

Ирина КАРАВАЕВА, Везирхан ГИРАЕВ

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕГИОНОВ*

Эффективная реализация налоговой политики в России, обеспечение финансовой устойчивости ее регионов невозможны без реформирования бюджетно-налоговой системы и межбюджетных отношений на основе принципиально новой модели их организации. Исследования последних лет показали, что местные органы власти имеют лучшие возможности для оптимального распределения бюджетных средств по сравнению с центральным правительством. Органы же государственной власти должны вмешиваться в решение социально-экономических проблем регионов только тогда, когда это не в состоянии сделать местные общественные или местные управленческие структуры. В статье сформулированы основные принципы и критерии распределения налогов между уровнями бюджетной системы на основе принципа субсидиарности. Обосновывается, что внедрение политики фискальной децентрализации в России должно стать мощным фактором противодействия внешним вызовам, стабилизации социально-экономической ситуации и выхода страны из состояния финансовой неустойчивости.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетный федерализм, государственный долг, консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, налоговая политика, налоговая система, принципы распределения налогов, фискальная децентрализация, фискальный федерализм

JEL: H210, H230, H290, H700, H710

О возможности и необходимости реализации политики фискальной децентрализации в теории налогообложения

В современной мировой практике в зависимости от государственного и территориального устройства конкретной страны в сфере бюджетного устройства получили распространение два вида моделей — бюджетный федерализм и бюджетный унитаризм.

Бюджетный федерализм представляет собой модель организации межбюджетных отношений, которая базируется на договорно-

* Статья подготовлена в рамках Программы ФНИ государственных академий наук на 2013–2020 гг. в соответствии с темой ГЗ № госрегистрации АААА-А17-117021750046-0 УДК 33:005 «Проблемы обеспечения социально-экономической безопасности в ходе развития государственного стратегического планирования».

правовых отношениях между федерацией и ее субъектами. Она предусматривает существование как государственного бюджета федерации, так и государственных бюджетов ее субъектов. При такой модели организации межбюджетных отношений субъекты федерации имеют широкую фискальную автономию и право на установление отдельных налогов, формирование собственных финансовых органов и т.д.

Необходимо отметить, что в научной литературе термин «бюджетный федерализм» часто отождествляют с понятием «фискальный федерализм». Авторы научных исследований по этой проблематике основной акцент делают не на принципы взаимодействия различных уровней бюджетов, а на структуру бюджетного устройства. Однако между этими двумя понятиями, по нашему мнению, есть существенная разница, потому что принципы фискального федерализма являются концептуальной основой бюджетного устройства страны. На основании приоритетности этих принципов бюджетный федерализм должен подчиняться выбранной модели фискального федерализма. Четко увидеть глубокое расхождение между фискальным и бюджетным федерализмом сегодня достаточно просто благодаря усиливающимся в мире процессам глобализации.

Так, если для примера взять Европейский союз (далее — ЕС), то можно сделать вывод, что практически все принципы фискального федерализма лежат в основе финансового устройства этого международного образования. В то же время ни одна из существующих в мире моделей бюджетного федерализма в ЕС не действует, поскольку национальные фискальные системы стран ЕС на текущий момент недостаточно для этого интегрированы.

Наиболее приемлемым в научной литературе является определение фискального федерализма как системы «налогообложения (*taxation*) и государственных расходов (*public expenditure*), при которой правами на получение доходов и управление расходами наделяются различные уровни государственного управления — от общенационального правительства до самых малых местных администраций» [1, С. 186].

Традиционная теория фискального федерализма дает широкий набор рекомендаций для закрепления за разными уровнями государственной власти определенных функций и соответствующих фискальных инструментов, необходимых для выполнения этих функций [2, С. 1121]. Модель фискального федерализма характерна преимущественно для федераций.

Другая модель организации межбюджетных отношений — бюджетный унитаризм — распространена в унитарных странах, принципы которой закладываются в законодательном порядке центральными органами власти. В модели бюджетного унитаризма есть лишь один государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты, разграничение полномочий между которыми дает широкое пространство центральному правительству (далее — ЦП) и местным органам власти для проведения эффективной бюджетной и налоговой политики.

