

УДК 332.1

ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С ПОЗИЦИЙ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Т.В. Сумская

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

E-mail: stv@ieie.nsc.ru

Статья посвящена анализу возможностей бюджетной децентрализации в свете формирования и функционирования системы местного самоуправления. Выявлены факторы, определяющие соотношение централизации и децентрализации. Особое внимание уделено принципам разграничения расходных полномочий, проблемам закрепления налоговых доходов и вариантам корректировки вертикального и горизонтального дисбалансов в бюджетной системе государства. Выявлена роль местного самоуправления как основополагающего звена федеративного государственного устройства. Предложена структура доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов, а также сформулированы положения, на основании которых необходимо выстраивать систему местного налогообложения.

Ключевые слова: федерализм, бюджетная децентрализация, вертикальный и горизонтальный дисбаланс, доходы и расходы бюджета, местное самоуправление, местный бюджет, межбюджетные отношения.

ISSUES OF DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION FROM A POSITION OF BUDGET SYSTEM FORMING

T.V. Sumskaya

Institute of Economics and Industrial Engineering

E-mail: stv@ieie.nsc.ru

The article is dedicated to the budget decentralization analysis in the light of forming and functioning of the local government system. Factors that define centralization-decentralization relationship are revealed. Special attention is given to the principles of delimitation of expendable authority, issues of fixation of tax revenues and options of vertical and horizontal imbalances in the state budget system. The role of the local government as the fundamental element of federative state structure is revealed. The structure of gainful sources on the level of regional and local budget is offered. Regulations for the basis of local taxation system are formulated.

Key words: federalism, budget decentralization, vertical and horizontal imbalance, budget income and expenditure, local government, local budget, intergovernmental relations.

Суть федеративного устройства государства может быть сведена к возможности для его субъектов принимать самостоятельные решения на автономных началах в рамках единого государственного целого. Тем самым обеспечивается достижение и сохранение государственного единства и относительной самостоятельности субъектов Федерации при их юридическом равенстве в отношениях с федеральным центром. Федеративное государство предлагает наиболее устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов, заинтересовывая субъекты Федерации в сохранении государственного единства.

В условиях федеративной системы государственного устройства деятельность региональных органов власти выстраивается с учетом не только местной специфики социально-экономического развития, но и таких механизмов подотчетности, когда региональное руководство получает мандат на власть от местного населения и отвечает перед ним за свои действия. Это выгодно отличает ее от унитарной системы, для которой характерны принятие решений в центре без их адаптации к местным условиям и подотчетность региональных властей центральному правительству. Различия в принципах подотчетности обеспечивают в условиях федеративного государственного устройства важные предпосылки для организации более качественного регионального управления по сравнению с унитарной системой.

Федерализм создает предпосылки и для эффективной организации и функционирования финансов на различных уровнях власти, включая бюджетный процесс. Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными уровнями называют бюджетным федерализмом, суть которого состоит в организации эффективного функционирования и взаимодействия бюджетов всех уровней при условии учета интересов всех участников бюджетного процесса. Обстоятельный анализ различных аспектов формирования бюджетного федерализма содержится, в частности, в [3].

В основе существующих в мировой практике моделей бюджетного федерализма лежит принцип децентрализации, который находит отражение в форме государственного устройства; в структуре федерального, регионального и муниципального права; в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем.

Децентрализация имеет как преимущества, так и недостатки, которые выявляются при сравнении общественных издержек и выгод. Следует иметь в виду, что если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное управление либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности. Децентрализация эффективна, если повышение издержек перекрывается выигрышем.

Бюджетная децентрализация призвана решать две основные задачи: повышать аллокационную и производительную эффективность функционирования бюджетной системы. Благодаря децентрализации общественные услуги можно организовать и предоставлять таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали предпочтениям местных жителей, т.е. обеспечивать повышение аллокационной эффективности или качества распределения имеющихся ресурсов между направлениями их использования. Наряду с этим децентрализация сопровождается и повышением производительности функционирования бюджетной системы, обеспечивая подотчетность местных властей своему населению и сокращая число инстанций, в которых приходится согласовывать решения, поскольку больше полномочий предоставляется местным органам власти, которые лучше знают местную специфику и местные потребности.

