

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дагестанский государственный университет

Р.Г. СОМОЕВ

**СУБФЕДЕРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ
ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМЫ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА**

МОНОГРАФИЯ



Махачкала – 2021

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Дагестанский государственный университет
Экономический факультет
Кафедра финансов и кредита**

Р.Г. СОМОЕВ

**СУБФЕДЕРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА
И ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА**

Монография

Махачкала – 2021

УДК 332.14
ББК 65.261.3
Ф94

Сомоев Р.Г. Субфедеральная бюджетная политика и проблемы бюджетно-налогового федерализма: монография. – Махачкала: Формат, 2021. – 245 с.

Предлагаемая монография посвящена наиболее острым вопросам формирования и реализации субфедеральной бюджетной политики России в условиях дефицитного финансирования, развитию российской модели бюджетно-налогового федерализма и межбюджетных отношений с использованием практических данных по субъектам Российской Федерации, в том числе по Республике Дагестан.

Монография рассчитана на финансовых и управленческих работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и бакалавров, обучающихся по финансово-экономическим направлениям и профилям.

Рецензенты: Кадиев Р.К., профессор, д.э.н., ДГУ,
Ниналалова Ф.И., доцент, к.э.н., ДГУ

ISBN 978-5-907484-30-6

DOI:

© Р.Г.Сомоев, 2021
© Оформление ИП Тагиев Р.Х.

СОДЕРЖАНИЕ

	С.
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА.....	6
1.1. Функциональная характеристика бюджетной системы Российской Федерации.....	6
1.2. Концепция бюджетного федерализма: сущность, модели, принципы реализации.....	46
1.3. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности на муниципальном уровне.....	72
ГЛАВА 2. СУБФЕДЕРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	84
2.1. Налоговый федерализм как основа формирования доходов территориальных бюджетов.....	84
2.2. Роль межбюджетных отношений в реализации сбалансированной региональной бюджетной политики...	117
2.3. Трансформация субфедеральной бюджетно-налоговой политики в условиях финансово-экономических рисков..	174
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	218
ЛИТЕРАТУРА.....	223

ВВЕДЕНИЕ

Построение федеративного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти и муниципальным образованиям в решении социально-экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватной модели финансово-бюджетного федерализма, отвечающей и общегосударственным интересам, и интересам субъектов Российской Федерации, а также местных органов самоуправления. При этом возрастает роль и значение научной разработки современной концепции теории федеративных отношений во всех сферах жизни общества, в бюджетно-налоговой сфере в особенности.

Становление федеративной системы бюджетно-налоговых отношений в России началось с принятия в декабре 1991 г. федеральных законов об основах налоговой системы и об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса, утвердивших принципы и механизмы формирования и взаимодействия бюджетов разных уровней власти. Создание этой системы еще далеко не завершено. Оно с самого начала сопровождалось острыми противоречиями в финансовых отношениях между центром и регионами, что вызывало постоянные дискуссии о приемлемости выбранных принципов, форм и методов организации бюджетно-налоговой системы Российской Федерации. Резкой критике подвергались практически все ее основные элементы: разграничение доходов и расходов между бюджетами, состав и структура налогов, нормативы распределения федеральных налогов по бюджетам разных уровней, способы бюджетного выравнивания и др.

В ответ на потребности практики развития федеративных отношений и под воздействием массированной критики формировавшаяся система бюджетного федерализма многократно корректировалась. Однако эти коррективы затрагивали главным образом собственно финансовые технологии межбюджетных отношений, что приводило только к накоплению и обострению проблем, в связи с чем в последнее время все чаще стали говорить о кризисе бюджетного федерализма и субфедеральной бюджетной политики в России. С такой оценкой трудно не согласиться, но причины сложившейся ситуации, по нашему мнению, следует искать не в частных недостатках принятой модели бюджетно-налогового

федерализма, а в изначальном несоответствии условиям, в которых ей предстояло работать.

В предложенной для использования в России модели бюджетно-налогового федерализма, построенной по образцу развитых федеративных государств, все еще не учитывается не имеющая аналогов в мире дифференциация исходных региональных условий. Различия в потенциалах саморазвития отдельных регионов настолько велики, что использование бюджетно-налоговых методов выравнивания, принятых, например, в США или ФРГ, оказывается обреченным на низкую результативность.

Исходной базой формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы страны является разграничение налоговых полномочий между уровнями власти, распределение налогов и закрепление их конкретных видов за федеральным, региональными и местными бюджетами, т.е. налоговый федерализм. Это обеспечивает не только самостоятельность бюджетов территорий, но и активизирует их роль в проведении государственной региональной бюджетной и налоговой политики, дает возможность субъектам РФ и муниципальным образованиям без вмешательства центра формировать свои бюджеты и составлять прогнозы социально-экономического развития на длительную перспективу. Сегодня речь должна идти о финансовом обеспечении самостоятельности бюджета и на уровне региона, и на уровне местного самоуправления, о создании стабильной системы доходов каждого уровня власти и современной модели бюджетно-налогового федерализма в РФ.

Предоставление широких бюджетных прав субъектам РФ и органам местного самоуправления, повышение их финансовой самостоятельности позволит решать задачи регионального и местного уровней, не отвлекая значительные средства из федерального бюджета, что весьма важно в условиях нестабильности бюджетной системы России, её дефицитности. Радикальные изменения в сфере бюджетных отношений требуют всестороннего анализа новых явлений в бюджетном устройстве, выработки соответствующих современным требованиям подходов к решению сложных задач территориального бюджетного планирования и финансирования.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА

1.1. Функциональная характеристика бюджетной системы Российской Федерации

Формирование рыночных отношений в Российской Федерации усиливает значение устойчивого и сбалансированного функционирования бюджетов бюджетной системы страны, призванных обеспечивать как общефедеральные, так и территориальные интересы. В связи с этим повышаются требования к дальнейшему совершенствованию теории и практики бюджетного устройства РФ. В процессе развития решается ряд важных проблем, связанных с использованием бюджетного механизма в регулировании территориальных диспропорций, проведении структурных преобразований в экономике, направленных на импортозамещение в условиях западных санкций. От реального планирования бюджетных показателей, полного и качественного их исполнения, гармонизации межбюджетных отношений и отношений налогоплательщиков с бюджетом, надлежащего соблюдения принципов бюджетного федерализма и построения бюджетной системы РФ, наличия совершенного бюджетного и налогового законодательства в стране во многом зависит исход проводимых преобразований в России, обозначенных в Национальных проектах 2019 – 2024 годов, государственных (федеральных и региональных) целевых программах, Указах Президента РФ.

В этих условиях особенно актуален целый ряд вопросов теоретического характера, касающихся экономической сущности и содержания бюджета, его функций, принципов построения бюджетной системы, бюджетного и налогового федерализма, форм и методов межбюджетных отношений, субфедеральной бюджетной политики, сбалансированности бюджетов территорий.

Для раскрытия сущности бюджета представляется необходимым провести краткое историческое исследование относительно самого термина, его возникновения и толкования различными экономистами. Бюджет («budget»), первоначально означал «мешок» - при утверждении палатой общин Англии в XVI-XVII вв. субсидий королю канцлер казначейства выходил на трибуну и открывал портфель (читай - мешок) с соответствующим законопроектом. Эта

процедура называлась открытием бюджета и с конца XVII века сама роспись доходов и расходов стала называться бюджетом.

Причиной возникновения налогов и формирования бюджета является образование государства, но это не значит, что на всех этапах своего развития оно имело единый финансовый документ объединявший расходы и доходы. В каждом случае, при появлении расходов государство изыскивало и закрепляло соответствующий доход.

Коренные перемены, которые происходили в конце 18 и в начале 19 веков в области развития промышленности (промышленные революции в Англии и других странах запада), науки, в социально-политической сфере (образование новых государств, в том числе США, французская революция), а также рост военных расходов, потребовали наведения определенного порядка, контроля и систематизации в области обложения налогами и проведения государственных расходов. Налогоплательщики, в особенности зарождающийся класс промышленников и крупных землевладельцев, были заинтересованы в получении поддержки со стороны государства путем проведения протекционистской налоговой и таможенной политики, в установлении справедливой системы налогообложения, её простоты и стабильности, в получении адекватной выгоды от государства за их участие в расходах и права контроля за расходованием передаваемой части собственных доходов государству.

Именно борьба налогоплательщиков в области налогов и государственных расходов послужила исходной предпосылкой возникновения и развития бюджета и бюджетного права. Вот что пишет по этому поводу известный французский экономист начала XX в. Г. Жез в своей фундаментальной работе «Общая теория бюджета», которая была переведена на русский язык и издана в 1930 г.: «Исходным пунктом было положение, что налог подлежит одобрению со стороны представителей налогоплательщиков, что далось с немалым трудом. Представители налогоплательщиков стали доказывать, что право вотиrowания налогов включает в себя право наблюдения за расходованием собранных средств и обсуждение мотивов, вызывающих необходимость данного налога, т.е. следовательно, и данных расходов. Затем они добились прав обсуждения всех доходов и расходов без исключения. С тех пор как представители налогоплательщиков завоевали право регулярно

вотировать, только с этого дня бюджет начал свое существование» [104, с. 28—29].

Таким образом, отмечает проф. В.М. Пушкарева, «Бюджет появляется не тогда, когда государство производит расходы и добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит плановое начало, составляет смету доходов и расходов на определенный период» [248, с. 40].

Ежегодное утверждение бюджета стало впервые практиковаться в Англии. При этом периодом, на который он принимался, был определен один год, получивший название финансового (бюджетного) года, и совпадал с календарным годом. На сегодня финансовый год в Великобритании действует с 1 апреля по 31 марта, а в России он совпадает с календарным годом (ст. 12 Бюджетного кодекса РФ).

Основные принципы построения бюджетной системы России были заложены в 19 веке. Ежегодные бюджеты начали составляться с 1803 года, когда с утверждением министерств в 1802 г., в том числе Министерства финансов, была составлена первая роспись доходов (97,7 млн. руб. ассигнациями) и расходов (95,6 млн. руб.) с профицитом 2,1 млн. руб. [248, с. 41].

После отмены крепостного права в 1861 г. начался новый этап в истории российского бюджета. К бюджету 1863 г. были приняты новые сметные и кассовые правила, которые базировались на двух главных принципах – единстве бюджета и единстве кассы. Первый означал составление брутто-бюджета, в который включались все государственные доходы и расходы (без сумм специального назначения), а второй – сосредоточение их в кассах Минфина и перевод на казначейскую систему исполнения бюджета. Начиная с 1863 г. росписи доходов и расходов стали публиковаться. Такой порядок функционирования бюджета царской России сохранялся вплоть до революции 1917 г.

Можно сказать, что в зарубежной финансовой науке и праве до сих пор нет единого определения бюджета. В начале XIX века под бюджетом понимали акт, содержащий предварительное одобрение государственных расходов и доходов. Иными словами, многие экономисты (Р. Штурм и др.) видели в бюджете закон, разрешающий правительству сбор доходов и их расходование. Другие (например, Геккель, Эберг) рассматривали бюджет как роспись доходов и расходов. Именно так трактовался бюджет в России до 1917 г. и в

первые годы советской власти. А третьи - как приказ, данный народом через своих депутатов по управлению государственными финансами в границах и на условиях, заранее строго определенных законом. Эта точка зрения является, на наш взгляд, весьма удачной и соответствующей демократическим принципам организации общества, т.к. отмечается о праве налогоплательщиков оказывать влияние на государственный аппарат, спрашивать и требовать от президента и правительства отчета о целевом и эффективном использовании уплаченных ими налогов.

В Бюджетном кодексе РФ бюджет рассматривается как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6). [2]. Такая трактовка бюджета сразу же вызвала немало нареканий и критики со стороны экономистов. Например, профессор И.В. Подпорина считает, что главные недостатки БК РФ исходят из неверного, «суженного» понимания исходного теоретического понятия «бюджет». [239, с. 70-71].

Мы разделяем данную позицию и считаем, что экономическое содержание бюджета гораздо шире. В данном Кодексе определении бюджет по-прежнему трактуется как фонд денежных средств государства и местного самоуправления. Бюджет, как и финансы, – денежные отношения. Одной стороной этих отношений выступает государство в лице федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления. Выражая их взаимоотношения с юридическими и физическими лицами – налогоплательщиками и бюджетополучателями, бюджет тесно связан со всей совокупностью рыночных отношений и институтов. Бюджет в большей части выражает отношения безэквивалентного прямого распределения и перераспределения определенной доли валового внутреннего продукта.

На основе проведенного исследования мы пришли к выводу, что *бюджет представляет собой систему денежных отношений, обусловленных необходимостью эффективного выполнения органами власти разных уровней возложенных обществом функций и задач, имеющих силу закона, временные и территориальные рамки, возникающих в процессе перераспределения части валового внутреннего продукта, отражаемых в форме плана мобилизации и использования основного фонда денежных средств государства и его административно-территориальных единиц.*

Данное определение рассматривает бюджет, во-первых, не только как фонд денежных средств, но и как систему денежных отношений, возникающих между государственными и местными органами, с одной стороны, юридическими и физическими лицами – налогоплательщиками и бюджетополучателями, с другой, по поводу мобилизации и использования фондов денежных средств соответствующих органов власти. Во-вторых, в нем указывается на придание бюджету силы закона (т.е. исполнение доходной и расходной частей бюджета должно основываться только на нормах закона (решения), а не подзаконных актов). В-третьих, оно оговаривает ограниченность бюджета во времени (на бюджетный период, обычно равный одному году) и месте (т.е. каждое административно-территориальное деление и уровень власти имеют свои самостоятельные бюджеты, формируемые в соответствии с федеративным устройством государства). В-четвертых, в определении отражены цель и необходимость мобилизации денежных средств в бюджеты разных уровней, плановый характер бюджета, его значение и функции.

