

РАЗДЕЛ VIII. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 336.14

**НОВЫЙ ПОДХОД К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ****В.А. Широбокова, к. экон. наук, зам. директора Департамента информатизации**Электронный адрес: verash111@mail.ru

Счетная палата Российской Федерации, 119991, г. Москва, ул. Зубовская, 2

В статье рассматривается одно из возможных направлений совершенствования системы межбюджетных отношений на основе отказа от формальных принципов и действующих догм. Сформулированы основные проблемы действующей системы с точки зрения достижения финансовой самостоятельности регионов. Предложен подход, основанный на изменении всей логики межбюджетных отношений.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; субъекты РФ; финансовая самостоятельность; доходный потенциал; межбюджетные потоки; стимулирование; совершенствование; новый подход; группировка регионов; самообеспечение; налоговое законодательство.

На протяжении длительного периода времени руководство страны регулярно высказывается о необходимости совершенствования межбюджетных отношений с целью повышения финансовой самостоятельности субъектов РФ. Однако до последнего времени все предложения укладывались в схему совершенствования действующих механизмов межбюджетного регулирования. И лишь в прошлом году в своем последнем Послании Федеральному собранию от 12 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации указал не только на необходимость их дальнейшего совершенствования, но и на необходимость изменения логики межбюджетных отношений. В качестве задачи при этом было выдвинуто движение к тому, «...чтобы все российские регионы без исключения стали экономически самостоятельными и в полном смысле слова субъектными» [4].

Нынешняя система весьма далека от совершенства [3]. Наиболее существенными ее проблемами с точки зрения поставленной руководством страны задачи представляются:

- громадные масштабы перераспределительных отношений между бюджетами различных уровней;
- финансовая несамостоятельность большинства регионов, искусственно созданная проводимой бюджетной политикой;
- дестимулирование регионов к наращиванию собственного доходного потенциала;

- отсутствие стабильности межбюджетных отношений центра и регионов.

Если говорить о масштабах *перераспределительных отношений*, то вряд ли можно назвать нормальной ситуацию, когда в целом ряде регионов объем средств, поступающих с их территории в федеральный бюджет, равен объему межбюджетных трансфертов оттуда или близок к нему. Естественно, что в регионах-донорах объем трансфертов из федерального бюджета на порядок ниже, чем доходы федерального бюджета с их территорий, а в высокودотационных регионах – наоборот. Но если абстрагироваться от доноров и высокودотационных регионов, то в остальных регионах, составляющих большинство, финансовые ресурсы просто перемещаются в центр и обратно в регионы.

Таким образом, механизм межбюджетных отношений выстроен так, что сначала большая часть доходов бюджетной системы централизуется в федеральном бюджете, чтобы затем вернуться на территории в виде его расходов и межбюджетных трансфертов.

Из-за имеющихся нерешенных проблем объективности и обоснованности распределения значительной части этих трансфертов формируется среда, которая может стать если и не коррупционной, то подверженной сильному влиянию субъективного фактора при формировании финансовых ресурсов регионов. Таким образом, складывается ситуация, когда уровень финансовой обеспеченности субъектов

РФ может весьма слабо зависеть от объективного уровня социально-экономического развития, а также от действия региональных властей по его увеличению.

Финансовая несамостоятельность регионов является следствием такой системы межбюджетных отношений, при которой все регионы, включая даже самые обеспеченные, в том или ином виде получают безвозмездную помощь из федерального бюджета.

Только дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в докризисные 2005-2007 гг. из 83 субъектов РФ (для обеспечения сопоставимости общее их количество приведено к существующему в настоящее время) получали 64-65 регионов, а в 2012 г. их уже было 72. Система, при которой 87% российских регионов получают дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, вряд ли может считаться не только эффективной, но и просто нормальной.

При другой модели межбюджетного регулирования и распределения доходов по уровням бюджетной системы большинство регионов могли бы полностью покрывать собственные расходы. Таким образом, финансовая несамостоятельность большинства субъектов Российской Федерации имеет искусственный характер, поскольку это обусловлено действующей моделью межбюджетного регулирования, а точнее – политикой распределения доходов по уровням бюджетной системы, а также действующей налоговой системой.

Механизм распределения доходов по уровням бюджетной системы является первичным по отношению к последующему распределению финансовой помощи из федерального бюджета.

