

Валиева Д.Г.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ И ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В УСЛОВИЯХ ВЫСОКОЙ ДОТАЦИОННОСТИ РЕГИОНОВ

Аннотация

В статье рассматриваются проблема неравенства субъектов Российской Федерации и современная система межбюджетных отношений. Использование уровня минимальной бюджетной обеспеченности в качестве основного показателя в методике расчета межбюджетных трансфертов не всегда является эффективным, так как реальные отличия регионов следует рассматривать с учетом социально-экономических показателей уровня доходов и жизни населения. Кроме того, проблема высокой дотационности должна решаться не только на федеральном уровне. Выявление ее причин показало, что нужно проводить активную политику и региональным властям. В статье содержатся предложения для федеральных и региональных властей, направленные на решение описанных проблем, и рекомендации по усовершенствованию системы межбюджетных отношений в России.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, финансовая помощь субъектам, регионы-доноры, дотации, минимальная бюджетная обеспеченность, сглаживание регионального неравенства.

Наличие развитой системы взаимодействия между бюджетами разных уровней является отличительной чертой государств с федеративным устройством. При этом федеральные органы заинтересованы в том, чтобы общая стратегия развития бюджетной системы, разрабатываемая ими, была поддержана нижестоящими уровнями власти. Хорошо налаженное взаимодействие между органами власти и грамотно организованные межбюджетные отношения позволяют обеспечить эффективную работу органов управления на разных уровнях и служат некоторым гарантом своевременного выполнения субфедеральными правительствами их обязанностей. Кроме того, разрешение противоречий в вопросах деления финансовых ресурсов и расходных обязательств, а также обеспечение/достижение сбалансированности бюджетных

полномочий также можно получить, построив эффективную модель межбюджетных отношений.

Поскольку для каждого уровня власти формирование и исполнение бюджета заключаются в привлечении финансовых средств, достаточных для покрытия имеющихся расходных обязательств, то отношения между органами по поводу формирования и исполнения бюджетов направлены на установление исходного разграничения расходных полномочий и доходных источников, а также на определение необходимого объема межбюджетных финансовых потоков. Однако действующая в России система фискального федерализма имеет целый ряд проблем, которые требуют скорейшего решения.

Одной из них является несовершенство взаимоотношений между центром и регионами, регионами и муниципалитетами. В последние годы бюджетная политика страны направлена на централизацию налоговых доходов и децентрализацию бюджетных полномочий. В результате субфедеральные бюджеты зависят от финансовой помощи из федерального бюджета. Неопределенность приводит к нестабильности и подрывает самостоятельность бюджетов, и некоторые регионы не способны самостоятельно обеспечивать финансирование даже минимального набора своих государственных полномочий.

Для решения жизненно важных вопросов они нуждаются в финансовой помощи со стороны федерального правительства, в задачи которого входит обеспечение равного доступа граждан к минимальному набору социальных гарантий на территории всей страны. В некоторых регионах эти финансовые вливания достигают колоссальных размеров. Как правило, финансовая помощь таким регионам предоставляется в виде дотаций, и их называют дотационными или регионами-реципиентами. Наряду с ними есть доноры – экономически развитые и практически финансово самостоятельные регионы. Различие бюджетной обеспеченности субъектов-доноров и реципиентов достигает колоссальных значений. По данным Министерства финансов РФ в 2009 г., различие между самым богатым и самым бедным регионом до предоставления финансовой помощи из федерального бюджета достигало 40-кратного размера – так, Москва оказалась в 40 раз обеспеченнее республики Ингушетия [8].

Целями статьи являются определение реального бюджетного неравенства субъектов Российской Федерации, выявление причин высокой дотационности регионов на примере республики Дагестан, разработка предложений по обеспечению сбалансированности бюджетной системы.

Для достижения поставленных целей необходимо решить задачи, среди которых:

1. Определение реального уровня различия регионов не только по уровню бюджетной обеспеченности, но и по ряду социально-экономических показателей доходов и уровня жизни населения регионов. Оценка эффективности использования межбюджетных трансфертов с целью сглаживания неравенства субъектов.
2. Выявление причин высокой дотационности регионов на примере республики Дагестан как стабильного представителя группы самых депрессивных регионов в стране.
3. Предложение мер для решения накопившихся в республике социально-экономических проблем с целью достижения ее бюджетной самостоятельности.