Особое место бюджета во всей системе рыночных отношений определяется его ролью в качестве важного инструмента государственного регулирования экономики, осуществляемого через прямое и в большей части безэквивалентное распределение части ВВП. Так, как видно из табл. 1, доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г. составили 37 856,7 млрд руб., это 35,39% к ВВП (106 967,5 млрд руб.). Доля расходов указанных бюджетов составила 39,4% к ВВП (42 150,9 млрд руб.) [173].

Бюджет, как известно, представляет собой форму прямого распределения определенной доли вновь созданной стоимости в зависимости от возложенных на тот или иной уровень государственной власти и местного самоуправления функций и задач. При безэквивалентном распределении части ВВП в условиях рынка меняются лишь пропорции его распределения и использования разными сферами и секторами национальной экономики, отдельными регионами и уровнями бюджетной системы.

Таблица 1

**Доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов
государственных внебюджетных фондов в 2019 - 2020 годы**

Наименование	2019 г., млрд руб.	2020 г., млрд руб.	Темп прироста (2020 г. к 2019 г. в сопоста- вимых ценах), %
Доходы бюджета, итого	39110,3	37856,7	-6,4
В том числе: Налоговые доходы	25320,9	23633,4	-9,7
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	8247,7	8072,6	-1,0
Неналоговые и прочие доходы	5971,7	6150,7	0,7

Источник: Лыкова, Л.Н. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере: итоги 2020 года / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина // Выпуск 22. РЭУ им Г.В. Плеханова. – Москва: Научно-исследовательское объединение РЭУ им. Г.В. Плеханова // ЭБС. – URL: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>.

С либерализацией экономики и ослаблением в ней роли государственного сектора возрастает роль средств, направляемых в социальную сферу, при снижении бюджетных вложений в реальный сектор экономики. Это способствует формированию активной предпосылки для уменьшения объема денежных средств, перераспределяемых через бюджетную систему страны. Именно с этих позиций можно понять, почему бюджеты развитых стран с рыночной экономикой имели столь критикуемый у нас в советское время «непроизводительный характер». Ведь государство, по сути, не обязано вкладывать бюджетные средства в производство, когда оно почти полностью находится в руках частного капитала и регулируется рыночными законами. Производители сами создают условия и стимулы для труда, прогнозируют свою финансово-хозяйственную деятельность с расчетом получения высоких конечных финансовых результатов. В связи с этим, выражая интересы товаропроизводителей, государство обязано брать на себя в основном непроизводственные функции – управление, оборону, образование, здравоохранение, науку, социальную сферу, охрану окружающей среды и т.п.

Как видно из таблицы 2, расходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г.

выросли с 36 955,3 до 42 150,9 млрд руб. (на 10,2% в сопоставимых ценах 2019 г.).

Таблица 2

Структура и динамика расходов консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в 2020 г.

Наименование	Млрд руб.	Удельный вес, %	Темп роста к 2019 г. (в сопоставимых ценах), %
Расходы – всего	42150,9	100,0	110,2
В том числе:			
Общегосударственные вопросы	2551,6	6,1	105,7
Национальная оборона	3170,7	7,5	102,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2392,4	5,7	103,6
Национальная экономика	6040,8	14,3	113,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1590,5	3,8	97,7
Охрана окружающей среды	303,9	0,7	117,4
Образование	4324,0	10,3	103,2
Культура, кинематография	610,1	1,4	100,4
Здравоохранение	4939,4	11,7	126,0
Социальная политика	14769,6	35,0	113,0
Физическая культура и спорт	400,7	1,0	103,2
Средства массовой информации	173,7	0,4	107,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	883,5	2,1	102,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	0,1	0,0	в 10,2 р.
Справочно: Сальдо бюджета /профицит (+) / дефицит (-)/	-4294,2	-	-

Источник: Лыкова, Л.Н. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере: итоги 2020 года / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина // Выпуск 22. РЭУ им Г.В. Плеханова. – Москва: Научно-исследовательское объединение РЭУ им. Г.В. Плеханова // ЭБС. – URL: <http://www.rea.ru/ru/Pages/exspertixareu.aspx>.

Основной вклад в повышение расходов приходится на рост расходов по разделу «Социальная политика» и «Здравоохранение» (табл. 2). Суммарно – за счет высокого удельного веса и высоких темпов роста в 2020 г. – увеличение расходов по данным направлениям составило 7,1 п.п. из общего прироста в 10,2%. Еще один важный раздел расходов бюджетов –

национальная экономика: за 2020 г. было направлено более 6 трлн руб. (14,3% общей суммы расходов) и по сравнению с 2019 г. они выросли на 13,0% [173].

Как мы видим, результатом исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в 2020 г. стал дефицит в размере 4 294,2 млрд руб. или 4,0% к ВВП. Причины – кризис в экономике, связанный с распространением COVID-19, спад ВВП на 3,1% по сравнению с 2019 г., резкое снижение налоговых поступлений, в первую очередь, коррелируемых с добычей и реализацией нефти и нефтепродуктов, увеличение социальных расходов бюджетов и др.

Мобилизация средств в бюджетную систему является актом одновременного изъятия их из сферы действия рыночного закона стоимости. Вследствие чего происходит ограничение сферы деятельности налогоплательщиков. Но это «ограничение» направлено на удовлетворение общественных нужд государства, интересов населения. Оно хотя и не возмещает в полной и прямой форме стоимости изъятия, но косвенным образом стимулирует и развивает факторы общественного воспроизводства. Без этого невозможно было бы дальнейшее развитие общества. На данных постулатах основаны многие общие теории налогообложения, оправдывающие необходимость налоговых изъятий («теория услуг», «атомистическая теория», «теория страхования», «теория обмена» и др.). В то же время недопустим переход определенных для данной страны и для данного периода времени рамок налогового бремени. Сегодня в России оно считается сопоставимым (за 2020 г. – 35,39% к ВВП) со странами-членами ОЭСР (в среднем 34,44%) [43].

Практика показывает, что излишняя централизация денежных средств, их перераспределение через бюджетную систему, неоправданно высокое изъятие вновь созданной стоимости из реального сектора экономики приводит к дестимулированию воспроизводственных процессов, снижению заинтересованности предприятий в расширении производства, исчезает мотивация к труду, снижается налогооблагаемая база, повышается уровень уклонения от уплаты налогов, их незаконной оптимизации. В этих условиях на основе использования бюджетных и налоговых систем должно достигаться разумное сочетание централизованной и децентрализованной систем управления, государственное вмешательство в процессы воспроизводства должно быть ограничено

с необходимостью обеспечения свободы действий и развития хозяйствующих субъектов.

Одной из граней экономического содержания бюджета выступают выполняемые им функции. Данный вопрос является предметом продолжительных научных дискуссий. Актуальность и значимость теоретического его переосмысления проявляется в большей степени в период функционирования рыночных отношений в РФ и повышения роли бюджетных инструментов в государственном регулировании социально-экономического развития общества. Кроме того, развитие бюджетного федерализма в РФ требует нового подхода в оценке и определении функции, роли и значения региональных и местных бюджетов в регулировании территориального развития.

В переводе с латинского слово *functio* означает совершение, исполнение, деятельность, назначение [335]. Функция – это способ выражения самой экономической категории; поэтому действует функция всегда в рамках тех экономических отношений, которые составляют содержание соответствующей категории.

Бесспорно, что бюджету, как экономической категории, присущи определенные функции, в которых проявляется его сущность и общественное назначение, свойства и признаки, роль и значение. Между функциональным назначением экономической категории и ее ролью имеется различие, осознание которого позволит нам четко выделить функции, присущие данной категории. На это различие особое внимание обращал теоретик финансов Э.А. Вознесенский, который считал, что через функции проявляется общественное назначение экономической категории, а практическое ее использование и значение выражается в роли. Он отмечал: «При этом нельзя игнорировать исходные положения методологического характера: функция должна быть специфичной, свойственной только данной категории и никакой другой; нельзя смешивать функцию экономической категории как форму проявления ее общественного назначения с ролью категории как результата практического ее использования в воспроизводстве» [99, с. 25].

Если через использование бюджетных инструментов государство достигает определенной цели, то в этом проявляется роль и значение бюджета, а не функция. За счет бюджета государство может регулировать общественное воспроизводство, стимулировать или дестимулировать развитие тех или иных территорий, секторов

экономики и субъектов хозяйствования, контролировать ход выполнения программ социально-экономического развития страны, решать социальные, экологические, политические, внутренние и внешние задачи, перераспределять создаваемый ВВП в территориальном, отраслевом и социальном разрезах. Именно на эти объекты направлена сила воздействия функций бюджета, для чего используются различные инструменты (целевое бюджетное финансирование, субсидирование процентных ставок, государственные гарантии, государственные и муниципальные закупки, межбюджетные трансферты, налоговые льготы, ставки, скидки, вычеты, и т.д.). Общественное же назначение бюджета, которое изначально обусловлено возникновением и функционированием государства, заключается в формировании денежного фонда государства и муниципальных образований в целях дальнейшего его использования для выполнения ими своих функций. Следовательно, бюджету присущи только две функции – формирования и использования денежного фонда государства и его территориальных образований. В ходе выполнения этих функций проявляется фискальное, распределительное и перераспределительное, экономическое (регулирующее, стимулирующее), социальное, контрольное значение и роль бюджета, в чем, по сути, и раскрывается его сущность и экономическое содержание.

Бюджетные отношения объективно обусловлены существованием государства. Но само возникновение государства вызвано объективными потребностями общественного развития на определенном этапе его становления (для защиты от внешних врагов, внутренних раздоров, регулирования общественных процессов и т.д.) Для удовлетворения этих потребностей общество выделяет часть своих доходов государству, создавая тем самым единый централизованный денежный фонд. При его формировании и использовании происходит перераспределение создаваемого обществом части ВВП, а также воздействие государства на процессы воспроизводства и его факторы. Это связано с тем, что аккумуляция денежных средств происходит в обязательной форме путем применения налоговых и неналоговых методов и направление средств из бюджета носит целевой характер.

При помощи контроля за формированием и целевым использованием бюджетного фонда страны государство добивается

осуществления присущих ему функций. Бюджет выступает одним из составляющих в системе государственного контроля. Следовательно, перераспределение денежных средств, социально-экономическое регулирование, контроль, обусловлены процессами формирования и использования денежного фонда государственных органов власти и муниципальных образований. В то же время, без перераспределения вновь созданной стоимости невозможно аккумулировать средства в указанный фонд и использовать их. Значит, данные процессы взаимообусловлены и взаимовлияют друг на друга, они суть единого целого.

Государство, аккумулируя в своих руках значительную часть ВВП, целенаправленно использует её, оказывая существенное влияние на ход социально-экономического развития общества. Оно имеет в своем распоряжении такие действенные бюджетные инструменты, как бюджетные инвестиции, государственные закупки, гарантии, кредиты, налоги, страховые взносы, таможенные пошлины, социальные расходы, средства регулирования межбюджетных отношений (дотации, субсидии, субвенции, бюджетные кредиты), госдолг и другие, регулируя уровень и направления которых можно добиться желаемых результатов в процессе территориального развития.

Для оценки состояния бюджетной системы РФ и принятия управленческих решений с начала рыночных преобразований стали использоваться новые бюджетные показатели. В частности, с 1992 г. в РФ применяется новая единая бюджетная классификация, которая была дополнена двумя новыми блоками: «Бюджетное финансирование» дефицита бюджетов всех уровней и «Государственный долг».

В соответствии со ст. 19 БК РФ бюджетная классификация РФ включает в себя классификацию доходов бюджетов, классификацию расходов бюджетов, классификацию источников финансирования дефицитов бюджетов и классификацию операций публично-правовых образований (классификацию операций сектора государственного управления) [2]. Такая классификация расширяет возможности создания в РФ эффективного механизма регулирования государством через бюджетные доходы и расходы развития экономики и социальной сферы.

Именно показатели «бюджетный дефицит» и «государственный долг» использовались преимущественно администрацией Р. Рейгана в

80-е годы XX века в США для анализа эффективности государственной бюджетной политики. На их основе был сделан вывод о её низкой эффективности и глубоких противоречиях, существующих в бюджетной и налоговой системе, были приняты адекватные меры выхода из бюджетного кризиса.

Таким образом, высокая эффективность использования бюджетных инструментов обусловлена тем, что, во-первых, они находятся в сфере непосредственного влияния государства и потому гораздо легче и с меньшими затратами поддаются регулированию со стороны государственных властных структур. Во-вторых, государство, используя свою силу и влияние, может наращивать объем выделяемых бюджетных средств, привлекая в необходимых случаях неналоговые источники доходов (от выпуска и размещения на внутреннем и внешнем рынках долговых обязательств, реализации части национального богатства, эмиссии денег и т.д.).

В-третьих, воздействуя на инвестиционные процессы и корректируя через бюджет ход воспроизводства, государство не должно затрагивать в условиях рыночной экономики основы процесса накопления и интересы частных инвесторов, предпринимателей. Рынок предполагает равномерное существование всех форм собственности и свободу частному предпринимательству. В-четвертых, участие государства в регулировании воспроизводственных процессов создает благоприятный психологический настрой у обычных граждан и предпринимателей, у них появляется уверенность в стабильности проводимой политики, вера в завтрашний день, повышается доверие к государственной власти и ее поддержка.

Сложность и многогранность бюджетных отношений обуславливается, на наш взгляд, следующими признаками. Во-первых, бюджет в условиях рынка выступает как активный инструмент прямого и косвенного регулирования социально-экономического развития отдельных территорий и страны в целом. Во-вторых, бюджет является индикатором товарно-денежных отношений в рыночной экономике. В-третьих, он выступает в качестве мощного орудия контроля за деятельностью субъектов хозяйствования (через налогообложение и бюджетное финансирование), а также региональных и местных органов (через выделение финансовой помощи, в ходе бюджетного процесса и т.д.), исполнительных органов власти законодательными. В-четвертых,

через бюджет происходит распределение и перераспределение вновь созданной стоимости в территориальном, отраслевом и социальном разрезах, что сопровождается целой гаммой экономических отношений между различными рыночными контрагентами (государством, бюджетополучателями и налогоплательщиками, федеральным Центром и субъектами Федерации и т.д.). Перечисленные признаки определяют особенность бюджетных отношений на современном этапе развития РФ.