Другим важным аспектом проблемы несамостоятельности субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере является то, что бюджетным законодательством в значительной мере ограничены их возможности в проведении налоговой политики, направленной на увеличение доходной базы региональных бюджетов и стимулирование повышения доходного потенциала.

Это является следствием того, что те доходы, которые в соответствии с Бюджетным кодексом являются региональными, не могут сколько-нибудь существенно повлиять на уровень доходов региона. Основным источником, формирующим доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, являются федеральные налоги, регулируемые, соответственно, федеральным законодательством. У регионов практически нет возможности влияния на пропорции их распределения по уровням бюджетной системы и налоговые ставки.

Проводимая политика централизации полномочий и реальных ресурсов в бюджетной сфере, по существу, *дестимулирует* регионы к

наращиванию собственного доходного потенциала. Единственными мерами, направленными на стимулирование выхода на более высокий уровень финансового самообеспечения, является закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации [1] механизм предоставления той или иной степени свободы в распоряжении финансовыми ресурсами региона в зависимости от степени их дотационности, а также неуминение величины дотаций на выравнивание уровня финансовой обеспеченности регионов при трехлетнем бюджете.

Однако этих мер явно недостаточно, поскольку постоянно происходит перераспределение доходных источников в пользу центра, особенно при нестабильности всей системы распределения доходов.

Не способствует стимулированию регионов и крайне ограниченная сфера доходов, на которую регионы способны оказывать влияние, о чем говорилось выше.

Нестабильность отношений между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ – весьма острая проблема для последних, и не только в части сужения реальных возможностей влияния на свой доходный потенциал. Особенно остро стоит данная проблема при формировании бюджетных проектировок.

На протяжении всего периода строительства бюджетного федерализма трудно выделить период продолжительностью хотя бы в три года, в течение которого не менялись бы «правила игры».

Межбюджетные отношения нестабильны по всем трем направлениям регулирующего механизма – распределения доходных источников, расходных полномочий и механизма предоставления межбюджетных трансфертов.

Как уже отмечалось, постоянно идет перераспределение доходов между федеральным и региональным уровнем. Наиболее характерная тенденция – перераспределение доходов в сторону их централизации, причем по наиболее стабильным и хорошо администрируемым доходам с частичным перераспределением менее значимых доходов в пользу субъектов Российской Федерации. Однако это перераспределение, как правило, не компенсирует выпадение доходов, централизуемых в федеральный бюджет. И тогда на цели компенсации могут выделяться трансферты из федерального бюджета, которые однако, не компенсируют в полном объеме выпадения доходов регионов.

Так, одно из последних таких перераспределений имело место по уплате налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, когда все 100% налога стали зачисляться в федеральный бюджет вместо ранее зачисляемых 95%. Причем потери региональных

бюджетов по этому виду доходов компенсируются лишь частично через дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Однако такие дотации не имеют формализованного распределения. Это означает, что у регионов при формировании своих бюджетных проектировок нет необходимой информации о возможном объеме поступления данного вида финансовой помощи, в то время как переведенные на федеральный уровень 5% по налогу на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья были гораздо более прогнозируемым и стабильным источником доходов.

В части постоянных изменений в перераспределении расходных полномочий все обстоит не лучше. Причем перераспределение расходных полномочий влечет за собой и перераспределение доходных источников. Последнее внесенное изменение – передача финансирования полиции на федеральный уровень с передачей менее значимых отдельных расходных полномочий на уровень субъектов РФ. Естественно, в связи с таким перераспределением расходных полномочий были перераспределены и доходные полномочия.

Относительно механизмов предоставления межбюджетных трансфертов возникла та же проблема. Но связана она не столько с методиками распределения межбюджетных трансфертов (которые, если они есть, меняются не так часто), сколько с постоянно увеличивающимся количеством узкоцелевых трансфертов.

При такой неопределенности и при существующей высокой зависимости от финансирования из федерального бюджета субъектам Российской Федерации весьма трудно выстраивать сколько-нибудь осмысленную перспективную бюджетную политику.

Проблемы в развитии межбюджетных отношений в рамках действующей модели отнюдь не означают, что такое развитие невозможно в принципе. Для этого надо просто отойти от фетишизируемых догм и посмотреть на проблему с точки зрения целей, которые должны быть достигнуты с помощью системы межбюджетных отношений.