Таким образом, децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах, с тем чтобы те могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Местные власти ближе к населению, лучше знают его нужды и потому способны удовлетворить

его потребности лучше, чем центральная власть. Близость местных властей к населению также способствует усилению гражданской активности, повышению прозрачности властей и усилению их подконтрольности населению [6].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага обладают неодинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются граждане страны, а польза от внутренних водных путей или наличия леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие, как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и т.д., адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такое разнообразие предпочтений в каждом регионе или местности, производство разных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти. Это значит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно. Предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при единообразном подходе ко всем территориям на одних территориях будет происходить перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [6, 13, 14].

Важным преимуществом децентрализации является также то, что близость местных властей к населению и частое взаимодействие между ними позволяет сформировать каналы коммуникаций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и активное общение повышает подотчетность местных властей своим гражданам. Административная автономия создает предпосылки для обучения, поиска новых подходов, повышения общего качества управления. Децентрализованные системы способны обеспечить большую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, приводит к снижению бюджетного дефицита. Децентрализация способствует сохранению рынков и стимулирует их развитие. Наконец, децентрализованный процесс принятия решений позволяет оценивать разные варианты решений, стимулируя распространение передового опыта. При этом исключительно важно, чтобы полномочия передавались на тот уровень, который реально способен провести те или иные необходимые мероприятия и заинтересован в их результатах [6, 10, 11].

Следует заметить, что для обоснования решений о децентрализации средств в бюджетной системе требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков. То есть речь идет о разработке территориального разреза доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющей оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные помогают понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории в федеральный,

региональный и местный бюджеты и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно будет судить о финансовой самодостаточности каждой территории и о ее способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки [9].

Местные власти, обладая самостоятельностью, с одной стороны, получают больше стимулов к увеличению доходов в рамках своей компетенции, но при этом не могут переступить определенные границы аккумуляции ресурсов в силу открытости экономики. С другой стороны, они более рационально расходуют средства, поскольку зависят от налогоплательщика, и способны более точно определять местные потребности в общественных благах и рационально использовать накопленный инфраструктурный потенциал.

В целом эффективное функционирование бюджетного федерализма возможно, если децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории; локализация выгод в существенной степени совмещается с территориальной локализацией издержек; предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов.

Представляют интерес выдвинутые Дж. Уоллисом и У. Оутсом положения о соотношении централизации и децентрализации в государственном управлении, одним из важнейших рычагов которого является бюджетная система. Согласно названным исследователям, чем обширнее страна по площади, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть государственное управление (фактор территории); чем больше численность населения страны, тем менее централизованным должно быть государственное управление (фактор плотности населения); чем выше доля населения, сосредоточенного в городах, тем менее централизованным должно быть государственное и региональное управление (фактор социальной инфраструктуры); чем выше уровень дохода на душу населения, тем более централизованным должно быть государственное управление и его участие в программах, связанных с перераспределением доходов (фактор инвестиционной зависимости государства от экономики); чем более многообразным является спрос на государственные услуги, вытекающий из неравномерного распределения доходов по регионам, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть управление со стороны государства и регионов (фактор социальной зависимости государства от экономики) [2, 15].

В свете сказанного можно утверждать, что результативность бюджетного федерализма определяется в первую очередь используемыми подходами к закреплению расходов, закреплению доходов и организации движения средств между бюджетами различных уровней.

В основу разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы обычно закладывается ряд принципов:

- территориального соответствия (закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг);

- субсидиарности (максимально возможного приближения к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги, т.е. рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов должно начинаться с самого низкого уровня бюджетной системы, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории);
- соразмерности (соответствия расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы);
- экономии масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять крупными порциями, при этом предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию соответствующих услуг);
- учета внешнего эффекта (предпосылки для централизации расходов тем больше, чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения).

Очевидно, что для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все названные принципы.

Ключевое значение имеет закрепление доходов (прежде всего, налогов) в соответствии с расходной частью бюджета определенного уровня. В общих чертах, известны три варианта закрепления налоговых доходов [1, 12].

В соответствии с первым из них за местными органами власти закрепляются все налоговые доходы, поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией. При этом часть доходов должна передаваться на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства.

Слабой стороной данного варианта является возможность снижения эффективности межтерриториального перераспределения доходов, а также ограничения для обеспечения фискальной стабилизации. Кроме того, он может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

Второй вариант распределения налоговых доходов в противоположность первому предполагает закрепление всех налогов за национальным правительством с последующей передачей средств нижестоящим органам власти путем предоставления грантов или иных трансфертов, либо посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня.