Итак, в условиях формирования рыночных отношений заметно возрастает роль и значимость бюджетной политики и бюджетного регулирования процессов воспроизводства. Только в конце 30-х годов XX века взгляды на бюджетную и налоговую политику были кардинально пересмотрены под влиянием кейнсианской теории регулирования общественного спроса и предложения. Дело в том, что к этому времени объективный ход развития экономики многих стран мира и, в особенности, США, вплотную подошел к необходимости поиска новых, нетрадиционных способов и рычагов экономической и социальной стабилизации общества. Это было обусловлено тем, что в условиях острого социально-экономического кризиса рыночный механизм оказался недееспособным саморегулировать воспроизводственные процессы, способствовать расширению инвестиции, созданию дополнительных рабочих мест, повышению платежеспособности, спроса и предложения. Для этого потребовалось вмешательство государства через активное использование бюджетных и налоговых инструментов в экономическом регулировании. Бюджет и налоги стали рассматриваться не только с фискальной, но и социально-экономической точки зрения.

Каждое государство имеет своё бюджетное устройство, под которым понимается организация бюджетной системы, принципы ее построения, взаимосвязь между отдельными бюджетами, порядок распределения доходов и расходов между ними. Оно определяется типом государственного устройства, спецификой административно-территориального деления и предполагает такое взаимодействие элементов бюджетной системы, которое обеспечивает ее целостность, единство и обособленность существования каждого бюджета.

С нашей точки зрения сущность дефиниции «децентрализованная модель бюджетного устройства» характеризуется как бюджетная система, обусловленная федеративным типом государственного устройства, организованная

на принципах бюджетного федерализма и регламентируемая нормами права, позволяющая каждому уровню власти реализовать закрепленные законодательством бюджетные полномочия на самостоятельной основе за счет собственной доходной базы.

Бюджетный кодекс РФ применяет понятие «бюджетного устройства» (Раздел 1 «Бюджетное устройство РФ»), но не раскрывает его содержания. Отмененный с 1 января 2000 г. закон РФ от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» определял бюджетное устройство как организацию бюджетной системы и принципы ее построения [4].

Существуют различные точки зрения по поводу сущности бюджетной системы. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) бюджетная система РФ представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов [2].

Главный положительный смысл указанного определения состоит в том, что бюджетная система есть результат воздействия на нее государственного устройства, что, кстати, имеет немаловажное значение для решения проблем сегодняшней практики бюджетной деятельности. Проявление государственного устройства в бюджетной сфере возможно через придание бюджетной системе признаков единства и иерархичности. То есть, проблема реализации принципа иерархичности элементов бюджетной системы решена через упоминание основы ее построения - государственного устройства, что предполагает придание ведущей роли федеральному бюджету. В федеративном государстве целостность государства обеспечивается его ведущим звеном - федерацией. *Принцип иерархии* построения элементов бюджетной системы имеет определяющее значение для построения межбюджетных отношений.

В действительности бюджетная система имеет более сложную структуру, нежели это указано в определении БК РФ. Функционирование бюджетной системы предполагает деятельность государства, муниципальных образований, их уполномоченных органов по поводу подготовки и принятия бюджетов, их исполнения и контроля за исполнением. В целом эту форму деятельности можно охарактеризовать как бюджетную деятельность. Субъекты бюджетной

деятельности вырабатывают и реализуют бюджетную политику, руководствуются при этом определенными принципами, правовыми нормами, определяющими статус и порядок осуществления бюджетной деятельности. Бюджеты в таком понимании выступают лишь объектами, по поводу которых складываются отношения между субъектами. Также следует помнить, что бюджетная система является составной частью финансовой системы, которая функционирует под воздействием и при участии государства.

Некоторые авторы считают, что бюджетная система — это совокупность бюджетов государства, административно-территориальных образований, самостоятельных в бюджетном отношении государственных учреждений и фондов, основанная на экономических отношениях, государственном устройстве и правовых нормах. Бюджетная система не может выступать только как совокупность бюджетов, поскольку в таком случае не учитывается субъектный состав системы. Как заметил экономист Колесов А.С., все приведенные определения не соответствуют "канонам" системного анализа, в котором имеется более или менее общепризнанные понятия в этой области знаний [148, с. 40]. В нем системой принято считать совокупность элементов, находящихся между собой в системообразующей взаимосвязи или взаимодействии, в результате которой она выполняет только ей присущую определенную целеполагающую функцию.

По мнению Колесова А.С., элементами бюджетной системы являются все юридические лица, получающие средства из любого уровня бюджета (федерального, регионального или местного). При этом, как отмечает автор, в бюджетной системе имеется ряд элементов, являющихся ее ядром. Это — Министерство финансов РФ, органы управления бюджетами субъектов РФ и местного самоуправления. Они генерируют информацию, на основе которой ассигнования, в конце концов, выделяются в определенном количестве конкретному бюджетному учреждению или организации. В это ядро поступают также данные от других элементов системы, т.е. существует и обратная связь, которая используется для коррекции финансового процесса. Именно функционирование ядра бюджетной системы создает потоки средств и обеспечивает их движение к бюджетополучателям, т.е. создает системообразующие связи [148, с. 41].

По Колесову А.С. бюджетная система - это совокупность элементов - бюджетополучателей, являющихся юридическими лицами, включая элементы, составляющие ее ядро (Минфин РФ и органы управления бюджетами субъектов РФ и местного самоуправления) и создающие системообразующие связи, т.е. движение денежных потоков к бюджетополучателям с целью своевременного и точного поступления необходимого качества и количества людских и материальных ресурсов, требующихся для стабильного существования и развития государства, включая его субъекты и местное самоуправление.

Как видно, подход указанного экономиста к определению сущности бюджетной системы заметно отличается от большинства существующих. В то же время, на наш взгляд, он неадекватно и неверно характеризует содержание рассматриваемого понятия, так как в совокупность элементов бюджетной системы включил только бюджетополучателей (и только юридических лиц), а доходная часть бюджета (и соответственно плательщики налогов и других доходов в бюджет) остались за рамками бюджетной системы.

Авторы учебного пособия «Бюджетное право России» также считают, что бюджетная система - это совокупность уполномоченных органов государства и органов местного самоуправления, других участников бюджетной деятельности, которые находятся между собой в урегулированных Конституцией РФ, другими актами бюджетного законодательства отношениях по поводу подготовки, принятия, исполнения бюджетов федерального, регионального и местного уровней, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также осуществления контроля за их исполнением и применения мер юридической ответственности за нарушения бюджетного законодательства [151, с. 13].

Бюджетная система, как уже отмечалось, имеет иерархическое строение, должна соответствовать государственному устройству и определять порядок взаимоотношений по поводу бюджетной деятельности между органами власти федерального, регионального и местного уровней. При этом важно, чтобы каждый орган власти как субъект бюджетных отношений на всех трех уровнях имел свой сектор полномочий и свою зону ответственности. Определяющим звеном в данном случае выступают федеральные органы власти.

Активным элементом бюджетной системы являются субъекты, которые реализуют бюджетную деятельность, обеспечивают

функционирование бюджетной системы. Именно между ними складываются бюджетные правоотношения. Причем они становятся субъектами бюджетных правоотношений будучи одновременно участниками бюджетного процесса.

Мы считаем, что под бюджетной системой страны следует понимать совокупность бюджетов разных уровней публично-правовых образований, основанных на государственном устройстве, имеющих единые принципы функционирования и предназначенных для финансового обеспечения реализации возложенных на правовой основе общественных задач и функций.

В основе организации и функционирования бюджетной системы лежат определенные принципы. Они прошли довольно длинный и противоречивый путь своего развития, подчиняясь изменениям и требованиям общественно-политических и финансово – экономических задач, решаемых государством на том или ином этапе своего становления, о чем свидетельствует проведенное нами ниже исследование.

Бюджетная система федеративного государства отличается от бюджетной системы государства унитарного типа наличием трех уровней - федерального, субъектов федерации и местного. Для РФ на разных этапах своего развития были характерны оба варианта. За более чем тысячелетнюю историю России ее бюджетное устройство прошло путь от княжеской казны и системы унитарного государства до системы, основанной на федеральном государственном устройстве.

Из истории следует, что первый в России бюджет - смета государственных доходов и расходов - был составлен в 1645 году. В XV в. начала складываться двухзвенная бюджетная система. Реальное становление бюджетной системы России, как таковой, началось при Петре I. Дело в том, что к концу XVII века наша страна отставала в своем социально-экономическом развитии от многих других западноевропейских стран. Требовалось проведение коренных реформ всех сторон жизни российского государства. Переход к этим реформам символически связан с введением с 1 января 1700 г. нового календаря Петром I [83, с. 43 -51].

Резкий рост денежных налогов требовал создания такой финансовой системы, которая позволяла бы устанавливать общую сумму доходов и расходов государства. Делались попытки составления росписи доходов и расходов, организации учета и

отчетности. Отсутствие единого бюджета создавало условия для злоупотреблений и завышения расходов по взиманию налогов.

Продолжательницей реформ Петра I стала Екатерина II. При ней стали составлять ведомость, в которой указывались следующие сведения: сколько ожидается доходов; сколько из них собрано фактически; сколько в недоборе; сколько из собранных доходов израсходовано; сколько доходов не использовано, и где эти остатки находятся; какие остались недоимки, и нет ли неуказанных расходов. Вместе с ведомостью предоставляли доклад об исполнении государственной росписи доходов и расходов.

Следующим этапом формирования бюджетной системы России стало образование Александром I в 1802 г. ряда министерств: военных сухопутных сил; морских сил; иностранных дел; юстиции; внутренних дел; финансов; коммерции; народного просвещения. Из-за тяжелого состояния государственных финансов страны император был вынужден непосредственно заняться проблемами бюджета. Он поручил графу М. Сперанскому составить бюджетную роспись на 1810 г. и сформулировать основные принципы российского бюджетного законодательства.

С 1803 г. росписи государственных доходов и расходов России стали составляться ежегодно, но лишь с 1811 г. начинается составление бюджетов. Они представляли собой простую совокупность доходов и расходов, осуществляемых министерствами бесконтрольно. Установление бюджетного равновесия – бюджетного баланса не было главной целью финансового управления. Эти бюджеты носили формальный, а не публично-правовой характер. Бюджет тогда не имел силу закона и не публиковался, сведения и отчеты обо всех доходах и расходах содержались в тайне. Расходы были первичны по отношению к доходам: сначала устанавливалась величина расходов, а потом источники их покрытия. Каждое министерство имело свой бюджет и не представляло сведений о своих доходах министру финансов, т.е. отсутствовало единство кассы. Бюджет не придавался гласности вплоть до 1862 г. В этом году был впервые введен *принцип публичности* государственного бюджета. Хотя необходимо заметить, что этот факт свершился в большей степени под давлением иностранных инвесторов.

После отмены крепостного права в 1861 г. начался новый этап в истории российского бюджета. К бюджету 1863 г. были приняты новые сметные и кассовые правила, которые базировались на двух

главных принципах – на *единстве бюджета* и на *единстве кассы*. Первый означал составление брутто – бюджета, в который включались все государственные доходы и расходы (без сумм специального назначения); а второй сосредоточение их в кассах Министерства финансов и перевод на казначейскую систему исполнения бюджета. Начиная с 1863 г. росписи доходов и расходов стали публиковаться. Такой порядок функционирования бюджета России сохранялся вплоть до революции 1917 г.

После Октябрьской революции кардинально изменилось государственное устройство в целом, соответственно и бюджетное устройство страны. Первым нормативным актом советского бюджетного права были Правила составления, рассмотрения и утверждения смет на январь – июль 1918 г., изданные 28 января 1918 г. В Конституции РСФСР 1918 г. бюджетному праву посвящался раздел, в котором были сформулированы общие принципы бюджетного устройства нового государства.

В июле 1920 г. сессия ВЦИК отменяет деление бюджетов на общегосударственный и местные. Все доходы стали поступать в единую государственную казну, а все расходы на удовлетворение общегосударственных нужд и потребностей местного значения производились из казны.

Образование в 1922 г. СССР послужило основой для создания новой бюджетной системы государства. В нее вошла широко разветвленная сеть бюджетов местных Советов, которая была наделена собственными источниками доходов, получала надбавки, дотации на покрытие разницы в доходах и расходах, а также субвенции при долевом участии собственных средств. Организация различных видов бюджетов и порядок их составления регулировались законодательными актами государства. В 1923–1924 гг. перешли к составлению твердых квартальных планов, а в 1924–1925 гг. – твердых годовых планов.

Централизованное управление экономикой по единому государственному плану в период существования СССР предопределяло высокую централизацию финансовых ресурсов в руках государства, что выражалось в формировании единого государственного бюджета. Бюджетное устройство, состоящее из союзного бюджета, финансирующего общегосударственные потребности, бюджетов союзных республик и местных бюджетов,

зафиксированное в Конституции СССР 1924 г., было коренным образом изменено только в 1991 г. (рис. 1).



Рис. 1. Бюджетная система СССР

Бюджетная система СССР строилась на принципах единства и централизма. Принцип единства означал вхождение нижестоящих бюджетов в вышестоящие и формирование единого государственного бюджета страны. Госбюджет СССР включал в себя союзный бюджет, государственные бюджеты РСФСР и других союзных республик. В состав бюджетов союзных республик входили республиканские бюджеты, бюджеты автономных республик, краев и областей, бюджеты городов республиканского подчинения. Бюджеты территорий объединяли региональные и местные бюджеты. Такое структурное единство бюджетной системы СССР (насчитывавшее

свыше 53 тысяч бюджетов) и РСФСР (около 30 тысяч бюджетов) было закреплено первоначально в Конституции РСФСР от 1918 года, а затем в Законах «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» (1959 г., ст. 2) и «О бюджетных правах РСФСР, АССР и местных Советов депутатов трудящихся РСФСР» (1961 г., ст. 3).