Характерными чертами построения межбюджетных отношений на основе модели бюджетного унитаризма являются [3, С. 11]:

- наличие нескольких уровней бюджетной системы;
- разграничение ответственности между центральным правительством и органами местного самоуправления в обеспечении населения государственными услугами;
- сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, доходов и расходов;
- самостоятельное существование бюджетов всех уровней;
- наличие собственной доходной базы бюджетов центрального правительства и местного самоуправления;
- активное участие регионов в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики, включая межбюджетные отношения;
- высокий уровень самостоятельности местных бюджетов;
- ответственность органов государственной и местной власти за сбалансированность бюджета и бюджетное обеспечение;
- проявление на местах необходимой налоговой инициативы и заинтересованности органов местной власти в наращивании собственной налоговой базы;
- наличие системы финансового выравнивания.

В период 1980—1990-х гг. в рамках модели бюджетного унитаризма во многих развитых унитарных государствах организация межбюджетных отношений приобрела модель фискальной децентрализации. При этом предусматривалась многоуровневая система органов власти, в которой каждый уровень имеет собственный бюджет и действует в пределах, закрепленных за ним бюджетных полномочий [3, С. 15].

В основе теории фискальной децентрализации лежит гипотеза Ч. Тибу, которая формулируется следующим образом: «При наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ и наиболее полной реализации этих предпочтений» [4, С. 337–338].

В связи с этим можно полностью согласиться с позицией известных политических философов Фридриха Хайека и Роберта Нозика, которые отстаивали эффективность «минимального государства». Р. Нозик отмечает: «Минимальное государство — это максимальное государство, существование которого может быть оправдано. Любое государство, которое больше минимального, нарушает права людей. ...государство, которое больше, чем минимальное, является оправданным в силу того, что оно необходимо для достижения распределительной справедливости» [5, С. 193]. Далее Р. Нозик утверждает, что не существует справедливого централизованного распределения. Этой позиции придерживаются также Масгрейв [9, 7], Оутс [2, 8], Ч. Тибу [9].

В основе концепции фискальной децентрализации лежит принцип справедливости. Оценить эффективность делегирования фискальных полномочий на низшие ступени государственного управления — значит определить степень оптимума такого процесса относительно соблюдения горизонтальной и вертикальной справедливости. Сущность горизонтальной справедливости заключается в равном налогообложении

индивидов с одинаковой налогоспособностью¹. Независимо от различий в налоговой базе в связи с разными естественными, экономическими, социальными условиями в разных регионах, ставки налогов в пределах страны должны быть одинаковые (исключение могут составить лишь резиденты экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития (далее — ТОРы), которые имеют особый налоговый статус). Региональные и местные органы власти, имеющие относительно незначительную налоговую базу, не должны компенсировать недостаток бюджетных доходов за счет повышения ставок налогов, поскольку это может привести к переходу резидентов этого региона под другую юрисдикцию.

В соответствии с анализом Ч. Тибу, если большая децентрализация повышает количество альтернативных фискальных юрисдикций, то любая попытка повысить ставки налогов в одной юрисдикции приведет к миграции резидентов к другой. В силу этого весомым аргументом в пользу фискальной децентрализации является то, что она повышает конкуренцию среди местных правительств, чем в конечном счете ограничивает объемы общественного сектора. Повышается эффективность деятельности местных правительств, поскольку местные органы власти лучше информированы о потребностях своих резидентов, чем центральное правительство. В анализе Ч. Тибу налогоплательщики мигрируют к альтернативным юрисдикциям в целях избежания высоких налогов, а межюрисдикционная конкуренция ограничивает налоговое влияние правительства [9].