Объектом исследования являются бюджетная обеспеченность регионов и межбюджетные отношения.

Методологическим инструментом исследования служит сравнительный анализ финансовых документов и отчетов органов власти федерального и регионального уровней.

Основная идея работы заключается в том, чтобы показать, что различие регионов только по уровню бюджетной обеспеченности не всегда отражает реальную картину социально-экономической дифференциации регионов. Для оценки необходимо использовать комплекс экономических, социальных, политических, демографических, этнических, географических показателей. Кроме того, решение проблемы дотационности регионов невозможно только усилиями федерального правительства, нужна правильная организация бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политики на региональном и местном уровнях.

Для организации равного доступа жителей разных регионов к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также сглаживания различий между регионами федеральными органами власти используется система межбюджетных трансфертов, которая предусматривает возможность оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из средств федерального бюджета. В основе системы финансовой помощи бюджетам других уровней лежит необходимость выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов при одновременном стимулировании проведения на региональном и местном уровне рациональной бюджетно-налоговой политики, развития и эффективного использования налогового потенциала, повышения эффективности расходов [10].

Оказание финансовой помощи может осуществляться в формах:

- 1) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- 2) субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- 3) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- 4) иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- 5) межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов (цит. по [1]).

Согласно бюджетному кодексу, *дотации* – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Под *субсидиями* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти по собственным предметам ведения и предметам совместного ведения. Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд софинансирования расходов.

Под *субвенциями* понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих

при выполнении полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. Совокупность субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образует Федеральный фонд компенсаций.

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПСРФ) традиционно составляет наибольшую долю в структуре финансовой помощи субфедеральным бюджетам. Так, по данным Счетной палаты РФ, доля дотаций бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований в общем объеме межбюджетных трансфертов в 2010 г. составила 44,2%, а в 2011 г. – 41,5% [9].

ФФПСРФ распределяется между субъектами Российской Федерации в соответствии с единой методикой, основанной на сопоставлении оценок доходных возможностей и расходных потребностей региона. Дотации предоставляются, если уровень бюджетной обеспеченности региона, который рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала (показатель доходных возможностей) к индексу бюджетных расходов (показатель расходных полномочий), ниже существующего среднероссийского показателя, и объем финансовых средств тем выше, чем больше эта разность.

Для многих «проблемных» регионов страны именно федеральные деньги позволяют органам власти выполнять базовые государственные функции. В 2007 г. 68 регионов РФ являлись получателями дотаций из федерального бюджета, в 2008 г. – 72 региона, а в 2009–2010 гг. – 70 регионов [2,3,4,5]. Традиционно наибольший размер трансфертов из федерального бюджета получают республики Северо-Кавказского федерального округа (Чечня, Ингушетия, Дагестан, Адыгея), республики Алтай, Тыва, Саха (Якутия) и Алтайский край. По данным Министерства регионального развития РФ, в 2008 г. наибольшая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме доходов бюджета, без учета субвенций, была в региональных бюджетах в республиках Тыва (72,4%), Алтай (65,6%), Дагестан (45,2%), Ингушетия (39,5%) [12].

Согласно расчетам Росстата, в 2005–2009 гг. различие в среднедушевых денежных доходах в самом богатом и самом бедном регионах сократилось с 10,4 до 6,5 раз. В 2008 г. это различие резко сократилось с 8,9 до 6,1 раза по сравнению с 2007 г. (рассчитано автором по данным Росстата [13]).

Благодаря помощи из федерального бюджета уровень бюджетной обеспеченности Ингушетии в 2009 г. увеличился в 6,4 раза, Тувы – в 4 раза, Дагестана и республики Алтай – более чем в 3 раза, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Адыгеи – более чем в 2 раза (рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ [2]).

Очевидно, что межбюджетные трансферты действительно позволяют решить задачу выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов. Начиная с 2005 г. наблюдалось снижение бюджетного неравенства между субъектами.

