% [2]. В целом же за период 1998–2013 гг. доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете Российской Федерации уменьшилась в 1,6 раза (с 54 до 33,9%).

В настоящее время в федеральный бюджет поступают доходы от наиболее стабильных, обильных и хорошо собираемых налогов: на добавленную стоимость (НДС); на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья; на доходы физических лиц (60% налоговых доходов); большая часть акцизов.

Бюджеты субъектов Федерации формируются доходами от менее стабильных, менее обильных и более трудно собираемых налогов. Так, например, доходы от налога на прибыль зависят от экономической конъюнктуры. В 2013 г. поступления по данному налогу оказались ниже прогнозируемых на 13% вследствие замедления темпов экономического роста [1, с. 64]. В плане налога на прибыль бюджет регионов теряет также налоговые доходы от применения «института консолидированной группы налогоплательщиков» (КГН). По данным Счетной палаты РФ, за счет консолидации убытков внутри КГН региональные бюджеты в 2012 г. недосчитались 8 млрд руб. налога на прибыль, в 2013 г. — 16,4 млрд руб. [3, с. 15]. Бюджеты субъектов РФ пополняются также за счет трех региональных налогов: на имущество организаций, транспортного налога и налога на игорный бизнес. Однако с собираемостью этих налогов существуют серьезные проблемы.

В местные бюджеты зачисляются налог на имущество физических лиц и земельный — незначительные по суммам сборов, трудоемкие в сборе и плохо собираемые. Таким образом, в распоряжении региональных и особенно местных властей оказались в основном плохо собираемые налоги, что сильно снижает их бюджетный потенциал;

¹ Государственная власть и местное самоуправление // 2007, № 6. С. 19.

Разбалансировка бюджетной системы по вертикали

Показатель, %	1998	1999	2000	2003	2007	2012	2013
Доходы консолидированного бюджета субъектов Федерации к консолидированному бюджету РФ	54	49	46	42	41	34,4	33,9
Расходы консолидированного бюджета субъектов Федерации к консолидированному бюджету РФ	54	52	52,9	55,1	56,6	—	—
Превышение расходов над доходами	0	3	6,9	13,9	15,5	—	—

Примечание: Цифровые данные таблицы взяты автором из разных источников.

2) перераспределением расходных полномочий между федеральным центром и регионами.

Особенностью сложившейся бюджетной системы стала концентрация на верхнем уровне бюджетной системы в основном концептуальных и более гибких обязательств, бюджетное финансирование которых можно корректировать в зависимости от располагаемых денежных средств. В то же время расходы субъектов РФ большей частью представлены социальными обязательствами, от которых невозможно отказаться. Например, в 2011 г. в среднем по России расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на 59% были представлены расходами на социально-культурные мероприятия (а в пяти субъектах их доля превышала 70%), еще 12,6% составляли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство.¹

Нормами Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² были распределены предметы ведения и расходные полномочия между бюджетами разных уровней бюджетной системы, а также разрешалась передача расходных полномочий по взаимной договоренности от выше к ниже стоящему бюджету с соответствующей передачей доходов на их финансирование. Делегирование расходных полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств, если в результате этого происходит снижение расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг. Однако на практике этот процесс пошел в изначально непредсказуемом направлении с изначально предсказуемыми последствиями:

- делегирование расходных полномочий на практике чаще всего осуществляется не в результате взаимной договоренности, а в одностороннем порядке; федеральными нормативными и правовыми актами;
- с течением времени увеличивается перечень и объем расходных полномочий, передаваемых с выше на ниже стоящий уровень бюджетной системы. Всего, по расчетам Института реформирования общественных финансов, на начало 2013 г. на уровень субъектов РФ было передано 112 полномочий (обязательств) социального характера, ранее относившихся к предметам ведения Российской Федерации [4, с. 12];

¹ Финансы России — 2012 : статистический сборник. Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_51/lssWWW.exe/Stg/02-14.htm

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173444/

- финансовое обеспечение передаваемых расходных полномочий осуществляется чаще всего в форме субсидий. Из этого следует, что расходные обязательства федерального бюджета частично должны финансироваться из бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований;
- бюджетная обеспеченность передаваемых полномочий не всегда является полной. Так, еще в 2006 г. в целом по России недостаток средств на исполнение субъектами Федерации государственных полномочий составил, по оценкам Счетной палаты РФ, около 300 млрд руб. [Там же, с. 13];
- делегирование расходных полномочий увеличивает объем работ на ниже стоящем уровне бюджетной системы, что требует их дополнительного финансирования, доплаты действующим работникам или приема на работу новых. Но эти расходы изначально не принимаются во внимание.