Данный вариант также не лишен определенных недостатков, основным из которых считается отсутствие зависимости между уровнем власти, наделенным принятием расходных решений, и регионом, на территории которого собираются те или иные налоги. Тем самым подрывается основа для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без установления такой зависимости возникает возможность либо избыточного финансирования местных расходных потребностей либо необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы. И то и другое может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

Третий вариант распределения доходных полномочий предусматривает закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости – компенсация недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет.

Данный вариант, занимая промежуточное положение между двумя предыдущими, во многом свободен от их недостатков, поскольку позволяет закреплять за нижними уровнями власти налоговые полномочия, тем самым, увязывая величину налогового бремени и принимаемые расходные решения. При этом местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты – выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности. Реализация данного варианта распределения доходов требует, однако, согласованного выбора налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), и доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов).

Проблема распределения налоговых доходов не сводится только к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти. Чаще всего предпочтительным оказывается сочетание различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий.

Представление о различных видах доходов органов власти нижестоящего уровня дает таблица, из которой видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные налоги, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях – оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога [1].

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а следовательно, и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям власти [1].

Использование рассмотренных схем распределения налоговых доходов и расходных обязательств может приводить, однако, к возникновению вертикального и/или горизонтального дисбаланса. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы, а горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Для устранения

Виды фискальной автономии субнациональных органов власти*

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяются федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал)
Нецелевые трансферты	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

* Источник: [1, с. 91].

подобных дисбалансов применяются, как правило, разнообразные механизмы трансфертов или заимствований.

Передача ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой осуществляется обычно по двум направлениям – через разделение доходов и систему грантов. При этом разделение доходов может иметь несколько вариантов, например, разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям.

Выделение грантов также может иметь два вида – нецелевые и целевые трансферты, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

В целом возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов [1]:

1. *Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.* Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии.

2. *Комплексная система выравнивающих трансфертов.* Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3. *Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы.* Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Помимо установления соотношения между целями выравнивания горизонтального и вертикального дисбалансов при разработке системы трансфертов требуется также определить соотношение между видами трансфертов. Последние, как указывалось, могут быть либо условные или целевые и безусловные или нецелевые трансферты. К условным трансфертам относятся гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации.

Практика построения и функционирования бюджетных систем в условиях федеративного устройства государства свидетельствует о том, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям [1]:

Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной и налоговой политики, налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствие которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, расширения собствен-

ной доходной базы, эффективного использования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Создание и функционирование эффективной системы межбюджетных отношений в конечном счете нацелено на:

1) повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

2) обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;

3) упрочение государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Таким образом, целью межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между доходами и расходами бюджетов разного уровня в тех случаях, когда собственных доходов недостаточно для покрытия необходимых бюджетных расходов.

Во всех странах, реализующих принципы бюджетного федерализма, сфера бюджетно-налоговых отношений является предметом тщательной правовой проработки. Развитие соответствующей юридической базы идет в направлении конкретизации и всестороннего законодательного охвата отношений по поводу разграничения между органами власти разных уровней расходных и доходных полномочий, а также по поводу применения процедур межбюджетного выравнивания.

Неотъемлемым звеном общественного устройства во многих странах является местное самоуправление. В круг его компетенции обычно входит реализация основной доли социальных функций государства, обеспечение общественного порядка, благоустройство территорий, содействие развитию предпринимательства и т.п. В последние годы местный уровень власти получил значительную самостоятельность (Европейская хартия местного самоуправления и др.) и в ряде случаев стал независимым от институтов государственного управления.

Система местного самоуправления как основополагающее звено федеративного государственного устройства призвана обеспечивать сочетание общегосударственных интересов и интересов каждой отдельно взятой территории. Поэтому развитое и эффективно организованное местное самоуправление является неотъемлемым элементом государственной власти, позволяя последним сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствуя тем самым оптимизации всей системы государственного управления. Органы местного самоуправления заняты прежде всего реализацией вопросов местного значения и созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. Очевидно, что для эффективного осуществления возложенных на них функций и полномочий органы местной власти должны иметь достаточную экономическую и финансовую базу [4].

В современных условиях России (с конца 90-х гг. по настоящее время) наблюдается усиление централизации управления, в том числе в сфере бюджетной политики и в целом государственной региональной политики.