Представляется, что целью межбюджетного регулирования должно стать повышение уровня социально-экономического развития регионов, выравнивание на этой основе их бюджетной обеспеченности, а через это – обеспечение равного качества бюджетных услуг населению независимо от места проживания.

Возможности достижения этого в рамках ныне действующей системы межбюджетного регулирования весьма ограничены.

Для решения стоящих перед системой задач при любой модели межбюджетного регулирования неизбежным будет изменение про-

порций в распределении доходных источников и бюджетных полномочий по уровням бюджетной системы. Этого требует сама суть федеративного устройства государства и реализация принципов бюджетного федерализма.

Для действительно федеративной бюджетной системы необходимо коренным образом изменить к ней подход, сделав главный акцент на принципиально ином распределении доходов по уровням бюджета. А это уже требует внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство с целью укрепления региональных бюджетов и соответствующей этому децентрализации расходных полномочий, о чем и говорил Президент РФ в своем Послании.

Может быть предложено специалистам несколько вариантов такого изменения системы межбюджетного регулирования, большинство из них можно просчитать. Это, разумеется, не означает, что сразу может быть предложен идеальный вариант механизмов межбюджетного регулирования, полностью решающий все задачи и не имеющий никаких проблем. Но это не означает, что ничего не надо делать и продолжать с помощью несущественных корректировок перманентно совершенствовать действующую систему, игнорируя ее неспособность выполнить поставленные задачи.

Достаточно узкий спектр рассмотренных возможностей совершенствования системы межбюджетных отношений в пределах действующей модели свидетельствует о том, что для создания модели, способной решать все задачи, стоящие перед системой, необходимо выйти за границы ложно понимаемых законодательно закрепленных принципов бюджетной системы. И в первую очередь это относится к формально понимаемому принципу равенства регионов в своих взаимоотношениях с центром.

При отказе от этого принципа может быть выстроена система, действительно стимулирующая регионы к наращиванию собственного доходного потенциала и решению на этой основе всех остальных стоящих перед ней задач.

Принципом предлагаемого нового подхода к выстраиванию системы межбюджетных отношений является обеспечение возможности регионам полностью финансировать расходы своих консолидированных бюджетов за счет собираемых на их территории доходов с минимизацией перераспределительных отношений между бюджетами различных уровней.

Реализован этот принцип может быть как в рамках действующего налогового законодательства, так и при его изменении.

Расчеты за 2007–2012 гг., проведенные автором на основе отчетности Федерального казначейства об исполнении консолидированных

бюджетов субъектов РФ* показали, что применение иной системы межбюджетных отношений и перераспределение доходов в пользу консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации решает задачу увеличения доли доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете страны.

Для реализации нового подхода необходимо разделить регионы на группы в соответствии с их возможностями финансового самообеспечения и по отношению к этим группам выстраивать различные механизмы межбюджетного регулирования.

В качестве основы для разделения регионов на такие группы предлагается подход, при котором определяется уровень обеспеченности расходов их консолидированных бюджетов за счет доходов бюджетной системы, собираемых на территории этих регионов.

Исходя из этого можно выделить пять групп регионов:

- регионы-доноры, где объем собираемых на их территории доходов превосходит объем расходов их консолидированных бюджетов более чем на 105%;
- самодостаточные регионы, где объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 100–105%;
- потенциально самодостаточные, где объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 90–99%;
- дотационные регионы, где объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов на 60–90%;
- высокодотационные регионы, где объем собираемых на их территории доходов покрывает расходы их консолидированных бюджетов менее чем на 60%.

Для всех этих групп регионов может быть выстроен различный механизм межбюджетных отношений.

Для распределения регионов на группы правильным будет использование данных не за один год, а за несколько лет подряд, чтобы определить степень устойчивости выбранной характеристики и исключить влияние случайных факторов. В этой связи представляется целесообразным взять данные за последний докризисный год – 2007 г., а также за 2010, 2011 и 2012 гг. Поскольку наихудшие из этих трех лет показатели самообеспеченности регионов были в 2010 г., то и опираться в основном следует на показатели этого года. При этом следует иметь в виду, что по мере дальнейшего улучшения социально-

экономической ситуации эти характеристики в регионах также не ухудшатся, что и подтверждают данные за 2012 г.