В советский период развития одним из основных принципов бюджетного устройства СССР был *демократический централизм*, который проявлялся «... в том, что в условиях централизации финансово – бюджетной системы все административно – территориальные единицы имеют самостоятельные бюджеты и все советы депутатов трудящихся наделены бюджетными правами. В то же время местные бюджеты составляются на основе единых директив и указаний, даваемых вышестоящими органами нижестоящим органам [116, с.8].

Принцип централизма финансовых ресурсов был впервые выдвинут В.И. Лениным на I Всероссийском съезде представителей финансовых отделов Советов в 1918 году и закреплен в первой Конституции РСФСР, принятой в июне 1918 года. Централизм в бюджетной системе СССР и РСФСР означал проведение централизованной политики в вопросах составления, рассмотрения, утверждения, исполнения бюджетов и образование общегосударственного фонда денежных средств. В результате ущемлялись бюджетные права бывших республик Союза, практически полностью отсутствовала бюджетная самостоятельность низовых органов государственной власти. До 1959 года они даже не имели право самостоятельно распоряжаться доходами, дополнительно выявленными в ходе бюджетного процесса, и экономией в расходах, полученной при исполнении своих бюджетов.

В связи с централизованной системой перераспределения бюджетных средств доходы нижестоящих бюджетов в основном формировались за счет нормативных отчислений от регулирующих (союзных) доходов (налога с оборота, платежей из прибыли предприятий в бюджет и др.), а также дотаций. Это снижало заинтересованность региональных и местных органов власти в мобилизации дополнительных (собственных) источников доходов, в расширении налогооблагаемой базы, в экономном использовании денежных средств (так как экономия изымалась в вышестоящий бюджет, на местах старались осваивать выделенные средства любыми путями, без высокой конечной отдачи).

Соотношение отдельных звеньев государственного бюджета СССР за 1926-1990 года характеризуется данными таблицы 3. По ним четко прослеживается эволюция территориальной политики, проводимой лидерами партии и правительства СССР.

Таблица 3

Распределение расходов между отдельными звеньями государственного бюджета СССР за 1926-1990 годы

В процентах

Наименование бюджета	1926-1927	1932	1940	1946	1955	1965	1975	1980	1985	1990
Государственный бюджет СССР	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:										
Союзный бюджет	48,1	77,0	75,8	79,5	73,9	42,5	51,1	53,6	52,5	49,5
Бюджеты союзных республик	51,9	23,0	24,2	20,5	26,1	57,5	48,9	46,4	48,5	50,5
Из них:										
Республиканские бюджеты	17,6	6,0	7,0	6,3	11,6	36,7	31,0	30,3	31,6	33,8
Местные бюджеты	34,3	17,0	17,2	14,2	14,5	20,8	17,9	16,1	15,9	16,7
<i>Справочно:</i>										
Общий объем расходов госбюджета СССР, млрд руб.	4,8	34,4	17,4	30,7	54,0	101,6	214	235	387	513

Источник: Соляникова С.П. Бюджеты территорий - М.: Финансы и статистика, 1993.

Начальный период после революции 1917 года характеризуется формированием единой системы хозяйственного руководства в стране, утверждением ведомственного подхода при фактическом отходе от территориального. В связи с иностранной интервенцией и гражданской войной государство вынуждено было принимать чрезвычайные меры для концентрации материальных и финансовых ресурсов в своих руках. Было принято решение (июль 1920 г.) о включении доходов и расходов местных бюджетов в общегосударственный бюджет.

Переход к новой экономической политике (НЭПу) в начале 20-х годов способствовал оздоровлению общей финансовой ситуации в стране, укреплению и расширению роли местных бюджетов. Объединение общегосударственного и местных бюджетов было отменено постановлением ВЦИК от 10 октября 1921 года. Выделение местных бюджетов в отдельное звено имело для страны огромное экономическое и политическое значение. Оно создавало финансовую базу для социально-экономического развития территорий, содействовало мобилизации и рациональному использованию

местных ресурсов, стимулировало поиск дополнительных доходов, разгружало общегосударственный бюджет от незначительных по объему расходов.

В 1923 году был утвержден уточненный состав доходов и расходов местных бюджетов и основные бюджетные права местных Советов. Произвольное перенесение расходов с вышестоящего бюджета на нижестоящий, как и местное налоготворчество, категорически запрещалось. Местные доходы состояли из поступлений от местных предприятий, имуществ и мероприятий; отчислений от государственных доходов; надбавок к государственным налогам и сборам; местных налогов и сборов по установленному единому для всех республик и регионов перечню. Для окончательного регулирования местных бюджетов был создан дотационный фонд в размере, ежегодно определяемом Совнаркомом СССР. В результате принятых мер местные бюджеты быстро росли - с 279,5 млн руб. в 1922-1923 годах до 549,3 млн руб. в 1923-1924 годах, т. е. за один год в 2,3 раза. Удельный вес их в своде государственного и местных бюджетов поднялся с 17,2 до 23,5 [116, с.129].

В 1924-1931 годах происходил постепенный отход от НЭПа, имело место усиление централизующей тенденции в управлении. Этому способствовало объединение республик бывшего Союза в одно государство, которое требовало ужесточения административно-командных методов управления. Отражение этих центристских тенденций мы находим в сосредоточении большей части доходов и расходов в союзном бюджете. Удельный вес союзного бюджета в государственном бюджете СССР к 1932 году значительно вырос и составил 77% против 48,1% в 1926-1927 годах. На долю местных бюджетов приходилось 17,0% всех расходов, что на 17,3% ниже уровня 1926-1927 бюджетного года.

1917—1953 годы характеризуются высокоцентрализованной системой управления народным хозяйством. Проведение всеобщей, обязательной коллективизации, индустриализации и культурной революции, невиданные по масштабам военные расходы в 1941—1945 годах, послевоенное восстановление народного хозяйства, обострение международной обстановки и гонка вооружения потребовали мобилизации значительных финансовых и материальных ресурсов, их концентрации в руках центрального правительства. За период с 1932 по 1955 года удельный вес союзного

бюджета в госбюджете СССР не опускался ниже 70%-й отметки. К концу войны он достигал точки апогея - 79,5%, а доля местных бюджетов - самого минимального значения - 14,1%.

В 1953—1964 гг. была проведена реорганизация управления промышленностью и строительством на основе образования территориальных советов народного хозяйства (совнархозов - СНХ) экономических районов. Образование СНХ было мотивировано «ленинским принципом демократического централизма в хозяйственном строительстве», необходимостью перенесения на места центра тяжести оперативного управления промышленностью и строительством. В бюджетной системе это отразилось в снижении доли национального дохода, перераспределяемой через союзный бюджет, и в увеличении роли республиканских и местных бюджетов. Удельный вес союзного бюджета в госбюджете СССР упал до 42,5% в 1965 году против 73,9% в 1955 году. Доля местных бюджетов выросла с 14,5% в 1955 году до 20,8% в 1965 году, а республиканских бюджетов союзных республик - с 11,6 до 36,7% [116, с. 267].

Однако уже с 1960 года (еще при власти Н.С. Хрущева), наблюдается тенденция постепенной трансформации децентрализованной территориальной системы управления народным хозяйством в централизованную многоуровневую систему отраслевых, функциональных и территориальных органов. Объяснением тому служит неудача административно-хозяйственных реорганизаций, низкая эффективность СНХ, что усилило диспропорции в экономическом развитии страны и отдельных ее регионов. В результате произошел возврат к отраслевому принципу управления хозяйством.

С 1965 года наметилась тенденция снижения удельного веса местных бюджетов в общем объеме государственного бюджета СССР: в 1975 году он составлял 17,9%, 1980 году - 16,1%, 1985-1988 годах - 15,9%. Рост доли местных бюджетов в 1990 году до 16,7% (на 0,8 пункта) и республиканских бюджетов до 33,8% против 31,6% в 1985 году объясняется углублением перестроечных процессов в народном хозяйстве и в бюджетной сфере, децентрализацией отраслей, связанных с удовлетворением нужд населения, нарастанием территориального подхода в управлении экономикой и социальной сферой.

Таким образом, в рамках сложившейся административной системы основные рычаги управления экономикой

сосредоточивались в руках центральных отраслевых министерств и ведомств. В связи с этим происходило межотраслевое и межтерриториальное перераспределение огромных объемов финансовых ресурсов. Это приводило к значительному изъятию средств у одних предприятий, отраслей и регионов для передачи другим, что вызывало у реципиентов иждивенчество и безответственность, а у первых (доноров) - безразличие к конечным результатам. Административно-командные методы управления не обеспечивали комплексного развития регионов. Социально-культурная, бытовая сфера, отрасли местного хозяйства испытывали постоянные материальные и финансовые затруднения. Региональные и местные органы власти сами не могли решить эти проблемы, т.к. распределение ресурсов в лимитированной форме производилось из центра. Вышестоящие органы власти принимали решение по своевременному и полному исполнению всех бюджетов на своей территории. Бюджетные права местных органов власти фактически ограничивались возможностью реализации всех этапов бюджетного процесса в строго регламентированных рамках. При этом основные источники доходов и направления использования средств определялись вышестоящими органами власти.

В этих условиях на фоне нарастания кризиса в экономике и финансах, снижения реального уровня жизни населения появились признаки регионализма. Региональные и местные власти были вынуждены попытаться решать эти проблемы самостоятельно. Это вылилось сперва в межрегиональные и внутрирегиональные хозрасчетные отношения, а в последующем - в рыночные. Был принят ряд законодательных актов, закрепляющих самостоятельность административно-территориальных образований РФ в правовой и финансово-хозяйственной сферах. Через свои бюджеты, которые также приобрели (де-юре) самостоятельный характер, регионы активно стали влиять на формирование производственной и социально-бытовой инфраструктуры, создавать благоприятную среду для инвестиционной и инновационной деятельности, решать экологические проблемы, управлять региональной экономикой и социальной сферой.

Вслед за разграничением полномочий и выполняемых функций между федеральными, региональными и местными органами власти (процесс, который еще не завершен окончательно) происходит разделение их финансовых ресурсов. Законом РФ от 27 декабря 1991

года «Об основах налоговой системы в РФ» впервые была предпринята попытка разграничения налоговых поступлений между различными уровнями бюджетной системы.

Принципиальные изменения в бюджетной системе произошли в 1990-1991 годах, что было связано с распадом СССР, началом перехода к рыночным отношениям и появлением многоукладной экономики, различных форм собственности, усилением самостоятельности регионов. Еще в 1990 году, до распада СССР, были приняты нормативные акты, регулирующие бюджетные и налоговые отношения между различными уровнями управления. Были упразднены государственные бюджеты СССР, союзных и автономных республик, а также бюджеты краев, областей, округов, городов и районов. В результате этих преобразований в РФ образовалось около 30 тысяч самостоятельных бюджетов (принцип самостоятельности пока что имел декларативный характер).

С принятием «Декларации о государственном суверенитете России» в 1991 году начался новый этап в строительстве бюджетной системы РФ. В соответствии с законом РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10 октября 1991 года республиканский (федеральный) бюджет РФ, республиканские бюджеты республик в составе РФ, бюджеты национально-государственных и административно-территориальных образований, а также местные бюджеты стали формироваться на самостоятельной основе. Трехуровневая система бюджетного устройства РФ, основанная на обновленных принципах - самостоятельности, единства, реальности, полноты и гласности, получила дальнейшее законодательное оформление в Конституции РФ от 12 декабря 1993 года и в законе РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной РД, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления» от 15 апреля 1993 года. Завершающим этапом законодательного оформления новой бюджетной системы РФ с четко обозначенным механизмом регулирования бюджетных отношений служат принятые Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

Основы бюджетного устройства РФ определяются Конституцией страны и ее государственным устройством как федеративной республики, субъектами Федерации, которыми

являются республики в составе РФ, края, области, автономные округа. В соответствии с Конституцией РФ (статьи 71 и 132) и Бюджетным кодексом РФ (статья 10) бюджетная система РФ состоит из трех уровней (рис. 2):

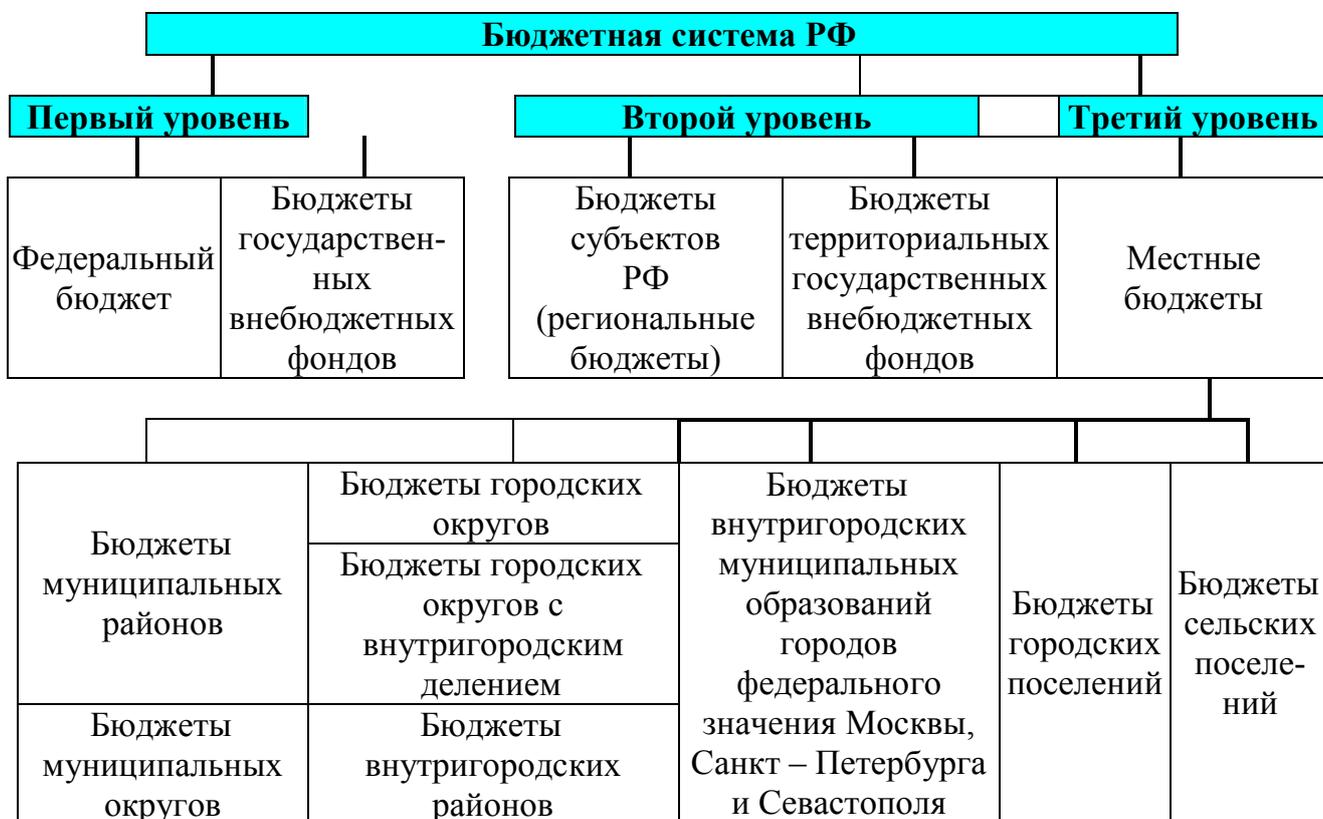


Рис. 2. Структура бюджетной системы Российской Федерации

Бюджетная система Российской Федерации:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе:
 - бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;
 - бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов [2].