Подходы к реализации политики фискальной децентрализации в региональной практике

Политика фискальной децентрализации базируется на реализации принципа вертикальной справедливости. При этом что это признается практически всеми, этот принцип является достаточно противоречивым и неопределенным. Сущность его заключается в том, что индивиды с высокой налогоспособностью должны платить больше налогов, а с меньшей — меньше. Реализация принципа вертикальной справедливости также со всей очевидностью требует выбора критерия, с помощью которого можно сравнивать налогоспособностью индивидов. И в качестве такого критерия традиционно рассматривается *величина совокупного дохода, формируемого на данной территории*.

Предоставление финансовой поддержки бедным регионам для обеспечения минимальных социальных услуг и предупреждение неэффективного распределения финансовых ресурсов — это лишь один аспект проблемы справедливости. Опыт таких стран, как Индия и Индонезия, доказывает, что искусственное перемещение бюджетных ресурсов между регионами имеет низкую эффективность до тех пор, пока местные

¹ Налогоспособностью индивида — расчетная сумма налога, подлежащая уплате, исходя из наличия соответствующих объектов налогообложения за налоговый период.

органы власти не начнут прилагать значительные усилия по обеспечению местных бюджетов собственными доходами.

Главная задача местных органов власти на пути к развитию эффективной децентрализованной фискальной системы — это внедрение адресной помощи именно тем, кто в ней нуждается. *Государство помогает средствами — местные органы власти способствуют их эффективному использованию.* Исследования последних лет показали, что местные органы власти имеют лучшие возможности для эффективного распределения бюджетных средств по сравнению с центральным правительством. Таким образом, успех в достижении справедливости в программах помощи бедным предполагает сотрудничество органов государственной и местной власти. При этом государству предоставляется больше функций мониторинга с целью контроля над эффективностью распределения бюджетных средств.

Органично дополняет принцип справедливости в модели фискальной децентрализации *принцип субсидиарности*, выражающийся в передаче государством ряда фискальных полномочий на низшие ступени управления. Этот принцип распространяется также и на фискальные отношения общественных и правительственных структур. Органы государственной власти должны вмешиваться в решение социально-экономических проблем регионов тогда, когда это не в состоянии сделать местные общественные или местные правительственные структуры. Целесообразно отметить, что принцип субсидиарности достаточно активно используется в современной Европе для создания модели общественных и экономических взаимоотношений между странами Европейского союза.

Из принципа субсидиарности логично вытекает принцип соответствия объема финансовых ресурсов органов власти тем функциям и полномочиям, которые за ними закреплены. Ведь неправомерно было бы требовать от органов власти выполнения ими определенных действий без наличия соответствующей финансовой базы.

Общие принципы справедливости и субсидиарности дополняет также *принцип законодательного разграничения ответственности* центральных и местных органов власти, принцип формализации всех элементов межбюджетного урегулирования отношений. Перечень детализированных принципов фискальной децентрализации можно было бы расширить, однако неизменным является то, что все они — производные от двух основных принципов — справедливости и субсидиарности.

Вместе с тем даже четкое следование принципам фискальной децентрализации не гарантирует бюджетных диспропорций на региональном уровне. Для устранения подобных диспропорций концепция фискальной децентрализации предлагает правительствам стран использовать так называемые *равновесные гранты (трансферты)*. В качестве примера можно привести опыт Вьетнама, где в самых бедных провинциях налоговые поступления на душу населения составляют лишь 9% соответствующего показателя в богатых провинциях, 59% расходов бедных провинций — это трансфертные платежи. В больших федерациях — Австралии, Канаде и Германии — существует также система равновесных грантов, кото-

рая гарантирует минимальный уровень необходимых бюджетных расходов на душу населения независимо от налогообеспособности региона². Аналогичные подходы для достижения горизонтальной справедливости используются и в других странах, где существует значительная дифференциация в уровнях налогообеспособности административно-территориальных единиц. Единственная проблема, связанная с использованием системы равновесных грантов, заключается в том, что эта система создает *предпосылки для искажения экономических стимулов низовых органов власти.* В частности, имея определенные гарантированные доходы от государства в виде трансфертов, региональные и местные органы власти теряют стимулы к эффективному взиманию налогов на собственной территории. Более того, они становятся заинтересованными в недооценке своей налоговой базы или даже преднамеренном укрывательстве своего налогового потенциала с целью максимизации финансовой помощи со стороны государства.