В качестве такой характеристики для отнесения региона к той или иной группе принимается способность региона финансировать расходы своего консолидированного бюджета за счет собираемых на его территории доходов в бюджеты всех уровней (за исключением доходов от внешнеэкономической деятельности). Отношение объема этих собранных доходов к расходам консолидированного бюджета субъекта РФ и принимается в качестве характеристики финансовой самообеспеченности региона.

В 2007 г. таких регионов было абсолютное большинство. Из анализируемых 83 регионов в 2007 г. 54 региона могли полностью покрыть все расходы своих консолидированных бюджетов. Еще 5 регионов могли это сделать более чем на 90%. И лишь 11 регионов так и остались бы высокодотационными, т. е. собранных на их территории доходов не хватает на покрытие даже 60% расходов их консолидированных бюджетов. Это республики Северного Кавказа, республики Алтай и Тыва, Камчатский край и Чукотский автономный округ.

К 2010 г. ситуация резко ухудшилась и количество таких самодостаточных регионов сократилось вследствие финансово-экономического кризиса в предыдущие годы.

Так, в 2010 г. полностью покрыть расходы своих консолидированных бюджетов за счет собираемых на территории доходов бюджетной системы могли бы уже только 35 регионов. Еще 12 регионов могли бы сделать это на 90 и более процентов. Увеличилось до 13 и число высокодотационных регионов с уровнем покрытия расходов ниже 60%. К тем регионам, которые входили в эту группу, добавились республики Калмыкия и Мордовия, а также Еврейская автономная область. Зато в Чукотском автономном округе несколько увеличилось (до 71%) рассматриваемое соотношение доходов и расходов.

Из 17 регионов, вышедших в 2010 г. из группы самодостаточных, большинство расположены в Центральном федеральном округе.

Наиболее заметно (на треть) рассматриваемое соотношение доходов и расходов уменьшилось в Вологодской области, Республике Калмыкия и Приморском крае, но «рекордсменом» стала Республика Мордовия. В ней рассматриваемый показатель снизился с 0,97% до 0,52%. Произойти это могло как за счет снижения налогового потенциала, так и за счет роста расходов консолидированного бюджета.

В 2011 и 2012 гг. ситуация значительно улучшилась и приблизилась к 2007 г. Такая динамика лишний раз свидетельствует о необходимости наблюдать изменение данного показателя за ряд лет.

* Официальный сайт Федерального казначейства. URL: www.roskazna.ru (дата обращения: 08.04.2013).

В рамках действующего налогового законодательства распределение регионов на основе данных за 2010–2012 гг. при группировке по

наихудшему за три года соотношению представлено в таблице.

Группа	Количество	Федеральный округ	Субъекты РФ
Доноры	30	Центральный	Калужская, Московская области, г. Москва
		Северо-Западный	Республика Коми, Калининградская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург, Ненецкий АО
		Южный	Волгоградская область
		Приволжский	Республики Башкортостан, Татарстан, Удмуртская, Пермский край, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская области
		Уральский	Свердловская, Тюменская, Челябинская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО
		Сибирский	Красноярский край, Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская области
		Дальневосточный	Хабаровский край, Сахалинская область
Самодостаточные	7	Центральный	Владимирская, Липецкая, Рязанская, Ярославская области
		Северо-Западный	Вологодская область
		Южный	Астраханская, Ростовская области
Потенциально самодостат.	10	Центральный	Белгородская, Курская, Смоленская, Тверская, Тульская области
		Северо-Западный	Мурманская, Новгородская области
		Южный	Краснодарский край
		Приволжский	Ульяновская область
		Сибирский	Республика Хакасия
Дотационные	23	Центральный	Брянская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Орловская, Тамбовская области
		Северо-Западный	Республика Карелия, Архангельская, Псковская области
		Северо-Кавказский	Ставропольский край
		Приволжский	Республики Марий Эл, Чувашская, Кировская, Пензенская области
		Уральский	Курганская область
		Сибирский	Республика Бурятия, Алтайский, Забайкальский края
		Дальневосточный	Республика Саха, Приморский край, Амурская, Магаданская области, Чукотский АО
Высокодотационные	13	Южный	Республики Адыгея, Калмыкия
		Северо-Кавказский	Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия, Чеченская республики
		Приволжский	Республика Мордовия
		Сибирский	Республики Алтай, Тыва
		Дальневосточный	Камчатский край, Еврейская АО

Для группы *регионов-доноров* при распределении доходов по бюджетам различных уровней предлагается устанавливать фиксированную сумму доходов, которую необходимо перечислять в федеральный бюджет. Остальные собранные доходы должны остаться в распоряжении консолидированного бюджета субъекта РФ.