В соответствии со ст. 14 Бюджетного кодекса РФ каждый субъект РФ имеет собственный бюджет и бюджет территориального госу-

дарственного внебюджетного фонда. Бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ. [2]. Использование органами государственной власти субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ не допускается.

Схема бюджетной системы Республики Дагестан представлена на рис. 3.

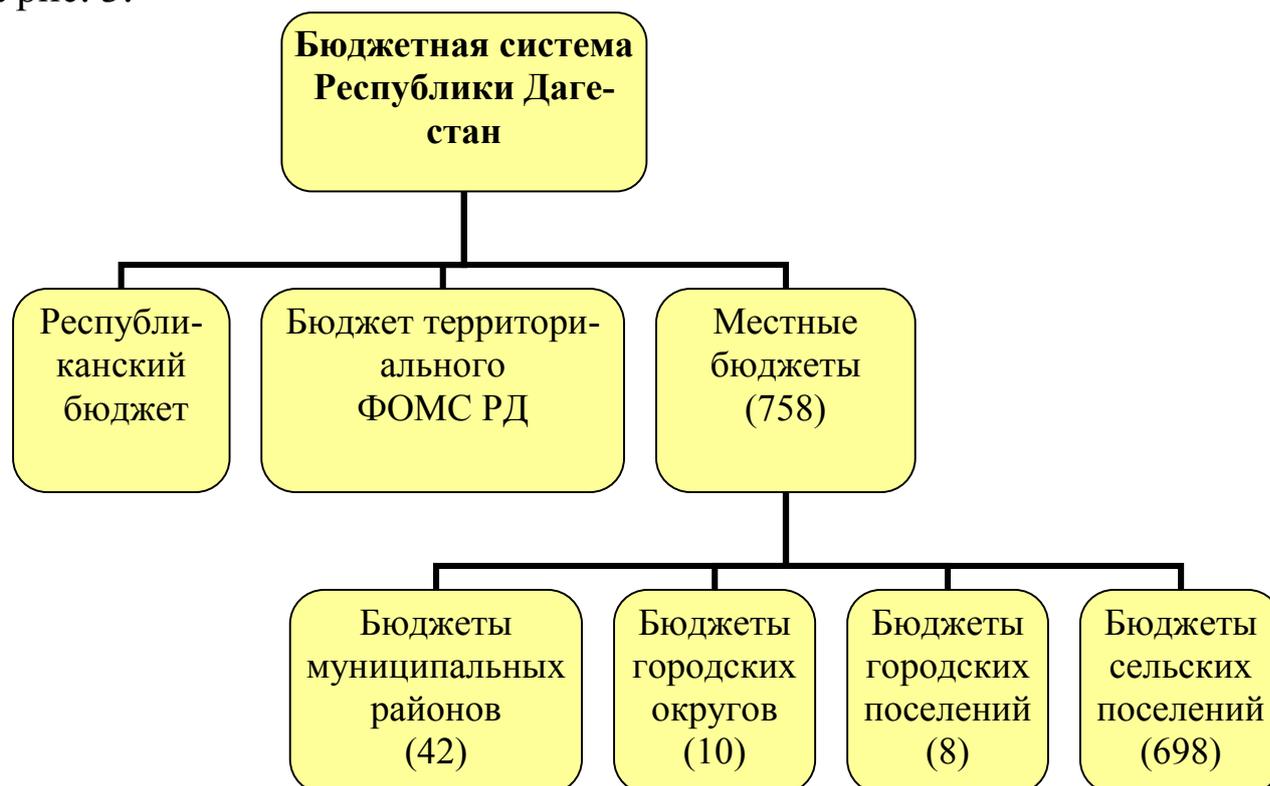


Рис. 3. Структура бюджетной система Республики Дагестан

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, образуют *консолидированный бюджет муниципального района*. Бюджет субъекта РФ и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ. В свою очередь, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ в сумме составляют *консолидированный бюджет РФ*.

Консолидированный бюджет РФ не утверждается законодательным органом власти. Он в большей степени используется как счетная единица для свода статистических показателей и анализа показателей

бюджетной системы. На основании данных консолидированного бюджета можно судить о том, какими ресурсами располагает государство на всех уровнях государственной власти; какие территориальные образования в большей степени нуждаются в финансовой помощи, а какие выступают донорами.

Основные параметры бюджетов бюджетной системы РФ на 2019 - 2024 годы отражены в таблице 4.

Таблица 4

Основные параметры бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2019 - 2024 годы

Млрд. рублей

Показатель	2019	2020	2021**	2022	2023	2024
Доходы, всего	39 431	38 243	45 400	48 182	50 214	52 215
%% ВВП	36,1	35,8	36,5	36,1	35,4	34,5
Федеральный бюджет	20 189	18 719	23 782	25 022	25 540	25 832
<i>без учета МБТ</i>	<i>20 140</i>	<i>18 681</i>	<i>23 732</i>	<i>25 008</i>	<i>25 539</i>	<i>25 830</i>
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	13 572	14 901	16 265	16 761	17 754	18 839
<i>без учета МБТ</i>	<i>11 119</i>	<i>11 203</i>	<i>12 769</i>	<i>13 560</i>	<i>14 416</i>	<i>15 451</i>
Государственные внебюджетные фонды	11 615	13 555	13 358	13 729	14 501	15 213
<i>без учета МБТ</i>	<i>8 172</i>	<i>8 360</i>	<i>8 900</i>	<i>9 615</i>	<i>10 259</i>	<i>10 933</i>
Пенсионный фонд РФ	8 720	10 259	9 614	9 962	10 520	11 002
<i>без учета МБТ</i>	<i>5 413</i>	<i>5 474</i>	<i>5 863</i>	<i>6 331</i>	<i>6 770</i>	<i>7 229</i>
ФСС РФ	771	903	1 116	988	1 055	1 125
<i>без учета МБТ</i>	<i>714</i>	<i>741</i>	<i>701</i>	<i>831</i>	<i>890</i>	<i>953</i>
Фонд ОМС	2 124	2 393	2 628	2 779	2 926	3 086
<i>без учета МБТ</i>	<i>2 045</i>	<i>2 145</i>	<i>2 335</i>	<i>2 453</i>	<i>2 599</i>	<i>2 751</i>
Расходы, всего	37 327	42 559	45 963	47 035	49 961	52 871
%% ВВП	34,2	39,8	36,9	35,3	35,2	34,9
Федеральный бюджет	18 215	22 822	24 058	23 694	25 241	26 354
<i>без учета МБТ</i>	<i>12 337</i>	<i>13 944</i>	<i>16 119</i>	<i>16 397</i>	<i>17 680</i>	<i>18 706</i>
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	13 568	15 578	16 148	16 816	17 809	18 868
Продол. табл. 4						
<i>без учета МБТ</i>	<i>13 521</i>	<i>15 537</i>	<i>16 094</i>	<i>16 798</i>	<i>17 804</i>	<i>18 863</i>
Государственные внебюджетные фонды	11 489	13 091	13 762	13 856	14 492	15 317

<i>без учета МБТ</i>	<i>11 469</i>	<i>13 078</i>	<i>13 749</i>	<i>13 841</i>	<i>14 477</i>	<i>15 303</i>
Пенсионный фонд РФ	8 564	9 692	10 145	10 111	10 528	11 121
ФСС РФ	738	1 039	1 025	944	1 012	1 076
Фонд ОМС	2 187	2 360	2 593	2 801	2 951	3 120
<i>без учета МБТ</i>	<i>2 167</i>	<i>2 347</i>	<i>2 579</i>	<i>2 787</i>	<i>2 937</i>	<i>3 106</i>
Дефицит, всего	2 105	-4 315	-562	1 147	253	-656
%% ВВП	1,9	-4,0	-0,5	0,9	0,2	-0,4

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. - <http://www.minfin.ru>

Динамика основных параметров бюджетной системы РФ в 2022-2024 гг. характеризуется увеличением доходов в номинальном выражении с 48,2 трлн рублей в 2022 году до 52,2 трлн рублей в 2024 году. Вместе с тем на фоне роста ВВП и снижения нефтегазовых доходов федерального бюджета по отношению к ВВП наблюдается сокращение доходов с 36,1% ВВП в 2022 году до 34,5% ВВП в 2024 году [43].

Объем расходов бюджетной системы РФ по отношению к ВВП соответствует динамике ненефтегазовых базовых нефтегазовых доходов – 35,3% ВВП в 2022 году, 35,2% в 2023 году и 34,9% в 2024 году. В 2022-2023 годах ожидается профицит в размере 0,9% ВВП в 2022 году и 0,2% ВВП в 2023 году; в 2024 году – дефицит в размере 0,4% ВВП.

В структуре расходов бюджетов бюджетной системы РФ по разделам классификации расходов в 2022-2024 гг. основную долю продолжают занимать расходы на социальную политику (около 12% ВВП в среднем за 2022-2024 гг.). Расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность в 2022-2024 гг. составят в среднем 4,7% ВВП. Расходы на человеческий капитал (образование, здравоохранение) в течение планового периода ожидаются на уровне 7,6% ВВП [43].

Параметры консолидированных бюджетов субъектов РФ на 2022-2024 годы определены с учетом преодоления последствий распространения в 2021 году коронавирусной инфекции, поэтапного восстановления экономики и ориентирования на достижение национальных целей развития. При этом прогнозируемые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ составят в 2022 году 16 761,3 млрд. рублей, а расходы – 16 815,5 млрд. рублей, дефицит – 54,2 млрд руб. [43].

Таблица 5

Параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2019-2024 гг.

Млрд рублей

Показатель	2019	2020	2021*	2022	2023	2024
Доходы	13 572,3	14 901,2	16 265,3	16 761,3	17 753,7	18 838,5
%% ВВП	12,3	13,9	13,1	12,6	12,5	12,4
Собственные до- ходы	11 185,1	11 202,8	12 768,5	13 560,1	14 416,2	15 451,2
%% ВВП	10,3	10,5	10,3	10,2	10,2	10,2
Межбюджетные трансферты из ФБ	2 387,2	3 698,4	3 496,8	3 201,2	3 337,5	3 387,3
Расходы	13 567,6	15 577,7	16 148,1	16 815,5	17 809,4	18 868,4
%% ВВП	12,3	14,6	13,0	12,6	12,6	12,5
Дефицит	4,7	-676,5	117,2	-54,2	-55,7	-29,9
%% ВВП	0	-0,6	0,1	-0,04	-0,04	-0,02

* с учетом сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 1 сентября 2021 г.

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. - <http://www.minfin.ru>

Объем налоговых и неналоговых доходов на субфедеральном уровне в 2022 – 2024 годы будет сохраняться на стабильном уровне по отношению к ВВП за счет принятия дополнительных мер поддержки, направленных на увеличение собственных доходов регионов и стимулирование экономического развития [43].

Нужно отметить, что с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и вступлением его в действие с 1 января 2006 г. в России фактически произошел переход на четырехуровневую бюджетную систему.

Отметим, что предусмотренные новой редакцией БК РФ изменения в структуре бюджетной системы обусловлены тем, что в соответствии с прежними нормами Кодекса бюджетная система РФ имела 3 уровня, реально в большинство субъектов РФ присутствовало 4 уровня. Так, в 24 субъектах Федерации были созданы местные бюджеты 2 уровней, 15 - местные бюджеты на уровне поселений и районные "государственные" бюджеты. Кроме того, в составе бюджетов районов имеются сметы доходов и расходов поселков и сельских администраций (например, в г. Махачкале). В связи с тем, что число уровней бюджетной системы должно соответствовать числу уровней публичной власти, установленному

федеральными законами, местные бюджеты делятся на бюджеты двух уровней, как указано выше [ст. 10 БК РФ].

В законодательной практике к вопросам «местного значения», или к предметам ведения органов местного самоуправления, относят вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований – районов, городов, поселков, селений. Отсюда местный бюджет – это бюджет соответствующего муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Поскольку согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти и управления, местные бюджеты также не относятся к системе государственных финансов, хотя, безусловно, составляют интегральный элемент единой финансово-бюджетной системы страны.