Болевые точки региональной налоговой политики в России

При обсуждении возможности реализации новой модели межбюджетных отношений в Российской Федерации следует обратить особое внимание на необходимость *согласованности всех элементов реформ на всех уровнях, подчиненность их единой логике.* Невозможно сразу создать новую систему взаимоотношений между федеральным центром и регионами, между регионами и органами местного самоуправления. Нереально мгновенно внедрить справедливую систему межбюджетных трансфертов и набрать квалифицированных специалистов для управления. Все эти мероприятия требуют времени, а значит предполагают выбор эволюционного пути развития.

Однако, несмотря на отсутствие достаточного опыта, наличие негативных фискальных стимулов на региональном и местном уровнях к наращиванию доходной базы, вопреки большой территориальной дифференциации в доходах бюджетов и населения, коррумпированности и мощным интересам лоббистов отдельных регионов в органах государственной власти, России все-таки удалось достичь *позитивных результатов фискальной децентрализации.*

Как показали проведенные авторами исследования предыдущих лет, в России наблюдаются значительные территориальные диспропорции в уровнях социально-экономического развития регионов [10, 11]. Современная налоговая и трансфертная политика, несмотря на определенные позитивные сдвиги, не стимулирует региональные и местные органы власти к наращиванию собственной доходной базы и приводит к повышению дотационности их бюджетов.

² Под налогообеспособностью региона мы понимаем способность территориально-административной единицы (республика, область, край, округ) аккумулировать налоговые доходы в бюджеты всех уровней при наличии в них определенных возможностей (условий и ресурсов), масштабов экономической деятельности и уровня общественной эффективности функционирования хозяйства.

Т а б л и ц а 1
Показатели исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2012–2017 гг., млрд руб.

№ п/п	Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
РАЗДЕЛ I							
1	Доходы, всего	8 064,5	8 165,1	8 905,7	9 308,2	9 923,8	10 758,2
1.1	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	1 624,4	1 515,0	1 670,8	1 616,7	1 578,1	1 771,7
1.2	Собственные доходы (стр. (1) – стр. (1.1)), в т.ч.	6 440,2	6 650,1	7 234,9	7 691,4	8 345,7	8 986,5
1.2.1	Налог на прибыль	1 979,9	1 719,7	1 964,0	2 107,6	2 279,3	2 527,7
1.2.2	Налог на доходы физических лиц	2 261,5	2 499,1	2 693,5	2 807,8	3 018,5	3 252,3
1.2.3	Прочие	2 198,8	2 431,4	2 577,4	2 776,0	3 047,9	3 206,4
РАЗДЕЛ II							
2	Расходы, всего	8 343,2	8 806,6	9 353,3	9 479,8	9 936,4	10 810,1
2.1	Общегосударственные вопросы	508,2	546,0	585,0	603,2	625,1	657,3
2.2	Национальная оборона	4,0	4,4	4,1	3,8	4,7	4,4
2.3	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	94,6	106,6	107,8	107,6	113,6	117,1
2.4	Национальная экономика	1 608,5	1 730,4	1 779,3	1 866,0	2 002,5	2 288,3
2.5	Жилищно-коммунальное хозяйство	881,3	901,8	906,3	854,9	936,2	1 127,8
2.6	Охрана окружающей среды	21,8	24,8	25,7	22,1	22,2	27,8
2.7	Образование	2 047,0	2 333,8	2 474,3	2 472,5	2 546,9	2 690,0
2.8	Культура, кинематография	257,0	288,1	320,7	310,6	340,4	410,2

* Предварительные данные.

Источник: Официальный сайт Минфина РФ. URL: <https://www.minfin.ru/gu/statistics/subbud/#ixzz5CYKkNkTV> (дата обращения: 05.04.2017).