Исключение составляют доходы от внешнеэкономической деятельности, которые полностью должны поступать в федеральный бюджет.

Сумму, которую регионы-доноры должны направлять в федеральный бюджет, можно определять на основе величины доходов федерального бюджета, поступивших с данной территории за предыдущий год, скорректированной на уровень инфляции.

Другим вариантом может стать экстраполяция доходов федерального бюджета, поступающих с конкретной территории.

Для обеспечения равномерности поступления доходов в федеральный бюджет с той или иной территории можно ввести специальную шкалу, отражающую распределение по месяцам поступления доходов из региона. Эта шкала может быть сформирована на основе данных о помесечном распределении поступления доходов, например, за последние три года. Таким образом, будет обеспечиваться и равномерность поступления доходов в консолидированный бюджет субъекта РФ. Все доходы, которые удастся дополнительно собрать региону, также будут поступать в консолидированный бюджет региона не в конце, а в течение всего года.

Учитывая, что все доходы администрируются федеральными органами исполнительной власти, злоупотребления со стороны региональных властей должны быть исключены.

Переход к такой схеме взаимодействия региональных и федеральных бюджетов должен быть добровольным и осуществляться на основе соглашений на длительный срок – не менее 5 лет.

Непременным условием таких соглашений должно стать обязательство субъекта РФ финансировать публичные обязательства на уровне не ниже, чем в предыдущие годы (с учетом инфляции).

В этой ситуации у регионов появится действительный стимул всемерно наращивать свой доходный потенциал. Кроме того, именно региональные власти будут нести полную ответственность за уровень и качество обеспечения населения бюджетными услугами.

В качестве дополнительного стимулирующего механизма в наращивании доходного потенциала может стать условие направления всех дополнительно полученных доходов на финансирование инвестиционных региональных проектов, например, по развитию инфраструктуры.

Поскольку соглашения должны заключаться с каждым регионом отдельно, то и условия распоряжения своими дополнительными финансовыми ресурсами для разных регионов могут быть различными. Например, для одних

регионов это может быть условие направления дополнительно полученных доходов на строительство или ремонт автомобильных дорог, а для других – софинансирование государственных программ или дополнительное финансирование социальной сферы с целью повышения уровня оказываемых ею бюджетных услуг.

Приоритеты направления дополнительных средств могло бы определять Министерство регионального развития Российской Федерации совместно с регионом, заключающим соглашение.

Возможен также вариант, когда требования по направлению дополнительных доходов на оговоренные соглашением цели могут не выдвигаться и региону предоставляется право самостоятельно принимать решения о направлении использования дополнительных доходов или не всех дополнительных доходов, а лишь части их.

Кроме того, условия могут действовать не на весь период соглашения, а, скажем, на три года из пяти, с тем, чтобы у региона был стимул после окончания этого срока полностью распоряжаться своими дополнительными доходами.

Такой подход целесообразно использовать по отношению к наиболее развитым регионам с относительно высоким уровнем и качеством бюджетных услуг.

Для регионов же, где превышение собранных на их территории доходов уровня расходов их консолидированных бюджетов не очень значительное и они более тяготеют к группе самодостаточных регионов, целесообразно включать дополнительные механизмы стимулирования наращивания ими доходного потенциала.

Межбюджетные отношения *с самодостаточными регионами* возможно выстраивать на тех же принципах, что и с регионами-донорами. Но здесь есть некоторые нюансы.

Для этой группы регионов следует применять схему, аналогичную схеме взаимоотношений с регионами-донорами. Но при этом целесообразно выдвигать условиях направления дополнительных доходов или их части на инвестиционные проекты, способные повысить уровень развития региона и тем самым его доходный потенциал.