Функционирование системы местных бюджетов в РФ регулируется тремя основными федеральными законодательными актами: Конституцией РФ, федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 26.05.2021) и Бюджетным кодексом РФ от 31 июля 1998 года, а также законодательными актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Формирование обновленной бюджетной системы РФ, отвечающей современным политическим и экономическим требованиям, немислимо без разработки и законодательного закрепления адекватных принципов ее построения. Профессор В.М. Родионова отмечала, что «одной из самых острых и сложных проблем, ждущих своего скорейшего решения, является формулирование принципов, которые должны быть положены в основу построения современной бюджетной системы РФ. Сегодня абсолютно всем ясно, что прежние принципы, определявшие функционирование бюджетной системы России в дореформенное время, безнадежно устарели и должны быть заменены» [255, с.6].

Одним из основных принципов бюджетной системы является требование обязательного придания бюджету формы законодательного акта, принимаемого избранниками народа. В ст. 106 Конституции РФ говорится, что «Обязательному рассмотрению в Совете федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов ...». [1].

О том, что федеральный, региональные или местные бюджеты принимаются в форме закона или правовых актов представительных органов местного самоуправления говорится в ст. 11 Бюджетного кодекса РФ. Получив правовую форму, бюджет приобретает и юридическое значение: в правовых актах на конкретный отрезок времени определяются права и обязанности РФ, ее субъектов, муниципальных образований на получение, распределение и использование средств. Тем самым Кодекс исключил возможность прямого, административного установления бюджетных показателей путем издания указов Президента или принятия постановлений Правительства РФ, что очень часто у нас происходило в годы перестройки.

Ежегодное утверждение бюджета стало впервые практиковаться в Англии. При этом периодом, на который он принимался, был определен один год (получил название финансового года) и совпадал первоначально с календарным годом. Но в последующем многие государства стали переносить начало бюджетного года на другой срок. Например, в США он начинается 1 октября и заканчивается 30 сентября следующего календарного года, в Норвегии и Швеции – с 1 июля по 30 июня, в Англии, Японии, Канаде – с 1 апреля по 31 марта. Расхождение финансового года с календарным объясняется историческими причинами, традициями, связанными со сроками созыва сессий парламента, а также, как это требует теория бюджета, необходимостью приспособления «начала бюджетного периода ко времени наибольшей платежеспособности тех групп населения, с которых собирается большая часть государственных поступлений» и с началом произведения крупных расходов из бюджета. В России, ФРГ, Франции и в других государствах начало бюджетного года совпадает с календарным годом.

В федеративных государствах бюджетный год субъектов Федерации может не совпадать с федеральным бюджетом. Такая практика существует в США и служит одним из показателей бюджетной автономии штатов, развития бюджетного федерализма. В связи с тем, что у нас существуют значительные природно – географические, социально – экономические, национальные особенности и отличия между регионами доходы и расходы

бюджетов субъектов Федерации подвержены воздействию этих факторов. Так, например, предоставление одной и той же услуги в области коммунального обслуживания населения в Карелии обойдется значительно дороже, чем в Республике Дагестан из-за более длительного отопительного сезона, низкой плотности населения, разбросанности населенных пунктов и других условий. Поэтому, на наш взгляд, регионам следует дать возможность самим устанавливать сроки начала и конца бюджетного года. Это вывело бы их также из зависимого положения от федерального бюджета, расширило бы финансовую и хозяйственную самостоятельность территорий.

Важнейшим принципом нового бюджетного устройства РФ служит *принцип самостоятельности бюджетов*, входящих в бюджетную систему страны. Он закреплён законодательными актами на федеральном (ст. 31 БК РФ) и региональном уровнях. Самостоятельность бюджетов заключается в том, что все звенья государственной власти и управления в РФ имеют свои бюджеты и право на их самостоятельное становление, рассмотрение, утверждение и исполнение. Он обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования.

В условиях построения федеративного государства основным принципом функционирования бюджетной системы должен являться *принцип федерализма* (см. 1.2). Несмотря на то, что в БК РФ отсутствует этот принцип, его содержание просматривается в других принципах (глава 5 БК), на которых должна базироваться бюджетная система РФ.

Несмотря на наличие указанных в гл. 5 БК РФ принципов, их содержание не может заменить принцип бюджетного федерализма. Только от его реализации зависит проблема построения оптимальной модели бюджетной системы. Правильное определение содержания этого принципа и его объективация непосредственно связаны с решением проблемы распределения властных полномочий и ответственности между РФ, ее субъектами и органами местного самоуправления.

На наш взгляд, в законодательных актах РФ и субъектов Федерации следует более четко и ясно изложить все принципы бюджетного устройства, бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в РФ с обеспечением административно-судебной их защиты. В Бюджетном кодексе предпринята попытка такого рода.

Глава 5 раздела I полностью посвящена принципам построения бюджетной системы РФ (см. табл. 6).

Таблица 6

Эволюция принципов построения бюджетной системы России

Этапы развития	Наименование принципов
<i>Принципы построения бюджетной системы СССР</i>	<ul style="list-style-type: none"> • единства; • ленинской национальной политики; • демократического централизма.
<i>Принципы, установленные Законом РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • самостоятельности; • единства; • реальности; • полноты; • гласности.
<i>Принципы, установленные гл. 5 Бюджетного кодекса РФ (вступил в силу с 1 января 2000 г.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • единства бюджетной системы РФ; • разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; • самостоятельности бюджетов; • равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований; • полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; • сбалансированности бюджета; • эффективности и экономичности использования бюджетных средств; • общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; • прозрачности бюджета; • достоверности бюджета; • адресности и целевого характера бюджетных средств; • подведомственности расходов бюджета; • единства кассы.

Источник: Составлена автором.

Принцип сбалансированности бюджета впервые в российском законодательстве закреплен БК РФ (ст. 33). Он предполагает необходимость ежегодного сбалансирования доходной и расходной частей бюджета. Требование сбалансированности бюджета отражено

в бюджетных правах многих государств, также закреплено международным договором стран ЕС как необходимое условие для стабилизации и укрепления национальных валют и перехода к единой валютной системе, эффективного проведения бюджетной политики стран содружества. Соглашением предусмотрен предельный дефицит бюджетов общественного сектора в пределах 3 процентов ВВП.

Достижение бюджетного равновесия является весьма трудной финансово-политической задачей, стоящей перед каждым правительством. Теория бюджета еще не дает оптимального варианта по соотношению доходов и расходов бюджета. Поэтому проблема сбалансированности бюджетов, в первую очередь территориальных, укрепления их доходной базы остается до сих пор актуальной.

В эпоху феодализма, как известно, не было единого финансового документа, объединявшего расходы и доходы государства. Расходы и изыскиваемые для их покрытия доходы оформлялись в виде отдельных самостоятельных смет, число которых иногда достигало многих десятков. Это негативно отражалось на общем финансовом хозяйстве государства, маскировало его реальное положение, вносило путаницу в определение действительно необходимого уровня налогообложения, создавало благоприятные условия для злоупотреблений и махинаций с расходами. Поэтому, с административной централизацией остро встал вопрос о единстве бюджета, централизации в один бюджет всех государственных доходов и расходов. Первоначально это вылилось в систему составления единых брутто – бюджетов (во Франции к брутто – бюджету перешли в 1818 г., в России – в 1863, спустя два года после отмены крепостного права). Он, в отличие от нетто-бюджета, показывает не только чистый доход от налогообложения, но и валовой, т.е. включает и расходы по взиманию налогов, которые отражаются в расходной части бюджета.

Принцип единства бюджета (ст. 29 БК РФ) предполагает сосредоточение в нем всех производимых государством расходов и собираемых доходов, взаимодействие всех звеньев бюджетной системы по линии доходов (путем распределения налогов между ними, выделения дотаций, субвенций и т.п.) и расходов (путем участия различных уровней управления в реализации общих программ и т.д.). Единство бюджета также выражается в существовании единой бюджетной системы страны и единой правовой базы, в использовании единой бюджетной классификации,

обеспечивающей сопоставимость бюджетных показателей, единстве статистической информации, позволяющей составить консолидированные бюджеты; в согласовании и единстве принципов бюджетного процесса и бюджетного финансирования, в единстве санкций за бюджетные и налоговые правонарушения, в единстве денежно–кредитной системы, в единообразии бюджетной документации, регистров учета и отчетности. Единство бюджетной системы служит необходимым условием проведения единой бюджетной и социально–экономической политики в масштабе всей страны, усиления контроля за эффективностью расходования бюджетных средств и за собираемостью налогов.

Бюджет не будет полным, если все отражаемые данные по доходам и расходам не будут реальными, достоверными. Принцип реальности в достаточной степени обеспечивает возможность в полном объеме устанавливать на предстоящий бюджетный год все источники и размеры бюджетных доходов, выявлять резервы их повышения, что дает возможность определять реальные размеры расходов бюджета, а значит, и их финансирование в полном объеме. Он также предусматривает полное отражение финансовых операций государства.

Важным представляется закрепление в законодательстве положения о недопущении включения в бюджет статей, касающихся других областей, кроме финансовой, бюджетной и налоговой сферы. К сожалению, проведенный анализ показал, что довольно часто встречается практика, когда с целью быстрого проведения «нефинансового» положения через закон о бюджете на очередной год, некоторые члены (или комитеты) парламента или правительства (лоббисты) стараются решить вопросы субъективного характера.

Весьма интересно высказался по этому поводу проф. Г. Жез: «Нет такой страны, в которой законодательные собрания не пытались бы использовать вотирование бюджета для того, чтобы включать в него законодательные меры, чуждые бюджету. Подобные действия можно назвать бюджетными загромождениями. Практикой бюджетных загромождений стремятся достигнуть следующего: или – в целях избежания обычно затяжной законодательной процедуры – более быстро провести данные мероприятия путем включения их в бюджет, или получить необходимое согласие от той государственной власти, которая противодействует этим мероприятиям. Расчет

покоится исключительно на том факте, что бюджет должен быть утвержден к определенному сроку» [104, с.63].

Исходя из сказанного, по нашему мнению, в Бюджетном кодексе РФ следует выделить положение о недопущении включения нефинансовых статей в закон о бюджете на очередной год, возведя его в отдельный принцип построения бюджетной системы.

Единство бюджета предполагает также реализацию принципа полноты и универсальности. Брутто-бюджет должен точно и в полном объеме отражать все доходы и расходы государства, и притом, по каждой статье и по каждому звену бюджетной системы. Принцип полноты и универсальности облегчает установление контроля за общественными финансами, введения учета и отчетности, обеспечивает прозрачность и эффективность принимаемых мер по бюджетным вопросам, позволяет узнать общие бюджетные показатели и направления финансово-экономической деятельности государства. Таким образом, он указывает на необходимость количественно-качественного определения бюджетных параметров и установления строгого финансового (бюджетного) контроля за ними.

Создание различного рода внебюджетных и специальных бюджетных фондов, предоставление индивидуальных налоговых льгот и режимов наибольшего «бюджетного» благоприятствования некоторым регионам РФ является отходом от принципов единства, полноты и универсальности бюджетной системы страны, в результате которого снижается эффективность бюджетного и налогового контроля, завуалируется истинное состояние государственных финансов. Об этом красноречиво свидетельствует нынешняя ситуация в РФ, когда более 11 % ВВП перераспределяется через внебюджетные фонды социального характера. Так, плановый объем расходов Пенсионного фонда РФ на 2022 г. составляет 10,15 трлн руб. (7,62% ВВП), Федерального фонда обязательного медицинского страхования – 2,8 трлн руб. (2,1%), Фонда социального страхования РФ – 0,94 трлн руб. (0,74%), в совокупности - 13,9 трлн руб. (в 2021 г. - 12,9 трлн руб.) или 10,42% ВВП (11,19%) [11,336].

Универсальность бюджета дополняет принцип единства и полноты относительно содержания бюджета. Он предполагает объединение в едином фонде налоговых и других доходов и их использование для покрытия всех расходов государства. Отсюда вытекает обязательность внесения в бюджет расходов и доходов в их

валовом объеме (составление брутто-бюджета). Это правило регистрации валового объема запрещает сокращение какого-либо расхода или дохода, что позволяет повысить качество управления и контроля за бюджетными потоками.

Важным требованием к бюджету является гласность его показателей на всех стадиях бюджетного процесса, их обсуждение на открытых заседаниях парламента. По поводу принципа гласности и публичности С.Ю. Витте писал: «... требование гласности бюджета вытекает из понятия, как финансового закона, обязательного к выполнению. Кроме того, только путем гласного ведения финансового хозяйства, с соблюдением полной ясности и точности в бюджетном деле, государство может рассчитывать на упрочение своего кредита, основанного всецело на доверии к государственным финансам страны. Поэтому все современные государства публикуют свои государственные росписи во всеобщее видение» [95, с. 27].

Этот принцип имеет более широкое содержание, нежели публикация и открытость проектов и отчетов об исполнении бюджета. Для общественности очень важно знать предстоящие планы и намерения правительства; иметь информацию о том, полностью ли учтены в основном финансовом законе ее интересы и проблемы; кто именно отвечает за реализацию той или иной конкретной программы, заложенной при составлении бюджета и т.д.

Существенным недостатком в реализации принципа публичности (по ст. 36 БК РФ «Принцип прозрачности (открытости)») является отсутствие наглядности и ясности бюджета. Данное требование в зарубежном праве возведено до ранга принципа и неукоснительно соблюдается. Сущность его заключается в представлении бюджетных показателей в наиболее информативной, доступной, ясной и наглядной для понимания формах (в графической, схематической, табличной и т.д.), с учетом всех денежных потоков через бюджет за ряд предыдущих лет, отчетный и плановый периоды и на несколько лет вперед, как в текущих, так и в сопоставимых ценах. Справедливости ради следует отметить, что в последние годы на федеральном и региональном уровнях начали формироваться и публиковаться на официальных информационных порталах финансовых органов «Бюджеты для граждан», где в той или иной степени реализуется принцип прозрачности бюджета. Однако на местном уровне такая практика отсутствует или существует не везде.