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 1

2.9	Здравоохранение	1 358,4	1 250,9	1 316,2	1 355,8	1 281,2	847,3
2.10	Социальная политика	1 273,8	1 312,5	1 473,3	1 497,1	1 654,4	2 207,6
2.11.	Физическая культура и спорт	156,3	170,8	191,1	193,1	211,8	253,7
2.12.	Средства массовой информации	38,3	40,5	42,5	43,6	43,3	44,1
2.13.	Обслуживание государственного и муниципального долга	74,6	91,2	121,7	149,0	153,7	133,9
2.14	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	19,5	4,9	5,3	0,4	0,6	0,4
РАЗДЕЛ III							
3	Дефицит (-)/Профицит (+)	-278,7	-641,5	-447,6	-171,6	-12,6	-51,9
РАЗДЕЛ IV							
4	Источники финансирования дефицита	278,7	641,5	447,6	171,6	12,6	51,9
4.1.	Государственные (муниципальные) ценные бумаги, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	38,2	77,6	-9,2	-5,8	32,0	175,2
4.1.1.	привлечение	119,9	154,6	111,5	98,5	160,5	321,1
4.1.2.	погашение	-81,7	-77,0	-120,7	-104,2	-128,5	-146,0
4.2.	Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	5,0	43,0	169,3	167,4	181,8	-30,9
4.2.1.	получение	129,5	132,3	769,4	1 258,3	1 203,3	975,9
4.2.2.	погашение	-124,5	-89,3	-600,1	-1 091,0	-1 021,5	-1 006,8
4.3.	Кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации	162,3	282,6	217,4	101,6	-102,6	-85,3
4.3.1.	получение	580,4	906,0	1 225,3	1 184,4	1 336,5	1 858,2
4.3.2.	погашение	-418,1	-623,3	-1 007,9	-1 082,8	-1 439,0	-1 943,5
4.4.	Прочее	73,2	238,2	70,1	-91,5	-98,6	-7,0

Отметим, что важное значение имеет не столько динамический анализ показателей за период 2012—2017 гг., сколько наблюдаемые тенденции за 2015—2017 гг. Это связано с тем, что условия реализации бюджетной политики в 2015—2017 гг. существенно отличались от 2012—2014 гг. В силу этого научно-прикладной интерес представляют именно тенденции, складывающиеся в бюджетной сфере в 2015—2017 гг., раскрытию которых и посвятим наш анализ.

Как видно из данных *таблицы 1*, в бюджетной сфере наблюдаются позитивные тенденции.

Так, суммарные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2015—2017 гг. выросли на 15,6% (за 2012—2014 гг. — 10,4%), составив 10 758,2 млрд руб. Даже с учетом корректировки на рост потребительских цен реальный рост оказался положительным, хотя в 2013—2015 гг. показатели были отрицательными. Доля безвозмездных поступлений за 2015—2017 гг. возросла на 9,6% с 1616,7 млрд руб. до 1771,7 млрд руб.

За анализируемый период 2015—2017 гг. собственные доходы консолидированных бюджетов выросли на 16,8% и составили 8986,5 млрд руб. При этом около 64% собственных доходов приходится на НДС и налог на прибыль организаций. Доля безвозмездных поступлений продолжает сокращаться и за 2015—2017 гг. снизилась с 17,4 до 16,4%.

Общий объем расходов консолидированных бюджетов за 2015—2017 гг. увеличился на 14,9% против 12,0% за 2012—2014 гг. Однако если скорректировать результат на индекс потребительских цен, то в реальном выражении расходы бюджетов снизились. То есть можно утверждать, что взятый из-за падения цен на углеводороды и санкционной политики западных стран курс на оптимизацию и сокращение бюджетных расходов продолжился.

По итогам 2017 г. в структуре расходов консолидированных бюджетов наибольшая доля приходится на образование — 24,8% (2016 г. — 25,6%), национальную экономику — 21,2% (2016 г. — 20,2%), социальную политику — 20,4% (2016 г. — 16,6%) и ЖКХ — 10,4% (2016 г. — 9,4%).