Но, несмотря на сокращение разрывов, проблемы сохраняются, потому что распределение финансовой помощи субъектам, исходя лишь из уровня индекса бюджетной обеспеченности, не всегда учитывает реальный уровень благосостояния населения данного региона. Финансовые возможности субъектов РФ

по выполнению возложенных на них законодательством расходных обязательств и полномочий значительно различаются между собой и зависят от ряда причин, среди которых уровень развития экономики регионов, налоговый потенциал, степень развития производства, географические и климатические факторы, количество проживающего населения и т.д. В то же время именно на бюджеты субъектов РФ все в большей степени возлагаются полномочия по обеспечению комплексного развития регионов, решению социальных проблем, вопросам здравоохранения и образования. Необходимо использовать комплексный подход к оценке реального социально-экономического положения субъектов.

В качестве аргумента в пользу выравнивания чаще всего приводятся огромные региональные различия валового регионального продукта (ВРП). Однако, чтобы точно оценить проблему неравенства, нужно пользоваться не одним показателем. При принятии решения о выравнивании необходимо также учитывать размер территории и географическое положение, отраслевую специфику регионов, открытость их экономик (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет и т.д. При более корректных оценках становится понятно, что неравенство регионов не является колоссальным и судить о нем нужно не только на основе бюджетных показателей минимальной обеспеченности.

Например, республика Дагестан, которая является одним из самых высокودотационных субъектов, занимает не самое последнее место в рейтинге регионов по уровню среднедушевого денежного дохода. В 2005 г. республика находилась на 70-м месте, а в 2009 г. – уже на 32-м, обогнав при этом Новгородскую область, которая оказалась на 39-м месте, но при этом получает дотаций почти в 53 раза меньше, чем Дагестан (31 369 млн. руб. и 594 млн. руб.) (рассчитано автором по данным Росстата [13]).

Очевидно, что методика распределения финансовой помощи несовершенна. Одной из проблем является отсутствие четко установленных критериев осуществления указанного перечисления средств, что ведет к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений.

Особенно критична ситуация в регионах при распределении финансовых потоков между бюджетами муниципальных образований. Порядок, методика, общий объем и распределение между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности утверждаются законом субъекта Российской Федерации. В основе методики распределения лежит численность жителей поселения (включая городские округа). В случае если представительные органы муниципальных районов наделяются полномочиями по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, распределение дотаций между поселениями утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района. Однако, несмотря на закрепленные в бюджетном законодательстве нормы, регулирующие распределение бюджетных средств, оно осуществляется не всегда в соответствии с утвержденными методиками. Нередко основанием для решения о предоставлении финансовой помощи являются соглашения, достигнутые в ходе переговоров между государственными органами субъекта и органами местного самоуправления муниципального образования. Тогда по-

лучается, что при распределении дотаций не учитываются расчеты налоговых потенциалов муниципальных образований. Это ведет к снижению эффективности межбюджетных трансфертов и затрудняет достижение их главной цели.

Обеспечив гласность и открытость процедуре распределения финансовых потоков согласно утвержденной методике, можно надеяться, что будет решена задача сглаживания бюджетного неравенства муниципальных образований. Кроме того, представляется целесообразным ввести в методику расчета коэффициенты, которые будут учитывать не только показатели численности населения, но и географическое положение муниципального образования, удаленность его от регионального и/или районного центра, а также степень развития инфраструктуры, так как все эти факторы влияют на стоимость оказания бюджетных услуг и, соответственно, на величину расходов на их предоставление.

Возникновение другой проблемы несамостоятельности бюджетов и ограниченных финансовых возможностей муниципалитетов связано с принятием Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Ранее финансовая помощь бюджетам одного уровня из вышестоящих бюджетов не относилась к собственным доходам. Закон № 120-ФЗ определил, что доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций, относятся к собственным доходам бюджетов. В настоящее время разработка методики расчета, определение объема и порядка предоставления, а также контроль использования межбюджетных трансфертов осуществляются правительством того уровня, из которого эти трансферты поступают. Бюджетное законодательство вводит ряд ограничений на администрирование и использование данных средств, если регион или муниципальное образование дотационны более чем на 30%, муниципалитеты становятся зависимыми от вышестоящих уровней власти.