В условиях поэтапного расширения самостоятельности и ответственности органов власти в бюджетном процессе возрастает значение единых для бюджетной системы Российской Федерации принципов. Принцип *единства кассы* (ст. 38.2 БК РФ) обеспечивает полную прозрачность и подотчетность формирования и использования бюджетных средств, существенно повышает управляемость государственными (муниципальными) финансами.

Введение *принципа подведомственности расходов бюджетов* (ст. 38.1 БК РФ) обусловлено необходимостью усиления ответственности за осуществлением непосредственных задач поставленных перед главными распорядителями, устранения дублирования отдельных полномочий, установления прозрачной и четкой подведомственной сети главного распорядителя.

В заключение рассмотрения данного вопроса отметим, что эффективность организации и функционирования бюджетной системы страны определяется совокупностью принципов ее построения. Процесс их формирования прошел довольно длинный и противоречивый путь, подчиняясь изменениям и требованиям общественно-политических и финансово-экономических задач, решаемых государством на каждом этапе своего становления. Проведенное исследование показывает, что многие проблемы и недостатки в функционировании современной бюджетной системы России обусловлены недостаточно полной и качественной реализацией выработанных теорией и испытанных на практике многих стран принципов ее построения. В связи с чем важное значение в улучшении механизма бюджетного устройства РФ будет иметь законодательное закрепление с обеспечением административно-судебной защиты и строгое соблюдение предложенных нами дополнительных принципов, отражающих требования рыночной экономики и российской действительности. От прочной, сбалансированной и эффективно действующей бюджетной системы зависит успешное выполнение задач социально-экономического развития на всех уровнях власти.

1.2. Концепция бюджетного федерализма: сущность, модели, принципы реализации

Проводимые в Российской Федерации с 90-х годов прошлого столетия радикальные экономические преобразования, ориентированные на рыночные отношения, потребовали разработки новой бюджетно-налоговой политики, выступающей важной и составной частью в системе мер государственного воздействия на процессы территориального воспроизводства. Построение федеративного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти и муниципальным образованиям в решении социально-экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватной модели бюджетного федерализма, отвечающей и общегосударственным интересам, и интересам субъектов Федерации, а также местных органов самоуправления. При этом возрастает роль и значение научной разработки современной концепции теории федеративных отношений во всех сферах жизни общества, в бюджетно-налоговой сфере в особенности.

В толковом словаре русского языка федерализм характеризуется как принцип государственного устройства, основанного на федерации, а федерация, в свою очередь, - как «Союзное государство, состоящее из объединившихся государств или государственных образований, сохраняющих определенную юридическую и политическую самостоятельность» [214, с. 838].

Понятие «федерализм» специалисты рассматривают шире, чем понятие «федерация». В энциклопедическом словаре по федерализму, вышедшем в 1997 г., дается следующее толкование этих понятий: «Федерализм» (от лат. foederātīō – союз, объединение) – форма государственности, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территориальных членов (субъектов) федерации (штатов, кантонов, земель, республик и т.п.); субъекты федерации обычно наделяются учредительной властью, обладают ограниченным суверенитетом, включая принятие собственной конституции; компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной конституцией, каждый субъект федерации имеет свою правовую и служебную системы; одновременно существует единое федеративное (союзное) гражданство и гражданство союзных единиц» [296, с. 244].

В настоящее время в мире насчитывается 28 стран с федеративным устройством (США, ФРГ, Канада, Индия, Россия, Пакистан, Нигерия, Бразилия, Австралия, Мексика, Эфиопия, Объединенные Арабские Эмираты, Бельгия, Австрия и др.) и охватывает более половины территории земного шара и примерно треть населения земли. [167, с. 58]. Еще большее число стран мира имеют те или иные элементы федерализма. Процесс становления федеративных государств нельзя считать завершенным. Даже в уже устоявшихся федерациях в ходе исторического развития постоянно меняются конкретные формы федерализма, отражая различные варианты взаимоотношений между федеральной властью и властями субъектов федерации, прежде всего, в области бюджета и налогов. Поэтому не существует и единого мнения о числе моделей федерализма. Обычно выделяют три наиболее известные – договорную, централистскую (конституционную) и кооперативную. Им соответствует и определенный финансово-экономический механизм взаимодействия властных структур разных уровней. Таким образом, модель или форма федерализма радикально влияет на организацию бюджетной системы страны и принципы (основы) ее построения, т.е. на бюджетное устройство государства.

В традиционном смысле под *федерацией* понимают форму государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно [296, с. 258]. Федерация – это форма государственного устройства, при которой части государства (субъекты федерации) являются государственными образованиями, обладающими юридически определённой политической самостоятельностью в рамках федерации. В современных условиях этот термин не обязательно означает объединение государств (федерация снизу), а подразумевает исторически сложившееся государство, которое в ходе эволюции переходит на путь федерализации, на применение принципов федерализма (федерация сверху). Именно такой федерацией является Россия.

Выделяют следующие признаки федерации:

- состоит из субъектов федерации (штатов, земель, республик и т.д.), то есть политических образований, имеющих ряд признаков государства, но не имеющих государственного суверенитета; субъекты имеют собственное административно – территориальное деление;
- единая территория страны;
- верховная власть принадлежит федеральным государственным органам;
- двух или трехуровневая система законодательства;

- единые вооружённые силы. В некоторых федерациях субъекты имеют свои вооруженные силы. Например, вооруженные силы Швейцарии состоят из вооруженных сил кантонов;

- единая денежная система;
- двух или трехуровневая система налогов;
- компетенция федеральных властей и властей субъектов федерации разграничена союзной конституцией;
- субъекты федерации имеют свои конституции, свои высшие органы власти и управления, судебные органы;
- высший орган федерации имеет двухпалатную структуру;
- единое федеральное гражданство, допускается гражданство субъектов федерации [87].

Для раскрытия сущности бюджетного федерализма следует вкратце остановиться на общих принципах федерализма вообще, которые выработаны научной теорией и международной практикой. [см. 318, с. 11-32]. Важнейшим принципом федерализма является отсутствие полного суверенитета у составных частей федерации. Государства, которые вошли в состав федерации, сохраняют определенный объем власти, но утрачивают суверенитет. Важным фактором отсутствия суверенитета у субъектов федерации является запрещение их выхода из состава федерации и внешнеполитической деятельности, предполагающей функционирование в качестве самостоятельного государственного образования, заключающего двусторонние политические соглашения с другими государствами. Это объективное требование, поскольку суверенитет субъекта федерации находится в полном противоречии с самой сущностью федерации.

Вторым значимым принципом федерализма является провозглашение федеральными конституциями верховенства федерального права над правом субъектов федерации. Данный принцип закреплен в ст. 76 Конституции РФ (см. ниже). Именно на верховенство федеральной конституции и федеральных законов возлагается функция обеспечения государственно-территориального и правового единства федерации, а также защиты гражданских прав и свобод человека, равноправия граждан, народовластия, функционирования демократических институтов государства/

Третьим объективным принципом федерализма является единство экономической и социальной системы федеративного государства. В развитии единого экономического рынка

значительную роль играет создание единой системы денежного оборота. Финансовая система, согласно конституциям федеративных государств, находится под абсолютным контролем федеральных правительств. Они осуществляют выпуск и изъятие денег и ценных бумаг, определяют условия кредитования и основы функционирования банковской системы. Весьма существенны полномочия федеральных органов по введению единых налогов на всей территории федерации.

Четвертый принцип федерализма – единство системы государственных органов власти на всей территории федерации. Принцип единства государственной власти в федеративном государстве, обусловленный как универсальным характером самой государственной власти, так и природой федерализма, построен на сочетании соподчиненности, децентрализации и кооперации отношений всех ветвей власти в федерации и ее субъектах. Именно данный характер взаимоотношений органов государственной власти федерации и ее субъектов обеспечивает целостное развитие федеративного государства, устойчивое функционирование его демократических и гражданских основ.

Пятым фундаментальным принципом федерализма является принцип равноправия субъектов федерации. В договорном процессе по установлению федеративного государства граждане самоуправляющегося общества исходят, прежде всего, из понимания, что все человеческие ценности лучше всего осуществляются через поддержку свободы граждан. Поэтому их соглашение по учреждению федерального государства «остается таковым, пока оно покоится на разделяемом здравомыслии и понимании, и является законным, пока оно воплощает фундаментальные принципы человеческой свободы и равенства», - указывает Д. Элазар [318, с. 25].

Шестой принцип федерализма – территориальный подход к строительству федерации. Этот принцип обусловлен самой природой федерализма. Исследователи процесса формирования и развития федерализма в разных странах приняли территориальный принцип построения государства как единственно легитимную основу гражданского общества. Этот подход позволяет эффективно решать культурно-национальные проблемы народов, не прибегая к этническому фактору в развитии внутренней государственной структуры федерации, а укрепляя и объединяя общество в одну гражданскую нацию.

Седьмой принцип федерализма заключается в законодательном, главным образом конституционном способе разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Данные принципы универсальны по отношению к любому гражданскому обществу, осознавшему необходимость создания новой системы взаимоотношений. С признания и утверждения этих принципов, как исходных положений, необходимо начинать преобразование общества. Основополагающее значение указанных принципов доказано практикой, историей развития и функционирования федеративных государств.

Новым юридическим актом в государственном строительстве РФ являлся Федеративный договор «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» от 31 марта 1992 г. Этим договором впервые в современной России был юридически провозглашен и гарантирован федеративный характер Российского государства. Конституция РФ 1993 года (в п. 1 раздела 2) объявила о верховенстве своих норм над нормами Федеративного договора, но одновременно подтвердила (в п. 3 ст.11) его действие в сфере регулирования федеративных отношений.

Российская Федерация является конституционной, а не договорной федерацией, поскольку Конституция РФ имеет верховенство и высшую юридическую силу, а Федеративный договор не является государствообразующим (его сущность и содержание — разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ). Федеративный договор регулирует общественные отношения в сфере построения Федерации и взаимоотношения её с субъектами, а также отношениями между субъектами Российской Федерации.

В статье 5 Конституции РФ (ред. от 01.07.2020 г.) записано:

«1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». [1].

Без разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти государство не может быть де-юре и де-факто федеративным. Как отмечал бывший председатель Совета Федерации РФ Егор Строев, «...жизнестойким может быть лишь федеративное устройство с крепким фундаментом, ориентированным не на сиюминутное соотношение сил и не на текущую конъюнктуру, а на долговременное, бесконфликтное существование народов России в едином федеративном государстве. Основа же этого лежит в сфере бюджетного федерализма, являющегося как бы «альфой и омегой» федерализма вообще».¹ Именно неразграниченность предметов ведения и полномочий является наиболее важной проблемой, определяющей динамику и противоречия в сфере федеративных отношений в РФ, следовательно, и в сфере бюджетного федерализма и межбюджетных отношений.

В связи с принципиальностью данного условия представляется необходимым уточнить содержание понятий: «предмет ведения» и «полномочия». Под предметом ведения понимается государственная функция по основным сферам жизни общества, являющаяся прерогативой государства и его субъектов. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами отражает сущность самостоятельности федерального Центра и самостоятельности входящих в состав федерации субъектов. Разграничение же полномочий отражает объем юридически предоставленных федеральным органам и органам власти субъектов Федерации прав на решение определенного круга вопросов социально-экономической и политической жизни общества, в том числе путем принятия определенных нормативно-правовых актов.

Полномочия отражают круг предоставленных законом или другими юридическими актами прав (компетенций) субъекту (органу или

¹ Экономическая неделя. –1997. – 17 апреля

должностному лицу) совершать действия и принимать решения по конкретным вопросам управления, вытекающим из разграничения предметов ведения. Следовательно, полномочия более конкретны, они устанавливаются определенными частными законами, подвержены частым оперативным изменениям и, самое главное, производны от предметов ведения. Последние закрепляются в федеральной Конституции (а внутри республик в составе РФ – конституциями республик). Для их реализации принимаются федеральные (региональные) законы, в которых определяются полномочия государственных органов федерации и ее субъектов (региональных и местных органов).

Данное положение закреплено в ст. 76 Конституции РФ, где говорится:

«1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» [1].

В Конституции РФ закреплен принцип трехуровневой системы разграничения предметов ведения и полномочий. В ст. 71 регламентируется перечень 18 позиций, находящихся в ведении Российской Федерации, в том числе «федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития» (п. 3.); в ст. 72 – 15 позиций, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в том числе «установление общих принципов налогообложения и сборов Российской Федерации» (п. и).

Следует заметить, что в силу ряда причин (угроза распада России, кризис в экономике, слабая законодательная база и т.д.) в 1993 г. не удалось предметы ведения разбить на три части (как это сделано в конституциях других федеративных государств): предметы ведения федерального центра; совместные предметы ведения и предметы ведения субъектов РФ. Например, в Конституции Канады четко обозначены отдельные предметы ведения и полномочия кантонов – их всего 16. В Федеративном договоре и в Конституции РФ, как мы видим, выделены только две группы предметов ведения: федерального центра и совместные. А все остальные предметы ведения и полномочия автоматически перешли в ведение субъектов Федерации, т.е. их перечень остался практически безграничным. Воспользовавшись этим пробелом в Конституции, в уставе ряда субъектов Федерации в одностороннем порядке вписаны более 50 позиций. Безусловно, в соответствии с п. 5 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Хотя Конституцией РФ разграничены в общих чертах предметы ведения Федерации и субъектов Федерации, конкретные механизмы обеспечения принципов федерализма, в том числе в бюджетно-налоговой сфере, до сих пор не определены. Неопределенность же по ключевым вопросам федеративных отношений приводит ко многим противоречиям, в том числе и бюджетно-налоговому противостоянию Федерации и ее субъектов.