Главной задачей при формировании механизма межбюджетного регулирования по отношению к регионам *потенциально самодостаточным* должно стать обеспечение выхода этих регионов на уровень финансовой самодостаточности. Для этого должны быть задействованы механизмы стимулирования наращивания этими регионами своих доходов.

Таким механизмом может стать подход, аналогичный предлагаемому для предыдущей группы – самодостаточных регионов. Но по-

сколько в эту группу входят регионы, способные покрыть свои расходы не полностью, то для них можно оставить переходный период, например, на три-пять лет, в зависимости от степени финансовой обеспеченности региона. Чем выше уровень финансовой обеспеченности, тем короче может быть этот переходный период.

В течение этого периода они могут получать часть межбюджетных трансфертов, например, субвенций социального характера для гарантирования выполнения ими своих социальных обязательств. Но при этом может быть установлена регрессивная шкала предоставления этих межбюджетных трансфертов с тем, чтобы по истечении переходного периода регионы сами полностью финансировали все свои расходы. В случае получения данными регионами дополнительных доходов эти межбюджетные трансферты следует сохранять с тем, чтобы у них был стимул дальнейшего наращивания своих доходов.

Все это следует оговаривать в соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. И по отношению к этим регионам чрезвычайно важно соблюдать принцип добровольности при переходе к новым межбюджетным отношениям.

Комплексное решение проблем развития *дотационных регионов* гораздо шире рамок межбюджетного регулирования, но последнее может сыграть весьма важную роль в проведении осмысленной структурной политики, направленной на развитие депрессивных регионов.

По отношению к дотационным регионам задачей межбюджетной политики в первую очередь должно стать не выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, на что сделан упор в настоящее время, а стимулирование этих регионов к наращиванию собственного доходного потенциала и создание условий для решения данной задачи.

Исходя из этого во главу угла при распределении межбюджетных трансфертов надо ставить не дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, хотя они, безусловно, необходимы, а субсидии на развитие производственного потенциала с целью увеличения доходной базы дотационных регионов.

Предоставлять такие субсидии можно как в рамках государственных программ, так и в виде инвестиций в непрограммную часть для финансирования строительства новых объектов или реконструкцию действующих. Возможно также привлечение негосударственных инвестиций для развития производственного потенциала дотационных регионов под государственные гарантии федерального уровня.

Выделять такие инвестиции или предоставлять гарантии можно при условии поэтапного сокращения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности после введения в действие инвестируемых объектов.

Механизмом могут стать также соглашения федеральных органов исполнительной власти с региональными властями. По существу, в части бюджетного финансирования инвестиций это ныне действующий механизм выделения субсидий. Однако в настоящее время эти субсидии направляются главным образом на софинансирование объектов социальной инфраструктуры и их масштабы не позволяют решать задачи по наращиванию производственного потенциала и, соответственно, доходной базы регионов.

Для проведения структурной политики, направленной на развитие депрессивных регионов, необходимы гораздо более серьезные вливания в экономику этих регионов либо создание условий для привлечения в них внебюджетных средств. Сами депрессивные регионы вряд ли смогут справиться с этой задачей.

При переходе к новой системе межбюджетных отношений останутся и *высокодотационные регионы*, которым в ближайшей перспективе по-прежнему будут требоваться весьма масштабные межбюджетные трансферты для выполнения ими своих расходных обязательств.

Эти регионы можно условно разделить на две группы – трудоизбыточные регионы и остальные высокодотационные регионы.

К первой группе относятся все республики Северного Кавказа, а ко второй – Республика Мордовия, а также высокодотационные регионы Сибири и Дальнего Востока.

Проводимая межбюджетная политика по отношению к этим регионам может быть неодинаковой.

В *трудоизбыточных высокодотационных регионах* проблема финансовой несамостоятельности усугубляется проблемой чрезвычайно высокой безработицы. Поскольку создание новых рабочих мест требует значительных инвестиционных ресурсов в развитие производственного потенциала на этих территориях и продолжительного времени на их освоение, могут быть предложены иные подходы по относительно быстрому наращиванию их доходного потенциала.

В качестве одного из механизмов повышения доходного потенциала трудоизбыточных высокодотационных регионов может стать предоставление возможности данным регионам зарабатывать деньги для своего бюджета на территории трудодефицитных регионов Сибири и Дальнего Востока в тех сферах, где нехватка трудовых ресурсов ощущается наиболее остро

или где у бизнеса нет достаточного интереса к их развитию.