Получается, что принцип самостоятельности бюджетов, один из самых важных в организации бюджетной системы федеративного государства, соблюдается не в полной мере. Этот факт также говорит в пользу аргумента о неэффективности действующей системы межбюджетных трансфертов. Кроме того, известно, что местные власти лучше всего проинформированы о проблемах и задачах, которые стоят перед ними в муниципальных образованиях, и они могут более эффективно решать эти проблемы, находя наиболее эффективные способы и методы. Предоставление большей финансовой самостоятельности субфедеральным властям приведет к повышению качества администрирования доходов и расходов и эффективному использованию финансовых средств. Это, в свою очередь, повысит ответственность органов власти каждого уровня за проведение бюджетно-налоговой политики на местах, нацеленной на наращивание доходной базы и улучшение социально-экономических условий.

Таким образом, для решения накопившихся проблем в системе межбюджетных отношений необходимо проводить дальнейшее реформирование по следующим направлениям:

1. С целью обеспечения сбалансированности бюджетов необходимо четкое законодательное разграничение бюджетных полномочий и налоговых доходов между органами власти разных уровней.

2. С целью повышения эффективности и ответственности правительств всех уровней власти нужно гарантировать самостоятельность бюджетам, минимизировать встречные потоки: закрепить на постоянной основе собственные источники доходов (в части отчислений от налогов и сборов) при одновременном сокращении финансовой помощи из вышестоящего бюджета.
3. Следует совершенствовать механизмы предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований и делать процедуру распределения финансовых потоков открытой. Распределение финансовой помощи должно осуществляться таким образом, чтобы стимулировать регионы-доноры не сокращать свою налоговую базу, а регионы-реципиенты – свою собственную базу наращивать.

Однако усилий одних только федеральных органов недостаточно, чтобы решить все проблемы. Необходимо проводить работу и на региональном уровне. Рассмотрим более подробно, на примере республики Дагестан, какие меры принимаются региональными властями для выхода субъекта из числа дотационных. Для начала необходимо понять, какие причины привели к тому, что последнее десятилетие республика стабильно входит в список высокодотационных регионов. Выявление этих причин позволит наметить перечень мер, которые необходимо реализовать региональным властям для повышения уровня бюджетной обеспеченности Дагестана.

Проблемы, накопившиеся в регионе за последние 20 лет, превратили его в депрессивный, с одними из самых низких показателей социально-экономического развития в стране. Большую долю в структуре ВРП по видам экономической деятельности занимает оптовая и розничная торговля – 24,3% в 2008 г. При этом доля обрабатывающего производства почти в 5 раз ниже – 4,3% [6]. Это связано с тем, что уровень развития обрабатывающей промышленности не соответствует потенциалу региона и его потребностям. Основные проблемы обусловлены тремя причинами:

- 1) высокой степенью износа основных производственных фондов;
- 2) недостатком долгосрочных инвестиционных вложений и оборотных средств, не позволяющим организовать ритмичную работу предприятий;
- 3) низким уровнем использования производственных мощностей, который составляет в среднем 20–25% [11].

Развитие промышленного комплекса пришло в глубокий упадок после перестройки. Многие предприятия были закрыты, люди потеряли свои рабочие места, наблюдался очень высокий уровень безработицы (более 20% до 2007 г.) [14]. Помещения цехов крупных машиностроительных заводов превратились сегодня в крупные торговые павильоны.

В сложном положении находится и агропромышленный комплекс. Несмотря на то что он является в республике одним из приоритетных, доля сельского хозяйства в структуре ВРП очень мала – 14,2% [6]. Наиболее серьезными проблемами являются низкий уровень механизации и слабая эффективность использования пахотных земель (многие земли вовсе не используются). К тому же вследствие неразвитости рыночной инфраструктуры (рынков сельхозпродукции и продовольствия) многие сельскохозяйственные производители имеют трудности с реализацией продукции. Ухудшают ситуацию отсутствие не-

обходимой социальной инфраструктуры и комплексного обустройства села, низкий уровень образования и дефицит кадров, малопривлекательность и низкооплачиваемость труда в данной отрасли. Все это значительно снижает эффективность производства и способствует сокращению выпуска продукции, хотя у республики есть хороший потенциал для развития сельского хозяйства, особенно животноводства.