Разбалансировка бюджетной системы по горизонтали

Важнейшим принципом бюджетного федерализма является принцип соответствия финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ним расходным полномочиям. Однако реализовать этот принцип на практике чрезвычайно сложно. Дело в том, что, несмотря на единый набор налоговых источников бюджетных доходов для субъектов Федерации (муниципальных образований) объем бюджетных доходов по регионам и территориям существенно различается вследствие неодинакового уровня их экономического развития. На долю самых богатых регионов с 10% постоянно проживающего населения страны в 2012 г. приходилось 28,6% бюджетных доходов, а на долю самых бедных регионов — только 3,4%. Таким образом, децильный коэффициент по собственным доходам бюджетов в 2012 г. был равен 8,4. Разрыв между самым богатым регионом (Ненецким АО) и самым бедным (Республикой Ингушетия) в 2012 г. составил более 44,2 раза [5, с. 26]. По данным министра финансов РФ А. Г. Силуанова, фактический уровень бюджетной обеспеченности до применения механизма бюджетного выравнивания отличался в 17,5 раз [1, с. 65].

Вследствие природно-климатических и географических причин различаются и расходы регионов и территорий, несмотря на единство предметов ведения и расходных полномочий. Поэтому бюджеты одних регионов и территорий являются профицитными, а другие дефицитными. Причем явно преобладают дотационные (с дефицитом бюджета) регионы и территории. Настораживает в данной ситуации не столько факт диспропорции в соотношении бюджетных доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации (муниципальных образований), сколько тенденция: разрыв в уровне экономического развития регионов и территорий с течением времени нарастает.

Соотношение темпов роста показателей экономического развития (реальные располагаемые денежные доходы населения, объем инвестиций в основной капитал, объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации) по 10 субъектам Российской Федерации с наибольшим значением и 10 субъектам Российской Федерации с наименьшим значением этих показателей в 2013 г. составляло 1,35, и в соответствии с проектом государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» это соотношение планируют снизить к 2020 г. до 1,1.

Число дотационных регионов увеличивается. Еще в 2007 г. количество регионов, не получающих дотации на бюджетное выравнивание, составляло 19. В 2009 г. оно снизилось до 13, в 2011 г. — до 11. В 2013 г. их осталось только 10 [5, с. 29]. Разбалансировка бюджетной системы по горизонтали наблюдается и на местном уровне. Число дотационных муниципальных образований по разным оценкам колеблется от 85 до 97%.

Проблема диспропорции в соотношении бюджетных доходов и расходов бюджетов регионов и территорий существует во всех странах с федеральным устройством государства, правда с разной степенью остроты. И решается эта проблема за счет приведения в действие механизма бюджетного выравнивания. Разделяют горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание. В Германии преимущественно используется механизм горизонтального, а в России — вертикального бюджетного выравнивания. Вертикальное бюджетное выравнивание означает перечисление бюджетных средств (бюджетных трансфертов) от выше к ниже стоящим бюджетам в форме дотации, субсидии и субвенций.

Несовершенство системы бюджетного выравнивания

В последние годы изменилась структура системы финансовой помощи:

- уменьшилась доля средств, выделяемых на межбюджетное выравнивание, и увеличилась доля, распределяемая в рамках целевых государственных программ.
- в структуре бюджетных трансфертов, выделяемых на межбюджетное выравнивание, наметилась тенденция сокращения доли дотаций за счет роста доли субсидий и субвенций. Доля дотаций в межбюджетной помощи из года в год уменьшается (табл. 2).

Через субсидии федеральный центр стимулирует субъекты Федерации выполнять общегосударственные, а не местные задачи. Это, во-первых. А во-вторых, регионы вынуждены тратить собственные бюджетные средства на софинансирование тех мероприятий, на которые выделяются эти субсидии. В итоге в бюджетах остается меньше средств на реализацию собственных приоритетов регионов. Поэтому для регионов более значимыми являются дотации;

- увеличилось количество видов субсидий. По данным Силуанова, количество видов субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в последние годы выросло с 17 до 92 [1, с. 66], по другим данным, с 2005 по 2011 г. оно увеличилось с 62 до 107 [5, с. 26]. Разной в подсчете количество видов субсидий говорит об отсутствии системы их предоставления;
- часть дотаций также стала носить целевой характер, что противоречит содержанию данного типа помощи (примером являются дотации, выделяемые в рамках Программы реформирования ЖКХ).

В государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 18 марта 2013 г. № 376-р, предусматривается увеличение доли дотаций в распределяемой помощи до 42% в 2020 г. Здесь же намечено снижение количества субсидий — с 110 в 2012 г. и с 93 в 2013 г. до 42 в 2020 г.;

- отсутствие логичной системы предоставления бюджетных трансфертов. Региональная политика реализуется с помощью разносторонней и сложной системы межбюджетных трансфертов, которая в 2013 г. включала предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации 14 видов дотаций, 96 видов субсидий, 25 видов субвенций и 42 вида иных межбюджетных трансфертов;¹
- 3) система выравнивания бюджетной обеспеченности регионов отличается недостаточной прозрачностью и вследствие этого низкой эффективностью. В основе распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ лежит расчет уровня бюджетной обеспеченности региона, определяемого

¹ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2014 г., № 10. С. 155.

Таблица 2

Доля дотаций в бюджетных трансфертах [5]

Год	2005	2007	2009	2010	2011	2012
Доля дотаций, %	69,5	54,3	39	37,4	34,3	32,2

как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов региона, которые могут рассчитываться по-разному. Регионам выгодно налоговый потенциал занижать, а уровень планируемых расходов завышать. Поэтому в России в течение ряда лет наблюдается неуклонное увеличение количества регионов — получателей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- 4) Приоритетом межбюджетных отношений в последние годы стало замещение трансфертного финансирования долговым. В 2009–2013 гг. выделение межбюджетных трансфертов оставалось практически на одном уровне, а привлечение кредитов выросло в 2 раза [3, с. 14].

Несовершенство системы бюджетного выравнивания демонстрирует тенденцию к увеличению дефицита региональных бюджетов. С дефицитом исполнены в 2013 г. бюджеты 77 регионов (в 2012 г. — 67, в 2011 г. — 57). Из них в 35 регионах дефицит превысил 15% объема налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а у 10 субъектов Российской Федерации дефицит 25%.¹

В докладе Счетной палаты по мониторингу региональных бюджетов за 2013 г. констатируется: «Итоги исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 году отражают тенденцию замедления экономического роста в регионах, а также несбалансированность и неустойчивость исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»².

Возникновение и рост государственного долга субъектов РФ

На научно-практической конференции «Бюджетный федерализм: итоги и перспективы», которая прошла в конце марта 2014 г. в Совете Федерации, председатель Совета Федерации В. И. Матвиенко обратила внимание участников на то, что закрепление полномочий за нижестоящими органами государственной власти происходит без должной оценки их реальных финансовых возможностей. В связи с этим многие регионы сталкиваются с серьезными финансовыми проблемами. Объемы выделяемых из федерального центра субсидий и субвенций, как правило, не покрывают расходы, необходимые регионам и муниципалитетам. Большая часть региональных бюджетов перенапряжена. Для выполнения текущих обязательств субъекты Федерации вынуждены сокращать инвестиционные расходы и увеличивать долговые обязательства. Это тупиковый путь. Только по итогам 2012 г. объем государственного долга регионов увеличился почти на 400 млрд руб. [1, с. 65].

В течение 2008–2013 гг. объем государственного долга субъектов Федерации увеличился в 3 раза — с 0,6 до 2 трлн руб. На его погашение регионы вынуждены направлять около трети собственных бюджетных ресурсов. По итогам 2013 г. близкий к критическому уровень долговой нагрузки (свыше 70% собственных бюджетных доходов) имели 27 регионов. Это в 2 раза больше, чем в 2012 г. (табл. 3) [3, с. 13].

Необходимо отметить увеличение доли кредитов от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций (с 32,6% по со-

¹ Там же.

² Там же.

Государственный и муниципальный долг консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2014 гг.*

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 к 2008, раз	На 1 сентября 2014 г.
Долг, млрд руб.	600	1025	1266	1387	1597	2026	3,4	2005,1
В % собствен- ных доходов	12,2	24,0	25,4	23,8	25,0	30,8	18,6 п. п.	28,6

Примечание: * Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2014 г., № 10. С. 155.

стоянию на 1 января 2013 г. до 39,8% по состоянию на 1 января 2014 г.), что обуславливает рост расходов по их обслуживанию. В 2013 г. расходы на обслуживание государственного и муниципального долга субъектов Российской Федерации увеличились по сравнению с 2012 г. на 22,2% и составили 91,2 млрд руб., или 1,4% налоговых и неналоговых доходов (в 2012 г. — 1,2%).¹ Вследствие девальвации курса рубля рост расходов на обслуживание государственного долга субъектов РФ в 2014 г. значительно увеличился.