Среди высокодотационных регионов с нехваткой трудовых ресурсов есть такие, которые не были самостоятельными субъектами до «парада суверенитетов» и входили в более крупные регионы – республики Алтай, Тыва и Еврейская автономная область.

Совершенно очевидно, что данные регионы не имеют серьезного потенциала для наращивания собственной доходной базы. В этой связи представляется целесообразным продолжить процесс укрупнения субъектов Российской Федерации. Это позволит открыть для депрессивных регионов новые перспективы социально-экономического развития, поскольку в составе более крупного региона легче не только решать текущие социальные проблемы, но и, что самое главное, привлекать инвестиции в развитие своего доходного потенциала.

Для вывода на более высокий уровень развития Республики Мордовия и Камчатского края необходимо проведение целенаправленной структурной политики. По Камчатскому краю, например, для этого имеются весьма привлекательные природные ресурсы. Для их освоения необходимы инвестиции и трудовые ресурсы. Последнюю проблему можно частично решить с помощью реализации модели развития трудоизбыточных республик Северного Кавказа.

Механизмы взаимодействия с этими регионами возможны на основе описанных выше соглашений между властями федерального и регионального уровней.

Эффект стимулирования регионов к наращиванию собственного доходного потенциала на основе новых подходов, предложенных в настоящей работе, может быть значительно усилен при изменении налогового законодательства – замене налога на добавленную стоимость на налог с продаж и введение прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц [2].

И если просчитать дополнительные доходы консолидированных бюджетов регионов от введения прогрессивной шкалы НДФЛ достаточно сложно, то вариант замены НДС на налог с продаж рассчитать можно.

В этом расчете исходили из того, что объем налога с продаж должен полностью возместить отмену НДС в целом по стране. Для этого ставка налога с продаж должна быть 20%, а уровень собираемости – не ниже 60%.

Полученный таким образом объем собираемых доходов в бюджеты всех уровней в разрезе субъектов РФ сопоставлялся с величиной расходов консолидированных бюджетов регионов.

Поскольку налог с продаж гораздо более равномерно распределен по стране, то и со-

отношения эти по данным за 2012 г. существенно отличаются от аналогичных данных без изменения налогового законодательства.

При таком изменении налогового законодательства уже 62 региона способны были бы полностью покрыть расходы своих консолидированных бюджетов за счет доходов бюджетной системы, собираемых на их территории. Причем в их число попал один из наиболее дотационных регионов – Республика Дагестан, где рассматриваемое соотношение составило 105%.

Еще 7 регионов могли бы покрыть свои расходы более чем на 90%. И среди них также есть высокодотационные республики Северного Кавказа – Кабардино-Балкария (98%) и Адыгея (90%).

А высокодотационных регионов при таком изменении налогового законодательства осталось бы всего 6. Это республики Ингушетия, Северная Осетия, Чечня, Алтай и Тыва, а также Камчатский край.

Соответственно, применение вышеизложенных моделей к такому количеству финансово независимых и потенциально самодостаточных регионов могло бы дать гораздо больший стимулирующий эффект, чем без изменения налогового законодательства. А сокращение количества высокодотационных регионов позволит перераспределять требуемые им межбюджетные трансферты на цели долгосрочного развития.

Подобная модель межбюджетных отношений во многом позволит решить поставленные задачи и в наибольшей степени соответствует цели межбюджетного регулирования.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (в редакции от 03.12.2011) // КонсультантПлюс. URL: [//www.consultant.ru/popular/budget](http://www.consultant.ru/popular/budget) (дата обращения: 23.04.2013).
2. Кармоков Х.М., Широбокова В.А. Бюджетная система: федерализм или унитаризм? // Финансовый контроль. 2010. № 11. С. 78-82; №12. С. 72-76.
3. Кармоков Х.М., Широбокова В.А. Налог с продаж укрепит доходную базу регионов // Финансовый контроль. 2012. №12. С. 99-103.
4. Послание Президента Российской Федерации федеральному собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: [//www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 14.12.2012).
5. Шешукова Т.Г., Разуваева К.В. О применении понятий бюджетный учет и бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях // Вестник Оренбургского государственного университета. 2011. №5. С. 68-73.