Для комплексного решения проблем производственного сектора экономики главной задачей на сегодня должно стать активное привлечение инвестиций. Большое внимание следует уделить развитию транспортно-логистического комплекса, в первую очередь строительству дорог, особенно в высокогорных районах. Могут стать полезными и дать хороший результат развитие института микрокредитования, эффективность которого получила широкое признание во всем мире, и поддержка малых предпринимателей. Кроме того, для знакомства инвесторов, возможных партнеров и потребителей с региональными производителями нужно постоянно, обеспечивая массовую информационную поддержку, проводить ярмарки не только на территории республики, но и в других регионах. Развитие межрегионального сотрудничества и обмена наилучшими практиками также может привести к высоким положительным результатам.

Если вернуться к рассмотрению проблем, накопившихся в республике, то нельзя не сказать о социальной сфере, которая также находится в сложной ситуации. Причинами тому послужили: плохой уровень медицинского обслуживания, нехватка квалифицированных медицинских кадров, а также низкий уровень образования вследствие непрестижности его получения. Повышение качества предоставления социальных услуг населению требует обновления изношенной материально-технической базы учреждений социальной сферы.

Помимо прочего, ситуация в обществе осложняется сепаратистскими настроениями радикальной молодежи. Проблема терроризма подрывает стабильность, резко снижает привлекательность региона для инвесторов и значительно ухудшает благоприятные условия развития. К тому же в регионе процветают теневая экономика и коррупция, что также оказывает влияние на инвестиционный климат.

Необходим ряд мер по стабилизации общественно-политической обстановки в регионе и снижению уровня социальной напряженности. Прежде всего нужно устранить угрозу терроризма. Это сложная задача, которую следует решать в направлении повышения эффективности работы правоохранительных органов, но не только. Хорошим инструментом может стать проведение активной молодежной политики, нацеленной на повышение престижа образования, создание рабочих мест для молодых специалистов, создание благоприятных условий для организации досуга молодежи. Большое внимание также следует уделять духовно-нравственному воспитанию детей и школьников. Следует активно работать с молодежью, учитывая, что чаще всего экстремистские настроения зарождаются именно в этой среде.

Кроме того, для повышения престижа региона необходимо решить такую непростую проблему, как высокий уровень коррупции, ставшей обыденностью в сознании людей. Тем не менее нужны жесткие меры, реализацию которых следует начинать на местном уровне с привлечением местного сообщества.

Представленные проблемы привели к тому, что в настоящее время Дагестан оказался в затажном социально-экономическом «простое». По объему ВРП и по уровню обеспеченности расходов консолидированного бюджета собственными доходами республика находится в последней десятке среди субъектов Российской Федерации. Источники формирования доходной базы весьма малы, а это, в свою очередь, ведет к проблеме недостатка средств регионального бюджета на осуществление всех расходных полномочий, в том числе и социальных.

Для преодоления этих препятствий необходимо максимально эффективно использовать имеющийся производственный и сырьевой потенциал. С этой целью в Дагестане активно ведется работа по разным направлениям. В регионе для решения сложившихся проблем была разработана «Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года», в которой проанализированы ее конкурентные преимущества, представлены стратегические цели и сценарии развития, методы и механизмы достижения целей, индикаторы оценки реализации стратегии [6].

В результате оптимального сценария реализации стратегии Дагестан должен войти в двадцатку субъектов-лидеров по объему ВРП и индексу развития человеческого потенциала. Кроме того, к 2025 г. предполагается сокращение доли дотаций в республиканском бюджете с 77 до 25%.

В качестве основных механизмов реализации стратегии являются федеральные и региональные целевые программы, направленные на комплексное развитие республики, а также мероприятия и инвестиционные проекты. Некоторые инвестиционные проекты уже находятся на стадии реализации, другие – в планах. В настоящее время в республике сформирован реестр из инвестиционных проектов, реализуемых и предполагаемых к реализации в приоритетных отраслях экономики. На данный момент это около 60 проектов, из них 29 – наиболее проработаны; шести проектам присвоен статус приоритетных. Для их реализации используются средства как региональных, так и зарубежных инвесторов. Более того, многие из них претендуют на получение государственных гарантий РФ. Однако доля зарубежных инвестиций остается незначительной, что говорит о сохраняющемся пока неблагоприятном инвестиционном климате в республике.