В определенной мере это было оправдано при решении задач острейшего кризиса и проведения основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом территориального развития [9]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопившихся проблем в региональном развитии, одним из наиболее актуальных путей преодоления которых представляется децентрализация бюджетной системы, включая децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельности в принятии решений, конкуренцию и стратегический маркетинг.

В соответствии с вышеизложенным предлагается ориентироваться на формирование следующей структуры доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов [5, 7, 8]:

1) налоги, поступления от которых резко сокращаются в периоды экономического спада и растут в условиях экономического подъема (например, налог на прибыль предприятий), следует закрепить за региональным бюджетом, а местным бюджетам оставить наиболее стабильные налоговые источники;

2) налоги, базы которых распределены крайне неравномерно (налоги на некоторые природные ресурсы и т.п.), необходимо закрепить за региональным бюджетом;

3) налоги, база которых легко может быть перенесена в другое муниципальное образование (путем перерегистрации головного предприятия и т.п.) или бремя которых может быть переложено на население другого муниципального образования (акцизы на водку, взимаемые с производителя и т.п.), необходимо централизовать в региональный бюджет;

4) налоги, взимаемые с недвижимой базы, следует закреплять за местными бюджетами (налоги на имущество);

5) поступления от налогов, непосредственно зависящих от уровня благосостояния налогоплательщиков, зарегистрированных или проживающих на данной территории (подходный налог, налог с продажи потребительских товаров и т.д.), следует зачислять в местные бюджеты;

6) сборы за бюджетные услуги (пошлина, административные платежи) должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих эти услуги.

Обобщая сказанное, можно сформулировать следующие положения, на которых следует выстраивать систему местного налогообложения:

1. Налоговые поступления должны в основном покрывать потребности местного бюджета. Если местная автономия является экономической и политической целью, то местные органы власти не должны, по возможности, зависеть от дотаций вышестоящих властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и развития, особенно в отношении расходов. Система местного налогообложения не должна быть единственным источником местного бюджета. Есть много нетипичных расходов, особенно в муниципалитетах, исполняющих функции региональных центров, которые должны компенсироваться за счет дотаций общего назначения.

2. Местные власти должны обладать правом устанавливать ставки одного или двух главных налогов. Это дает возможность местным властям определять свою расходную программу в соответствии с желанием населения платить налоги. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем голосования на выборах и контролировать решения и деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

3. Налоги должны быть прозрачными, понятными для граждан и предприятий, которые несут налоговое бремя. Такая прозрачность является необходимой предпосылкой эффективного распределения ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете, она позволяет людям «голосовать ногами», приняв решение о переезде на основе разницы в местном налогообложении, что характерно для высокоразвитых стран.

4. Обеспечение роста доходов населения и соответственно удовлетворение его растущих потребностей невозможно без установления соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов. Кроме того, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности на территории. С формальной точки зрения эластичность налоговых поступлений должна равняться единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени. Политика стабилизации входит в обязанности центрального правительства вследствие ее внешнего воздействия и требований, предъявляемых к гибкости в расходах и доходах. Если есть необходимость содействия политике стабилизации со стороны местных властей, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения. На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет распределение налогового бремени между местным населением и деловым сектором, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральной в отношении «перетягивания» населения и предприятий. Это правило получило название «принцип уравнивания интересов».

5. Требуется установление и определенного равновесия между потреблением местных услуг на территории и распределением налогового бремени. Такое равновесие не только оказывает положительное воздействие на распределение ресурсов, но и сопровождается политическими преимуществами, поскольку обязанность распределять налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не допускает эксплуатации определенных групп посредством политических решений.

6. В муниципалитетах, примерно равных по размеру, разница между поступлениями от местных налогов на душу населения не должна быть значительной. В противном случае необходимо активное осуществление системы мер, направленных на уравнивание между местными властями с целью недопущения нарушений их финансовой автономии. Поскольку различия в налоговых поступлениях часто связаны с неравенством регионов, то несоблюдение данного принципа построения системы налогообложения усугубляет его еще больше.