По итогам 2017 г. суммарный дефицит консолидированных бюджетов всех субъектов Федерации составил 51,9 млрд руб., что в 4,1 раза больше, чем в 2016 г. Но относительно низкая величина дефицита региональных бюджетов не свидетельствует об их сбалансированности. Это является результатом жесткой бюджетной экономии и адаптации к кризисным явлениям.

Федеральные власти заморозили бюджетные расходы до 2020 г., аналогичную политику проводят и региональные органы власти. В условиях нестабильной ситуации в экономике региональные власти продолжают политику консервативного подхода к наращиванию долговой нагрузки на бюджеты. Динамика долговой нагрузки представлена в *таблице 2*.

Как видно из *таблицы 2*, за 2015—2017 гг. суммарный государственный долг субъектов Федерации снизился на 0,2%, а долг муниципальных образований увеличился на 7,5% и составил 367,9 млрд руб. Суммарный объем государственного долга субъектов Федерации и долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов Федерации, на 1 января 2018 г. составил 2 683,4 млрд руб., что на 1,3% меньше, чем годом ранее.

Т а б л и ц а 2

**Объем и структура государственного долга субъектов РФ
и долга муниципальных образований за 2012—2017 гг., млрд руб.**

Показатели	По состоянию на 1 января					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общий объем государственного долга субъектов РФ	1351,4	1737,4	2089,5	2318,6	2353,2	2315,4
Долг муниципальных образований	245,3	288,8	313,2	342,1	364,3	368,0

Источник: Официальный сайт Минфина РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/#ixzz5CGYKNkTv> (дата обращения: 05.04.2017).

В основе распределения налоговых доходов и объемов финансовой помощи регионам из федерального центра по-прежнему лежат субъективные факторы. Это распределение проводится без учета уровней экономического развития субъектов Российской Федерации, что в свою очередь способствует возникновению значительных фискальных противоречий. Отсутствие эффективной системы выравнивания доходов и расходов административно-территориальных единиц с разным налоговым потенциалом, несовершенство бюджетного процесса, многоканальная система бюджетного финансирования и дублирование функций разных уровней власти, формирование собственной доходной базы региональных и местных органов власти за счет ежегодных отчислений из вышестоящих бюджетов — эти и другие причины обуславливают необходимость реформы бюджетных и налоговых отношений на основе новой тактики и стратегии, с внедрением фискальной децентрализации.

Достаточно низкий уровень доходов местных бюджетов в совокупных доходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации, по нашему мнению, вызван тем, что в результате проводимых бюджетных и налоговых реформ, нашей стране так и не удалось решить основную проблему — разработки эффективного бюджетного механизма, который способствовал бы расширению налогового потенциала регионов, снижению дотационности их бюджетов и тем самым обеспечению их финансовой устойчивости.

**Фискальная децентрализация как основа
укрепления российской государственности**

В условиях современной России запуск процессов децентрализации на фоне усиления тенденций огосударствления экономики, внешних шоков и непрекращающихся попыток изоляции почти невозможен. Но это единственный путь укрепления российской государственности, обеспечения устойчивого и стабильного социально-экономического развития регионов в условиях глобализации.

Поэтому, на наш взгляд, при реформировании бюджетной и налоговой систем необходимо сосредоточить внимание в первую очередь

на принципах децентрализации. То есть необходимо, чтобы региональные органы и органы местного самоуправления имели реальные финансовые рычаги для стимулирования развития своих территорий, расширения налоговой базы, поскольку именно налоги, а не трансферты, являются ресурсной базой фискальной децентрализации, за счет которых и должны формироваться собственные доходы региональных и местных бюджетов.

При распределении налогов между уровнями бюджетной системы в условиях фискальной децентрализации необходимо обеспечить реализацию следующих важнейших требований [3, С. 27].