С целью развития нормативно-правовой базы для обеспечения благоприятного инвестиционного климата в республике в 2005–2009 гг. был принят ряд законов. Основным нормативно-правовым актом в инвестиционном законодательстве является Закон «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Республики Дагестан». В нем перечислен ряд финансовых и нефинансовых мер, направленных на поддержку реализации инвестиционных проектов. Финансовыми мерами поддержки могут пользоваться только инвестиционные проекты, получившие статус приоритетных, для которых предоставляются следующие способы поддержки: налоговые льготы (например, снижение ставки по налогу на прибыль на 4 процентных пункта), налоговые кредиты, государственные гарантии, льготы при аренде, инвестиции из государственных источников, субсидии на оплату части процентов за пользование кредитами [7]. Инвестиции из государственных источников финансирования в настоящее время не предоставляются, так как реализация этой меры возможна в том случае, если выделение

средств предусмотрено законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год. А так как уровень дотационности бюджета составляет более 70%, то средства на поддержку не выделяются.

Важно продолжать работу по развитию инвестиционной привлекательности и созданию благоприятного инвестиционного климата в республике, потому что это позволит решать проблемы безработицы, социальной напряженности, отсталости развития приоритетных отраслей экономики и в итоге обеспечит выход республики из удручающего социально-экономического положения. Но для этого одной законодательной деятельности недостаточно, необходимы также меры по оптимизации бюджетно-налоговой политики. Основные задачи здесь следующие:

- 1) обеспечение четкого и строгого разделения предметов ведения между государственными органами и органами местного самоуправления с одновременным развитием эффективности их взаимодействия;
- 2) ликвидация нефинансируемых мандатов на местном уровне, а именно – при передаче государственных полномочий на местный уровень четко указывать источники их финансирования;
- 3) закрепление за каждым уровнем власти доходных источников, достаточных для выполнения всех расходных полномочий, с целью увеличения самостоятельности бюджетов и сокращения доли межбюджетных трансфертов;
- 4) для стимулирования повышения эффективности расходов и заинтересованности в наращивании доходной базы учитывать в методике распределения межбюджетных трансфертов достижения муниципальных образований по наращиванию собственной доходной базы;
- 5) переход к «скользящей трехлетке» (в Дагестане до сих пор бюджет утверждается сроком на один год) с трехлетним планированием межбюджетных трансфертов для прояснения предполагаемых объемов финансовых потоков и решения проблемы неопределенности;
- 6) повышение прозрачности и подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления органам государственного и муниципального контроля и обществу.

Как видно, эти предложения являются продолжением предполагаемых направлений оптимизации бюджетного устройства на федеральном уровне, которые были изложены выше. И, возможно, процесс реформирования нужно начинать именно на муниципальном уровне, потому что решение проблем сначала на местах запустит процесс на вышестоящих уровнях и будет способствовать обеспечению долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы всей страны в целом.

В стране с такой огромной территорией, как в Российской Федерации, сложно представить, чтобы все регионы были одинаковыми и имели равные потенциалы развития и функционирования. Существует большая дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития.

Для успешного развития федеративного государства необходима достаточно гибкая долгосрочная межбюджетная фискальная политика, обеспечивающая

финансирование минимального уровня общественных благ в бедных регионах, и в то же время – стимулирование экономического роста в регионах и муниципалитетах с устойчивым прогрессивным развитием.

С этой целью в России используется система межбюджетных трансфертов. Она хорошо функционирует и служит достижению своей главной цели – сглаживанию различий между регионами по уровню бюджетной обеспеченности. Однако, как показал анализ, реальное региональное различие должно описываться на основе не только показателей бюджетной обеспеченности и доли межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов бюджета. При расчетах необходимо учитывать социально-экономические показатели доходов и уровня жизни населения региона. Корректировка на эти условия показывает, что российское неравенство регионов не является невероятным.

Рассмотрение проблемы регионального неравенства показало, что система межбюджетных трансфертов в России несовершенна и имеет ряд проблем. Эти проблемы по большей части касаются методики выравнивания. Для устранения недостатков дальнейшее реформирование межбюджетных отношений нужно проводить по следующим направлениям.