Бюджетная обеспеченность муниципальных образований

Ключевым условием функционирования эффективной модели бюджетного федерализма является максимальная реализация принципа самостоятельности бюджетов разных уровней. Базовым критерием самостоятельности служит наличие собственных доходов, закрепленных законодательством на постоянной или договорной основе. Дело в том, что наличие постоянного, предсказуемого источника доходов позволяло бы региональным и местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего социального-экономического развития, повысило бы их экономическую ответственность за исполнение бюджетных полномочий.

Собственная доходная база местных бюджетов (постоянные налоговые и не налоговые доходы) обеспечивает лишь 40 % их расходных обязательств. А собственные налоговые доходы составляют менее пятой части их доходов. Так, например, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 г. доля межбюджетных трансфертов составляла 61,8% (в 2011 г. — 60,7%).² Следовательно, на долю налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов приходилось в 2011 и 2012 г. — 39,3 и 38,2% соответственно.

Минфин по поводу бюджетной обеспеченности местных бюджетов придерживается иной позиции. «Вопросы сбалансированности отдельных муниципальных образований должны рассматриваться не только с позиции финансового обеспечения муниципальных образований закрепленными действующим законодательством налогами, но и с учетом выделяемых из региональных бюджетов межбюджетных трансфертов, которые являются собственными доходами местных бюджетов и направляются на решение вопросов местного значения. В условиях существенного увеличения с 1 января 2006 года количества муниципальных образований это приводит к значительной дифференциации налогового потенциала местных бюджетов, в свя-

¹ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации // Октябрь. 2014, № 10. С. 155.

² Мониторинг местных бюджетов за 2012 год. С. 7.

зи с чем возникает необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований для осуществления их полномочий для решения вопросов местного значения.»¹ В этой позиции есть своя логика.

Несовершенна система налоговых источников местных бюджетов. За ними закреплены в основном имущественные налоги, в связи с чем у органов местного самоуправления нет стимулов для экономического развития своих территорий. Поэтому целесообразно законодательно закрепить соответствующий процент отчислений, например, от налога на прибыль предприятий, в бюджеты муниципальных образований. При этом должен использоваться принцип единства взимания и использования налоговых доходов для данного территориального сообщества, т. е. налог на прибыль должны платить предприятия, осуществляющие хозяйственную деятельность на данной территории.

В этом случае муниципальные образования будут заинтересованы в появлении на своей территории новых предприятий. Дело в том, что образование новых предприятий ведет к повышению стоимости земельных участков, соответственно повышается арендная плата. Растет занятость населения, и соответственно растут налоговые поступления от НДФЛ в местный бюджет. Повышение уровня благосостояния граждан ведет к приобретению ими дорогостоящего имущества, а соответственно к росту доходов от налога на имущества физических лиц.

В структуре межбюджетных трансфертов велика доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из федерального и региональных бюджетов. Эта доля составляла 39,6% в 2011 г. и увеличилась до 46,1% в 2012 г.² Следовательно, на решение вопросов местного значения муниципальным образованиям выделяется немногим более половины бюджетных трансфертов.

Следует отметить рост количества передаваемых муниципальным образованиям государственных полномочий. Так, в 2011 г. 15 полномочий было передано на местный уровень четырьмя субъектами РФ и в 2012 г. — пятью.³ В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при описании механизма межбюджетных трансфертов в регионе городские округа и муниципальные районы идут одной группой, что не совсем правильно. Дело в том, что бюджеты городских округов традиционно имеют большую устойчивость по отношению к бюджетам муниципальных районов. В 2012 г. наименее дотационными являлись городские округа, в бюджетах которых удельный вес дотаций в собственных доходах составил 6,7%, в бюджетах поселений и муниципальных районов, соответственно, 21,1 и 20,9%.⁴

Распределение неналоговых доходов по типам муниципальных образований также осуществляется неравномерно. В 2012 г. основной объем неналоговых доходов (63,0%) поступил в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов муниципальных районов составляет 23,6% и поселений — 13,4%.⁵ Следует также отметить, что муниципальные районы из своего бюджета оказывают финансовую помощь поселениям; вынуждены принимать на себя их бюджетные полномочия, когда в силу ряда причин они не могут самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Остро стоит и проблема иждивенчества. Она может решаться стимулированием роста налоговой базы регионов и территорий. Доходная база регионов и террито-

¹ Доклад Минфина за 2007 г.

² Мониторинг местных бюджетов за 2012 год. С. 8.

³ Там же, с. 10.

⁴ Там же, с. 13.

⁵ Там же, с. 6.

