

О САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТОВ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ РЕГИОНОВ

Лабутина Л.М.

ФГБОУ ВПО «Ижевский государственный технический университет
им. Т.М. Калашникова», Ижевск, e-mail: salahova666@mail.ru

Рассматриваются вопросы, связанные с организацией децентрализованной системы финансово-бюджетных взаимоотношений в условиях «де-факто» унитарной модели государственного устройства. Более подробно изучается проблема реализации принципа самостоятельности территориальных бюджетов. Идея субсидиарности в основе функционирования бюджетной системы федеративного типа предполагает вертикальное и горизонтальное выравнивание финансово-бюджетных полномочий. При реализации бюджетной политики федеративного типа соответствующую систему финансово-бюджетных отношений следует рассматривать не как совокупность финансовых механизмов и нормативов, определяющих пропорции и параметры бюджетно-налоговых систем разных уровней, а как средство решения взаимосвязанных задач социальной, экономической и региональной политики с учетом промышленной специализации региональной экономики. Многоуровневое финансово-бюджетное регулирование, осуществляемое в федеративном государстве, объективно порождает различные противоречия, в их числе и несбалансированность федеративной бюджетной системы, которые разрешаются путем создания оптимальных форм и методов управления, регулирования и планирования.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, суверенитет, самостоятельность, индустриальный регион, вертикальный дисбаланс, вертикальный финансовый разрыв

ABOUT INDEPENDENT BUDGET INDUSTRIAL REGIONS

Labutina L.M.

Izhevsk State Technical University. T.M. Kalashnikova, Izhevsk, e-mail: salahova666@mail.ru

The problems associated with the organization of decentralized financial and budgetary relations in a «de facto» unitary model of government. Studied in detail the problem of implementing the principle of autonomy of territorial budgets. The idea of subsidiarity the basis of the functioning budget system of the federal type involves vertical and horizontal alignment of financial and budgetary authority. In implementing the budgetary policy of a federal type of the corresponding system of fiscal relations should not be viewed as a combination of funding mechanisms and regulations that determine the proportions and the parameters of budget and tax systems at various levels, as well as a means to address the interrelated problems of social, economic and regional policy in the light of regional industrial specialization economy. Multi-level financial and fiscal management, carried out in a federal state, which objectively gives rise to various conflicts, including unbalanced federal budget system that are resolved by creating the optimum forms and methods of management, regulation and planning.

Keywords: budgetary federalism, the sovereignty, independence, industrial region, the vertical disbalance, vertical fiscal gap

Базовым принципом, в условиях федерализма является финансовая автономия индустриального региона. Соотношение объема доходов и расходов (без внутренних оборотов) консолидированных бюджетов индустриальных регионов является одним из показателей, отражающих степень их бюджетной самостоятельности.

Вместе с тем, рассуждения о какой-либо самостоятельности вызывают ассоциации и с понятием «суверенитета». В Конституции Российской Федерации указывается на наличие суверенитета территорий РФ (гл. 1, ст. 4), и это воспринимается в отечественных научных кругах как самостоятельность, а в мировой практике как независимость государства от других государств в его внутренних делах и внешних отношениях, т. к. под суверенностью понимается «...та или иная мера самостоятельности, уровень самоуправляемости его составляющих ча-

стей» [Задорновский Б. Суверенитет и суверенность // Федерация. – 1993. – № 105. – С. 14.]. По своей сути *политический суверенитет* отличен от понятия *экономический суверенитет*, и это вытекает из того, что политическая автономия вовсе не определяет экономическую самостоятельность, она лишь создает предпосылки, которые в последующем могут обеспечить базис политической настройке.

На взгляд автора, экономический суверенитет означает наличие не независимого, а части целостного экономического пространства региональных хозяйств, и эта целостность в условиях соблюдения экономического суверенитета региона обеспечивается за счет коммуникативных связей. Региональные хозяйства как экономические субъекты могут проявлять собственную активность в пределах интегрированной, но не единообразной системы.

В определенных случаях вмешательство Федерации в дела индустриального региона допустимо по ряду объективных причин.

1. *Перераспределение.* Без вмешательства центральной власти возможна сильная мотивация для образования местных общин из индивидуумов со сходными уровнями дохода или богатства при прямом или косвенном исключении других.

2. *Внешние факторы* (иногда относимые к переливам). Действия одной общины оказывают важное воздействие на внешние факторы для других общин. В таких странах, как США, где существует широкая миграция между общинами, это особенно важно для сферы образования. Местное правительство может платить за образование, но некоторая часть выгоды может присваиваться общинами, в которых индивидуум будет жить после получения образования.

3. *Коррекция неэффективности в равновесии общественных благ.* В некоторых случаях равновесие может быть парето-неэффективным по отношению к размеру общин, уровню обеспечения и выбору общественных благ или сочетаемости индивидуумов [Якобсон Л. И. *Государственный сектор экономики: Экономическая теория и политика.* М.: ИНФРА, 2000. – С. 56].