Литература

1. Баткибеков С., Кадачников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. М.: ИЭПП, 2000. С. 83–237.
2. Казанчева Х.К. Основные направления вывода региона из депрессивного состояния // Регионоведение. 2005. № 3. С. 72–82.
3. Клисторин В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / Под ред. д.э.н. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. 240 с.
4. Кузнецова А.Н. Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления в России // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 3 (42). С. 43–46.
5. Пенюгалова А.В. Система местного налогообложения как ресурс развития муниципального образования // Региональная экономика: теория и практика. 2005. № 8. С. 52–54.
6. Сильва Де К. Мигара О., Курляндская Г.В. Межбюджетные отношения в России: тенденции, противоречия, пути реформирования // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. Вып. 7 / Гл. ред. О.В. Иншаков; редкол.: М.М. Загоруйко (зам. гл. ред.) [и др.]; редсовет: Л.А. Аносова [и др.]. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2006. Т. 2. С. 9–29.
7. Смирнов А.А. Оптимизация бюджетной системы регионов как фактор развития бюджетного федерализма // Регионоведение. 2004. № 3. С. 70–79.
8. Сумская Т.В. Актуальные направления совершенствования бюджетно-налоговых отношений на местном уровне // Вестник НГУЭУ. 2010. № 2. С. 42–54.
9. Швецов А.Н. Децентрализация фискальной политики // Федерализм. 2006. № 4. С. 5–26.
10. Bahl R. Implementation Rules for Fiscal Decentralization: International Studies: Program Working Paper. 1. Atlanta: Georgia State University, 1999.
11. Khaleghian P. Decentralization and public services the case of immunization. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.
12. King D.N. Local Government Economics in Theory and Practice. London: Routledge, 1992.
13. Oates W.E. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
14. Tanzi V. Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. Annual World Bank conference on development economics. 295316. Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
15. Wallis J., Oates W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In Rosen H., ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies. Chicago: University of Chicago Press, 1988. P. 13–15.

Bibliography

1. Batkibekov S., Kadachnikov P., Lugovoj O., Sinel'nikov S., Trunin I. Ocenka nalogovogo potentsiala regionov i raspredelenie finansovoj pomogi iz federal'nogo bjudzheteta // Sovershenstvovanie mezhbjudzhetnyh otnoshenij v Rossii. M.: IJePP, 2000. P. 83–237.
2. Kazancheva H.K. Osnovnye napravlenija vyvoda regiona iz depressivnogo sostojanija // Regionologija. 2005. № 3. P. 72–82.
3. Klistorin V.I. Metodologija analiza nalogovo-bjuzdzhetoj i regional'noj politiki na subfederal'nom urovne / Pod red. d.je.n. S.A. Suspicyna. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2004. 240 p.
4. Kuznecova A.N. Voprosy finansovogo obespechenija mestnogo samoupravlenija v Rossii // Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. 2007. № 3 (42). P. 43–46.
5. Penjugalova A.V. Sistema mestnogo nalogooblozhenija kak resurs razvitija municipal'nogo obrazovaniya // Regional'naja jekonomika: teorija i praktika. 2005. № 8. P. 52–54.

6. *Sil'va De K. Migara O., Kurljandskaja G.V.* Mezhhjudzhetnye otnoshenija v Rossii: tendencii, protivorechija, puti reformirovanija // *Jekonomika razvitija regiona: problemy, poiski, perspektivy*: Ezhegodnik. Vyp. 7 / Gl. red. O.V. Inshakov; redkol.: M.M. Zagorul'ko (zam. gl. red.) [i dr.]; redsovet: L.A. Anosova [i dr.]. Volgograd: Izd-vo VolGU, 2006. T. 2. P. 9–29.
7. *Smirnov A.A.* Optimizacija bjudzhetnoj sistemy regionov kak faktor razvitija bjudzhetnogo federalizma // *Regionologija*. 2004. № 3. P. 70–79.
8. *Sumskaja T.V.* Aktual'nye napravlenija sovershenstvovanija bjudzhetno-nalogovyh otnoshenij na mestnom urovne // *Vestnik NGUJeU*. 2010. № 2. P. 42–54.
9. *Shvecov A.N.* Decentralizacija fiskal'noj politiki // *Federalizm*. 2006. № 4. P. 5–26.
10. *Bahl R.* Implementation Rules for Fiscal Decentralization: International Studies: Program Working Paper. 1. Atlanta: Georgia State University, 1999.
11. *Khaleghian P.* Decentralization and public services the case of immunization. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.
12. *King D.N.* Local Government Economics in Theory and Practice, London: Routledge, 1992.
13. *Oates W.E.* Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
14. *Tanzi V.* Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macro-economic aspects. Annual World Bank conference on development economics. 295316. Washington, D.C.: The World Bank, 1996.
15. *Wallis J., Oates W.* Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. In Rosen H., ed. *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 1988. P. 13–15.