1. Прогрессивные перераспределительные налоги должны управляться централизованно. Если такие налоги будут устанавливаться и собираться на децентрализованном уровне и их ставки будут разными по территориям, то возникнет стимул к миграции населения.

2. В распоряжение органов местной власти не следует закреплять налоги, имеющие мобильную базу.

3. Отдельные налоги, налоговая база которых рассредоточена неравномерно между регионами, должны собираться централизованно (например, налоги на природные ресурсы).

4. Доходы от платных услуг бюджетных учреждений могут поступать в любой бюджет, но наиболее целесообразно — в централизованный уровень бюджетной системы.

5. Децентрализующие бюджеты не должны пополняться за счет налогов, которые «экспортируются» в другие регионы, т.е. оплачиваются их жителями.

Выделяют два основных критерия, согласно которым можно определить, какому уровню бюджетной системы соответствует тот или иной налоговый источник [4]:

- эффективность управления;
- соответствие доходных источников расходным полномочиям.

Вообще при рассмотрении вопроса эффективности региональной налоговой политики необходимо, чтобы органы местного самоуправления финансировались за счет тех налогов, которые уплачивает его население.

Усиление процессов глобализации и соответствующее расширение деятельности государства в социальной и экономической сферах будут требовать *активного внедрения элементов децентрализации в практику государственного регулирования*. В этих условиях необходимо передать регионам более широкие полномочия по реализации различных социальных программ, для чего необходимы собственные финансовые ресурсы, важным источником которых должны стать налоги.

Децентрализация налоговых процессов — объективное явление, которое позволяет:

- сконцентрировать финансовые ресурсы регионов для решения актуальных проблем;
- более эффективно реализовать стимулирующую функцию налоговой системы;

- улучшить налоговое администрирование и тем самым способствовать накоплению в регионах финансового капитала;
- осуществлять эффективный аудит и контроль за соблюдением налогового законодательства на региональном и местном уровнях и т.д.

При этом необходимо учитывать, что перераспределение налогов между уровнями бюджетной системы *не должно ставить под угрозу выполнение государством своих функций*.

При формировании региональной налоговой политики важным является соблюдение такого принципа регулирования налоговых отношений в условиях децентрализации, как *единство налоговой системы*. Названный принцип предусматривает необходимость сотрудничества, фискальную гармонию, равновесие между центром и регионами и регионов между собой [12, С. 205].

Необходимость одновременной передачи полномочий органам местной власти и соответствующего источника финансирования — необходимое условие эффективной децентрализации. Негативным примером являются страны Африки, которые передали органам местного самоуправления широкие полномочия без соответствующей доходной базы, что привело к резкому падению качества децентрализации. Во многих странах Латинской Америки ситуация прямо противоположная, но с тем же негативным результатом. Местным органам были предоставлены значительные фискальные права без соответствующих обязательств. В частности, в Колумбии трансферты Центрального правительства муниципалитетам доходили до 60%, однако их бюджетные обязательства оставались фактически неизменными. Именно поэтому важным условием реализации модели фискальной децентрализации является обеспечение бюджетов разных уровней стабильным источником финансирования и соблюдение четких правил определения их доходов.

Вопрос об источниках бюджетных средств и контроля за их расходованием является наиболее дискуссионным в модели фискальной децентрализации. Способность местных органов функционировать независимо от центральных органов зависит от того, имеют ли органы местного самоуправления доступ к автономной налоговой базе или кредитному источнику. В связи с данной проблемой необходимо учесть два основных момента.

Во-первых, органы местного самоуправления должны иметь собственную налоговую базу, которая соответствует их обязательствам.

Во-вторых, они должны функционировать в рамках жестких бюджетных ограничений, чтобы не тратить и не привлекать дополнительные ресурсы в надежде на то, что вышестоящий орган будет отвечать по их кредитным обязательствам или покрывать их бюджетные расходы.