В трактовке принципа самостоятельности бюджетов в отечественных изданиях наблюдаются некоторые неясности. Так, под самостоятельностью бюджетов понимается возможность соответствующих органов власти реализовывать собственные бюджетные полномочия и их равноправие [Бернштам Е.С. *Инвестиционная среда российских регионов: объемные и структурные изменения // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика.* – 2002. – № 8.], хотя не совсем понятно, в чем выражается равноправие. Существует понимание самостоятельности бюджетов как некоей необходимости в наличии способности к реализации определенного перечня бюджетных процедур у органов власти и управления¹, или же «...наделение необходимыми полномочиями по формированию собственных доходов их бюджетов» [Полицук Л. *Российская модель «переговорного федерализма» // Вопросы экономики.* – 1998. – № 6. – С. 68 – 86.]. В одном из правовых актов, в котором

в качестве основной задачи указывается обеспечение самостоятельности местного самоуправления, гарантированной Конституцией Российской Федерации, дается и такое определение: «...возможность населения и его органов местного самоуправления реально решать свои проблемы, т.е. наличие у местного самоуправления финансово-экономической базы и права самостоятельно ею распоряжаться»².

Первоначально идея самостоятельности бюджетов как следствие наличия принципа *субсидиарности*, заключался в том, что утверждение бюджета осуществляется представительными органами власти, а его исполнение – исполнительными органами власти. После перенесения центра тяжести реформирования экономики на региональный уровень: «...акценты в формулировке принципа самостоятельности перемещены в сторону обеспечения этой самостоятельности наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования» [Бежарев О.Г. *Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования.* – М.: Экзамен, 2001. – С. 17. – 128 с. 24]. Практическое действие принципа субсидиарности сводится к тому, что нельзя отнимать у органа власти общности (первичного коллектива) функций, которые они в состоянии осуществлять лучше или с меньшими затратами, чем более высокий уровень властного управления. Вмешательство большей общности признается необходимым, когда только она одна оказывается способной выполнить задачу или облегчить ее выполнение на нижнем уровне.

Исполнение бюджета – это один из этапов бюджетного процесса, и сведение основополагающего принципа федерализма – самостоятельности – к юридическому праву определения исполнителя бюджета представляется неверным. Более того, под самостоятельностью бюджетов и финансовым *вертикальным выравниванием*, которое следует рассматривать как его частный случай, понимается один и тот же процесс, связанный с устранением несоответствий между расходными функциями бюджетов индустриальных регионов и поступлениями, закрепленными за данным уровнем бюджетной системы РФ.

Положительным моментом в наличии принципа «самостоятельности бюджетов

¹ Более подробно: Ильина Л.И. *Межбюджетные отношения.* Сыктывкар, 1997. – С. 5; Дадашев А.З., Черник Д.Г. *Финансовая система России.* М., 1997. – С. 144.

² ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 01.09.

является то, что он повышает персональную ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за формирование и исполнение своего бюджета», но, тем не менее, регионы, в том числе и индустриальные, теряют свою экономическую, промышленную и бюджетно-финансовую самостоятельность. Такого рода вывод основан на том, что право контроля экономической элиты индустриального региона над наиболее крупными компаниями и предприятиями переходит к федеральным и иностранным корпорациям.

Самостоятельность бюджетов предполагает наличие достаточного объема бюджетных средств у органа власти индустриального региона для покрытия необходимых расходов и в тех случаях, когда заложенный в законодательном порядке принцип самостоятельности не реализуется, возникает необходимость в перераспределении доходов между уровнями бюджетной системы.

На наш взгляд, с целью повышения эффективности реализации принципа самостоятельности в финансово-бюджетной сфере необходимо:

- проведение ревизии на общедоинтернальном уровне с последующим выделением собственности и имущества всех уровней органов власти и управления в РФ. Пересмотр всей собственности позволит выявить номинальный и реальный экономический потенциал индустриальных регионов;

- переход от принципа децентрализации налогово-бюджетных полномочий к их централизации, т.е. индустриальные регионы должны самостоятельно определять перечень и объем тех финансово-бюджетных полномочий, которые они могут обеспечить собственными доходными источниками на основе новой методики финансовых норм и нормативов;

- представители индустриальных регионов и Федерации должны провести оценку тех бюджетных полномочий, которые передаются в ведение Федерации. Наряду с расчетами стоимости минимальной бюджетной обеспеченности необходимо определять себестоимость оказываемых субъектом объема социальных услуг. Федеральные органы власти должны мобилизовать доходы в тех объемах, в которых они решают финансовые проблемы индустриального региона в отдельности, в этом и должна заключаться дифференцированность в подходе к каждому субъекту. Вектором направления бюджетной стратегии федерального правительства должно быть повышение экономи-

ческой самостоятельности индустриальных регионов.

Наличие в концепции бюджетного федерализма идеи о разграничении доходов и расходов индустриальных регионов имеет своей целью реализацию и обеспечение самостоятельности их бюджетов.