Первое. Необходимо предоставить большую финансовую самостоятельность субфедеральным властям, чтобы повысить ответственность органов власти каждого уровня за проведение бюджетно-налоговой политики на местах с целью наращивания доходной базы и улучшения социально-экономического благосостояния территории.

Второе. При принятии решения о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности регионов должны быть учтены: размер их территории, географическое положение, отраслевая специфика, открытость экономики (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия в федеральный бюджет и т.д.

Третье. Важно в отношении регионов-доноров не снижать стимулы наращивания налоговой базы и в отношении дотационных регионов – создавать стимулы для наращивания собственной базы. Для этого предлагается:

- использовать в методике распределения дотаций выполнение планов по сбору налогов;
- поощрять регионы и муниципальные образования в случае снижения в очередном финансовом году доли межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов;
- разработать карательные меры (в том числе и нефинансовые), предупреждающие развитие иждивенческих настроений у регионов-реципиентов.

Четвертое. Следует также совершенствовать механизмы предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований: ввести методику расчета коэффициенты, которые будут учитывать не только показатели численности населения, но и географическое положение муниципального образования, удаленность его от регионального и/или районного центра, а также степень развития инфраструктуры. При этом необходимо обеспечить гласность и открытость процедуре распределения финансовых потоков.

Вскрытие причин высокой дотационности показало, что проблема должна решаться не только на федеральном уровне. Одних только мер, принимае-

мых федеральным правительством, недостаточно, нужны грамотная политика и управление на местах. После рассмотрения причин высокой дотационности республики Дагестан становится понятно, что это не одна и не две, а целый комплекс проблем. И решить их можно, принимая меры не только в рамках бюджетно-налогового реформирования. Необходимо законодательное регулирование, направленное на развитие благоприятного инвестиционного климата; принятие социальных мер по решению проблем в обществе и ослаблению социальной напряженности, а также экономических – с целью развития приоритетных направлений республики с использованием конкурентных преимуществ региона.

Основными целями региональной политики должны быть:

- обеспечение конкурентоспособности региона, которое обязательно должно предусматривать использование имеющихся преимуществ (расположение, близость основных рынков, демографические особенности, развитость инфраструктуры);
- стимулирование процесса эффективного использования ресурсов для наращивания темпов экономического роста;
- развитие человеческого капитала;
- повышение качества управления и использования общественных финансов на субфедеральном уровне.

Принятие этих мер на обоих уровнях власти позволит создать устойчивую правовую основу функционирования федеративного государства, устранить существующие недостатки и помочь в решении сохраняющейся в настоящее время проблемы бюджетного неравенства регионов в Российской Федерации.

Использование лучших практик зарубежных государств, скорректированных на условия российской экономики, также может быть полезным и привести к хорошему результату. Кроме того, нельзя забывать об управлении на местном уровне, эффективная организация которого может оказаться лучшим решением имеющихся проблем государственного масштаба. Именно в этом направлении и должны проводиться дальнейшие научные исследования и разработки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ.
2. Федеральный закон от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
3. Федеральный закон от 24.11.2008 № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
4. Федеральный закон РФ от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
5. Федеральный закон от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год». URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
6. Закон Республики Дагестан от 15.07.2011 № 38 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года».
7. Закон Республики Дагестан от 07.10.2008 № 42 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Республики Дагестан».
8. Пресс-конференция Л.А. Ерошкиной. URL: <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?month41=8-1990&pg56=1&id4=>.
9. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов». URL: <http://www.ach.gov.ru>.
10. Курляндская Г.В., Николаенко Е.И.. Реформирование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Экономика и жизнь. М., 2004. – № 10.
11. Мудунова А.Ю. Проблемы и перспективы привлечения прямых иностранных инвестиций в экономику Республики Дагестан. – М.: МАКС Пресс, 2003.
12. Справка об исполнении консолидированных и местных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2009 года. URL: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/09_03_01_spravk.doc?AttachID=2218,
13. Среднедушевые денежные доходы, рубль. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2340019>,
14. Уровень безработицы населения по субъектам Российской Федерации, в среднем за год. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.