* * *

Внедрение политики фискальной децентрализации в России должно стать важнейшим фактором противодействия внешним вызовам, стабилизации социально-экономической ситуации и выхода регионов страны из состояния финансовой неустойчивости. Грамотная политика фискальной децентрализации будет способствовать преодолению

противоречий между разными уровнями власти по вертикали, организации эффективных взаимоотношений между государством и органами местной власти. Это позволит осуществить комплекс мероприятий политического, правового и организационно-управленческого характера, создать новую эффективную систему межбюджетных отношений и значительно снизить зависимость формирования бюджетных ресурсов от федерального центра.

Список литературы

1. Пирс Д. Словарь современной экономической теории Макмиллана / под ред. Д. Пирса. М.: Инфра-М, 2003. 608 с.
2. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. — 1999. Vol. 37. P. 1121.
3. Христенко В.Б. Международные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. 608 с.
4. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 367 с.
5. Нозик Р. Анархия, государство и утопия / пер. с англ. Б. Пинскера; под ред. Ю. Кузнецова и А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008. 424 с.
6. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance: Affudry in Political Economy. New York: McGraw-Hill, 1959.
7. Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. Fifth Edition. Singapore: McGraw-Hill Book. Co, 1989. P. 87—107.
8. Oates W. Fiscal Federalism. 1972.
9. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. 1956. Vol. 64. N 5. P. 416—424.
10. Абдулмананов С.Г., Бучаев Я.Г., Гираев В.К. Сравнительный анализ структурных диспропорций ВРП и налоговых поступлений (на примере регионов СКФО) // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 9. Ч. 2. С. 28—37.
11. Гираев В.К. Структура и динамика налоговых поступлений и их территориальные диспропорции // Налоги и налогообложение. 2014. № 3. С. 251—269.
12. Федерализм: Теория, институты, отношения: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. Б.Н. Топорнин; Ин-т гос-ва и права РАН. М.: Юристъ, 2001. 374 с.

FISCAL DECENTRALIZATION AS THE BASIS FOR THE EFFECTIVE ECONOMIC POLICY OF REGIONS

Effective implementation of tax policy in Russia, ensuring financial stability of its regions, is impossible without reforming the fiscal system and inter-budgetary relations on the basis of a fundamentally new model of their organization. Studies of the recent years have shown that local governments have better opportunities for optimal budget funds' allocation than central governments. Public authorities should intervene in the solution of social and economic problems of the regions only when local public or local administrative structures are unable to realize this task. The article formulates the basic principles and criteria for the distribution of taxes between the levels of the budget system on the basis of the principle of subsidiarity. The paper proves that the introduction of fiscal decentralization policy in Russia should become an effective factor of countering external challenges, stabilizing the socio-economic situation and the country's exit from the situation of financial instability.

Keywords: budget system, fiscal federalism, public debt, consolidated budget, inter-budgetary relations, fiscal policy, tax system, principles of tax distribution, fiscal decentralization

JEL: H210, H230, H290, H700, H710

Дата поступления — 08.05.2018 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности; профессор экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

ГИРАЕВ Везирхан

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической безопасности, налогов и бизнес-информатики; старший научный сотрудник Государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Дагестанский государственный университет народного хозяйства». Научно-исследовательский институт управления, экономики, политики и социологии;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Дагестанский государственный технический университет» / просп. Имама Шамиля, д. 70, г. Махачкала, Республика Дагестан, 367026.

e-mail: vgaaf@rambler.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Scientific Researcher — Head of the Sector of Economic Security; Professor of the Faculty of Economics of the Lomonosov Moscow State University;

Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

GIRAEV Vezirhan

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Department of Economic Security, Taxes and Business Informatics; Senior Researcher of the State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Dagestan State University of National Economy». Research Institute of Management, Economics, Politics and Sociology;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Dagestan State Technical University» / 70, Ave. Imam Shamil, Makhachkala, Republic of Dagestan, 367026.

e-mail: vgaaf@rambler.ru

Для цитирования

Караваяева И., Гираев В. Фискальная децентрализация как основа эффективной экономической политики регионов // Федерализм. 2018. № 2. С. 18—31.