Проводимое разграничение доходных и расходных полномочий между органами власти разных уровней в федеративных государствах, по сути, есть распределение собственности, что в последующем и определяет их самостоятельность. Если же органы власти индустриального региона используют полученное право на то или иное благо более эффективно при прочих равных условиях, данный регион становится реальным или активным участником (одной из сторон) федеративных отношений.

Важнейшими факторами, определяющими зависимость бюджетов индустриальных регионов от финансовой помощи из федерального бюджета, структуру региональных расходов и прямых расходов Федерации на территории, а также целый ряд других показателей, являются пропорции разделения доходов и расходов между федеральными и региональными бюджетами [Грицюк Т.В. *Фискальный федерализм и межбюджетные отношения*. – М.: Финансы и статистика, 2004. – С.71. – 320 с.]. При этом считаем справедливым мнение и о том, что сохраняющаяся в современных условиях «...возможность ежегодного изменения нормативов отчислений от федеральных налогов стимулирует региональные органы власти развивать экономическую и налоговую базу территорий» *Финансовая система и экономика / под ред. В.В. Нестерова, Н.С. Желтова*. М., 2004. – С. 169. – 432 с.].

Идеальная схема функционирования бюджетной системы в условиях федерализма предполагает то, что объем доходных (или налоговых) полномочий субъектов Федерации полностью адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за органами власти индустриального региона. Однако идеал достижим лишь теоретически, а на практике между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации полномочий вполне вероятен разрыв. В результате возникает *вертикальный дисбаланс*, или *вертикальный финансовый разрыв*, который необходимо покрывать за счет доходных источников, находящихся в распоряжении бюджета более высокого уровня государственной власти.

Эффективность проводимой бюджетной политики на федеральном уровне определяется исходя из достижения вертикальной интеграции между функциональными задачами органов власти индустриальных регионов и их соответствующим доходным обеспечением. Проблема в том и заключается, что распределение налоговых полномочий либо объектов налогообложения не всегда совпадает с требованием обеспечить органам власти индустриального региона доходы, необходимые для финансирования на достаточно высоком уровне отраслей промышленности, как закрепленных предметов ведения, в результате чего и возникает вертикальный дисбаланс. В условиях отсутствия собственных финансовых средств в бюджетах индустриальных регионов в тех пределах, которые обозначены бюджетным законодательством, исключаются любые рассуждения о какой-либо эффективности их использования. Считаем необходимой мерой введение в теорию государственных финансов таких понятий, как *вертикальное* и *горизонтальное* равенство налоговых обязательств регионов. Соблюдение вертикального равенства означает, что объемы налоговых поступлений, обеспечиваемые в регионах с разным уровнем налогового потенциала, следует дифференцировать в соответствии с показателем налоговой эффективности региона, т. е. придавать системе исполнения федеральных налоговых обязательств на территориях свойства прогрессивности. Горизонтальное равенство достигается в тех случаях, когда для регионов с одинаковым показателем налоговой эффективности, находящихся в одинаковом социально-экономическом положении, устанавливается равный объем налоговых отчислений по федеральным налоговым обязательствам.

Необходимо подчеркнуть, что процесс разграничения полномочий должен быть подчинен решению проблем развития промышленного производства, повышения качества и уровня предоставляемых государственных услуг гражданам, проживающим в индустриальном регионе, а не рассматриваться как самоцель.

Достижение сбалансированности бюджета индустриального региона возможен, если объем предусмотренных бюджетом

расходов будет соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита (гл. 12 в БК РФ, в которой регламентировались вопросы сбалансированности бюджетов, исключена с принятием ФЗ РФ от 05.08.2000 г. № 116-ФЗ). Следовательно, обеспечение сбалансированности бюджета рассматривается как рекомендация, а не как принцип. На наш взгляд, между понятиями «сбалансированность» бюджетов и «сбалансированность» интересов индустриальных регионов как участников межбюджетного взаимодействия существует различие. Под первым понятием следует подразумевать приведение в состояние баланса расходной и доходной части отдельного бюджета. Сбалансированность интересов бюджетов индустриальных регионов имеет место лишь тогда, когда на одну денежную единицу, передаваемую из бюджета индустриального региона в федеральный, регион получает эквивалентную пользу в виде капитальных вложений в развитие промышленности или же субсидий и субвенций. В целом, сбалансированность федеративных отношений есть главное условие достижения подлинного равноправия индустриальных регионов как субъектов Федерации и упрочнения целостности федеративного государства. Сбалансированность бюджетов индустриальных регионов и стабильность финансово-бюджетных отношений способствует обеспечению экономической стабильности.

Эффективная бюджетная политика федеративного государства должна сочетать в себе действия, основанные на рыночных и государственных механизмах регулирования, и в зависимости от решаемых задач определяется различными показателями. Достижение качественного изменения экономического состояния индустриальных регионов, независимо от уровня их финансово-бюджетной обеспеченности, возможно при адаптации приведенных факторов к базовым институтам российского государства.

Таким образом, реализация принципа *самостоятельности* означает наличие права на действия органов власти индустриальных регионов, которые совершаются в большей мере исходя и во благо собственным экономическим интересам.