рий складывается из налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных перечислений. При этом налоговые доходы подразделяются на: постоянные — доходы от местных (региональных) налогов и отчисления от вышестоящих налогов, закрепленных на постоянной основе; регулирующие — т. е. доходы от вышестоящих налогов, нормативы отчислений от которых меняются из года в год.

Иждивенчество региональных и местных органов власти провоцируют безвозмездные перечисления, ибо здесь действует принцип — чем беднее регион или территория, тем больше размер финансовой помощи. Поэтому нет стимула развития. Регулирующие доходы дают некоторый стимул развития, ибо величина доходов определяется не только нормативом отчислений, но и размером налогооблагаемой базы. Однако нормативы отчислений могут пересматриваться из года в год, в том числе уменьшаться с ростом налогооблагаемой базы, что уменьшает стимулирующий фактор. Регулирующие налоговые доходы эффективнее безвозмездных перечислений. Но у них есть недостаток. Безвозмездные перечисления имеют адресный характер. А нормативы отчислений от вышестоящих налогов едины для всех регионов и территорий. А почему бы их не сделать дифференцированными и удлинить срок их действия на несколько лет? При этом для дотационных регионов и муниципальных образований заложить снижение норматива по годам для стимулирования увеличения налоговой базы, а для регионов и муниципальных образований, у которых налоговая база растет, сделать неизменными эти нормативы в течение определенного периода времени.

В методику расчета объемов дотаций Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) с 2007 г. были внесены изменения по расчету индекса налогового потенциала, направленные на то, чтобы для регионов, которые достигли более высоких показателей социально-экономического развития и смогли увеличить свой налоговый потенциал выше среднероссийского уровня, объем федеральных дотаций не сокращался. В 2013 г. четыре региона оставались получателями дотаций из федерального фонда финансовой поддержки регионов без снижения их объема благодаря действующему механизму.

Подводя итог, отметим, что первичная причина всего комплекса проблем межбюджетных отношений лежит, на наш взгляд, в политической сфере — в реализации принципа укрепления вертикали власти. Приносит ли этот принцип политические дивиденды — это один вопрос. Но проблематика межбюджетных отношений как минимум не разрешается. Более того, бюджетная система России все более деформируется и дрейфует в направлении бюджетной системы СССР, т. е.:

- федеральный бюджет все более становится бюджетом регионального финансирования, а региональные бюджеты — муниципального финансирования;
- государство через федеральный бюджет становится доминирующим инвестором. Бремя перевода российской экономики на инновационный путь развития ложится опять же на федеральный бюджет;
- государство все более берет на себя всю полноту ответственности за состояние экономики и социальной сферы, в том числе по регионам и муниципальным образованиям.

Литература

1. Бюджетный федерализм: России нужна новая концепция межбюджетных отношений // Финансы. 2014. № 4.
2. Забавина Ю. Потеря кормильцев // Новые известия. 2013. 29 апр.
3. Ильин В. Бюджетный кризис регионов как отражение неэффективности отжившей модели экономики // Экономист. 2014. № 12.
4. Климанов В. В. Передача расходных обязательств и проблемы их финансового обеспечения // Финансы. 2013. № 5.

5. Малкина М. Ю. Анализ и оценка выравнивающего эффекта межбюджетных трансфертов в Российской Федерации в 2000–2012 годах // Финансы и кредит. 2014. № 22(598). С. 23–34.

References

1. *Budgetary federalism: Russia needs the new concept of the interbudgetary relations* [Byudzhetniy federalizm: Rossii nuzhna novaya kontseptsiya mezhbyudzhethnykh otnoshenii] // Finance [Finansy]. 2014. N 4.
2. Zabavina Yu. *Loss of supporters* [Poterya kormil'tsev] // New Izvestia [Novye izvestiya]. 2013. 29 apr.
3. Ilyin V. *The budgetary crisis of regions as reflection of an inefficiency of the become obsolete economy model* [Byudzhetniy krizis regionov kak otrazhenie neeffektivnosti otzhivshei modeli ekonomiki] // Economist. 2014. N 12.
4. Klimanov V. V. *Transfer of account obligations and problem of their financial security* [Peredacha raskhodnykh obyazatel'stv i problemy ikh finansovogo obespecheniya] // Finance [Finansy]. N 5. 2013.
5. Malkina M. Yu. *The analysis and assessment of the leveling effect of the interbudgetary transfers in the Russian Federation in 2000–2012 years* [Analiz i otsenka vyравnivayushchego effekta mezhbyudzhethnykh transfertov v Rossiiskoi federatsii v 2000 — 2012 godakh] // Finance and Credit [Finansy i kredit]. 2014. N 22(598). P. 23–24.