Следует отметить, что основой сохранения государственной целостности РФ является не столько политический федерализм, объектом которого служит разделение властных полномочий между Федерацией и ее субъектами при сохранении верховенства государственной (центральной) власти, сколько развитие экономического федерализма.

Под *экономическим федерализмом* мы понимаем принцип разделения полномочий в экономической сфере между федерацией и ее

субъектами; это внутренняя целостная система их взаимодействия в сфере экономической деятельности и экономических интересов, основанных на Конституции РФ и Федеративном договоре, конституциях и уставах субъектов РФ, законодательных и подзаконных актах РФ, субъектов Федерации и местных органов самоуправления. Базой экономического федерализма выступают отношения собственности на землю, недра, а также капитал (имущество, недвижимость) и финансовые ресурсы. Соответственно выделяют три уровня или звена экономического федерализма: федерализм собственности на землю, недра и природные ресурсы; федерализм собственности на капитал и федерализм собственности на финансовые ресурсы или бюджетно-налоговый федерализм.

В зависимости от типа государственного устройства бюджетная система страны имеет два (при унитарном государстве) или три (при федеративном) уровня. Это означает, что различные уровни государственной власти располагают определенными денежными средствами, концентрируемыми в бюджет соответствующего уровня, в целях выполнения возложенных на них функций и задач. При централизованной, административно-командной системе управления в СССР финансовые средства сосредотачивались в основном в руках центрального правительства и соответственно общественные блага предоставлялись населению всей страны по единому государственному плану. Права административно-территориальных образований распоряжаться имуществом и финансовыми ресурсами были значительно урезаны. После распада СССР и проведения демократических реформ в Российской Федерации ее субъекты получили широкие хозяйственные и бюджетные права. Бюджетная самостоятельность региональных и местных органов власти означает их способность в некоторых пределах распоряжаться ресурсами общественного сектора, что делает власть территориальных органов реальной.

В связи с тем, что на практике имеет место противоречие между централизацией и децентрализацией имущественных и бюджетных прав, для его разрешения используется сложная система межбюджетных взаимоотношений. Для раскрытия сущности и механизма функционирования этих отношений между бюджетами разных уровней, их оптимизации, а также для устранения условий, приводящих к антагонизму в бюджетно-налоговой сфере между уровнями управления, признана теория бюджетного федерализма. Федерализм в данном

случае предполагает наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы страны.

Наличие имущественных прав субъектов Федерации должно быть подкреплено соответствующими бюджетными правами. Иначе выполнение ими своих функций и задач в социально-экономическом развитии территорий повиснет в воздухе. Но изначально проблема состоит в том, какие функции должны быть переданы нижестоящим органам власти, а какие должны быть сохранены (переданы) федеральному центру. Проблема разграничения полномочий между федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления в первую очередь в экономической и политической сферах (экономический и политический федерализм) является определяющей при становлении бюджетного федерализма. Децентрализация во всех сферах уместна в том случае, если, в отличие от централизованного принятия решений и разделения общественных благ, она окажется более эффективной, т.е. способствует лучшему (с точки зрения качества, количества, временных, трудовых, материальных и финансовых затрат и т.д.) удовлетворению общественных потребностей жителей данного региона, иначе говоря приведет к Парето - улучшениям.

В федеративных государствах постоянно ведется поиск формулы распределения доходов и расходов (властных полномочий) между различными уровнями власти, которая бы улучшила финансовое состояние и качество выполнения возложенных функций и задач без ухудшения положения других уровней власти. Однако в жизни трудно добиться такого состояния. Итальянским экономистом В. Парето (1848–1923) было введено понятие оптимума (оптимум Парето), означающее такое состояние, при котором невозможно улучшить положение какого-либо из участников обмена без того, чтобы не ухудшить положение хотя бы одного из остальных [277, с. 11]. Но иногда наблюдаются изменения, которые, улучшая положение одних, не затрагивают положения других. Подобные изменения получили название улучшения по Парето.

Увеличение доли федерального бюджета РФ одновременно приводит к снижению доли бюджетов территорий. Это ущемляет интересы субъектов Федерации. Теория бюджетного федерализма направлена на поиск такой модели бюджетного устройства, которая бы позволила максимально удовлетворять нужды населения в общественных услугах, независимо от того, на каком уровне они будут оказываться. Структурные изменения в бюджетной системе страны не

должны ухудшить качество и снизить объем оказываемых услуг гражданам. По большому счету последним индифферентно из местного или из федерального бюджета финансируются расходы на содержание, скажем, местной больницы. Главное, чтобы качество обслуживания было на высоком уровне. Но если оно снизится в ходе передачи объекта (больницы) с одного уровня на другой, то граждане вправе потребовать возврата к исходной позиции и перечисления уплачиваемых ими налогов именно в тот уровень бюджета, откуда ранее шло финансирование этого объекта.

Таким образом, можно заключить, что изменения в построении бюджетной системы, направленные на максимальное повышение самостоятельности каждого ее звена, не должны привести к ограничению самостоятельности какого-либо другого бюджетного уровня и, соответственно, к снижению объема и качества оказываемых соответствующим уровнем власти услуг. В то же время в условиях дифференциации регионов по уровню экономического развития, налоговому потенциалу, распределение ВВП через бюджетную систему в пользу нуждающихся территорий (слоев общества, сфер экономики) невозможен без ущерба другим территориям (слоям населения, сферам экономики). Как отмечал американский экономист Дж. Ю. Стиглиц: «Наиболее серьезное ограничение принципа Парето заключается в том, что он не дает какого-либо руководства по проблемам распределения доходов, большая часть государственных программ (когда принимается во внимание их стоимость) несет блага одним за счет других» [284, с. 97]. Это, можно сказать, закон жизни, от которого невозможно избавиться.

Как видно из рисунка 4, в 2020 году доля консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных перераспределений в общем объеме доходов консолидированного бюджета РФ составляла всего 36,2% (в 2018 г. - 38,6%, 2014 г. - 37,3%) [221].

Такое соотношение доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ никак не отражает реальное стремление федерального Центра к формированию в РФ полноценной модели бюджетного федерализма, отражающей интересы субъектов РФ и муниципальных образований.

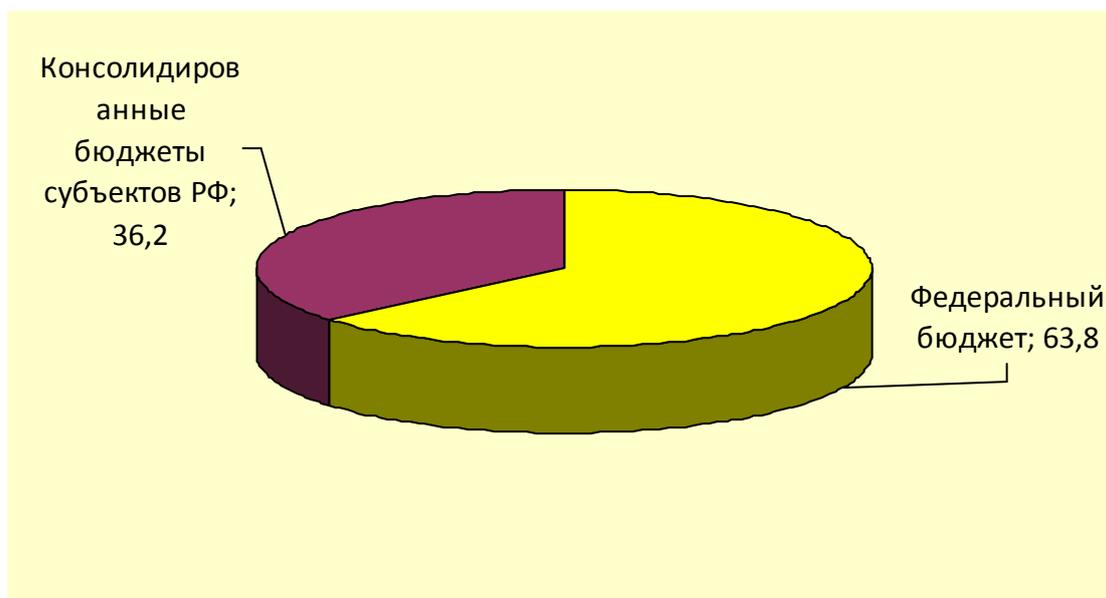


Рис. 4. Соотношение в распределении доходов между федеральным бюджетом РФ и консолидированными бюджетами субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов в 2020 году

Об ограниченных правах субъектов РФ в формировании своих бюджетных доходов можно судить по закону Республики Дагестан «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан» от 10.03.2015 № 18. Так, глава 2 данного закона называется «Доходы республиканского бюджета», которая состоит из одной статьи 4 «Собственные доходы республиканского бюджета» и гласит:

«К собственным доходам республиканского бюджета относятся:

- 1) налоговые доходы, зачисляемые в республиканский бюджет в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 2) неналоговые доходы, зачисляемые в республиканский бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 3) доходы, полученные республиканским бюджетом в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций» [15].

Существуют виды государственных услуг общенационального характера, децентрализация которых или невозможна или неэффективна. Например, нельзя передавать регионам оборонную функцию. Во-первых, потому что это прерогатива центрального правительства, оно лучше будет справляться с этой задачей. Ведь одной из причин возникновения государства является необходимость решения именно оборонной задачи. Во-вторых, данная услуга будет затрагивать интересы граждан в одинаковой степени, где бы они ни проживали на территории своей страны. Поэтому децентрализация тут неуместна и

регионы должны участвовать в финансировании данных расходов общенационального характера путем уплаты налогов в федеральный (общенациональный) бюджет.

В отличие от общенациональных общественных благ и услуг, оказываемых централизованно, есть такие блага, которые выгоднее локализовать. Децентрализованные решения тут могут приниматься не только по тем услугам, в которых нуждается отдельно взятый регион, но и по общим общественным услугам, оказываемым населению всех регионов страны, но нуждающихся в их дифференциации по различным причинам объективного характера (из-за природно-климатических условий, исторических тенденций и обычаев народов, населяющих тот или иной регион и т.д.). Так, например, из-за разной продолжительности отопительного сезона по регионам в связи с природно-климатическими условиями затраты на эту статью расходов также имеют разброс: на Севере страны – максимальные, на юге – минимальные. Поэтому нормы расходов на отопление должны быть дифференцированными по регионам и, кроме того, решение об оказании такого рода жилищно-коммунальных услуг должно быть принято децентрализованно.

Как отмечается в энциклопедическом словаре по федерализму, распределение расходной нагрузки на бюджеты разных уровней непосредственно связано с распределением полномочий и с функциями, закрепленными за тем или иным уровнем бюджетной системы. «При прочих равных условиях за федеральным центром должны быть закреплены те виды государственных расходов, которые удовлетворяют одно из следующих требований: (1) осуществление этих расходов федеральным центром обеспечивает максимальный эффект масштаба с точки зрения макроэкономической эффективности (например, национальная оборона, общенациональные транспортные коммуникации); (2) эффект от осуществления этих расходов носит размытый характер и не является узко локализованным (например, расходы на финансирование фундаментальной науки); (3) осуществление этих расходов не испытывает на себе влияния местных предпочтений, а является достаточно однородным по всей стране.

За субъектами федерации при прочих равных условиях считается целесообразным закрепить те расходы, которые удовлетворяют одно из нижеследующих условий: (1) при осуществлении этой категории отсутствует эффект масштаба (например, расходы на детские дошкольные учреждения или начальное образование); (2) расходы,

при которых практически отсутствует явление размывания эффекта данных (например, содержание дорог местного значения); (3) расходы, по которым существуют весьма значительные различия во вкусах и предпочтениях жителей различных регионов (например, некоторые расходы по статье «культура»)» [296, с. 252].

Вместе с тем децентрализованное оказание общественных благ (локализация выгод) не будет эффективным, если эти услуги (решения) не будут подкреплены адекватными децентрализованными финансовыми ресурсами, в первую очередь бюджетными. Нужна соответствующая бюджетная децентрализация, определяемая как бюджетный федерализм. Нижестоящие бюджеты, как известно, регулируются (балансируются) путем нормативных отчислений от федеральных налогов, выделения межбюджетных трансфертов в форме дотаций, субвенций, субсидий (ст. 129 БК РФ). Но это не является бюджетной децентрализацией в полном смысле этого слова. Данные отношения, называемые межбюджетными, лишь отражают степень бюджетной самостоятельности регионов, уровень бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм предполагает определенную самостоятельность в изыскании денежных средств, необходимых для реализации экономического федерализма, для финансирования децентрализованно применяемых решений и программ регионального (локального) развития. Только в этом случае можно говорить о реальной бюджетной (а, значит, и экономической) самостоятельности регионов.

Однако для выполнения данного требования необходимо одно важное условие, а именно: регионы должны обладать достаточно высокой доходной базой, бюджетным потенциалом. Ведь основной причиной регулирования (сбалансирования) бюджетов территорий является не столько субъективная – высокая концентрация денежных средств в федеральном бюджете и дальнейшее их выделение регионам, сколько объективная – отсутствие реальной доходной базы, способной обеспечить регионы своими собственными финансовыми ресурсами. В этой связи децентрализация управления, передача регионам существенных имущественных (хозяйственных) прав подкрепляется соответствующей передачей им денежных средств из федерального бюджета, тем самым устанавливаются односторонние межбюджетные отношения по схеме: федеральный центр – регион. Так как и дотационные регионы обязаны уплачивать федеральные налоги в одноименный бюджет, то данные отношения носят двусторонний ха-

рактика: регион – центр – регион. А если перераспределение средств через федеральный бюджет осуществляется в территориальном разрезе от «богатого» региона к «бедным», то межбюджетные отношения имеют многосторонний характер. Кроме вертикальной схемы перераспределения средств в мировой практике используется и горизонтальная. При этом средства от «богатого» региона «бедному» могут передаваться минуя федеральный бюджет, что обуславливает возникновение межбюджетных территориальных двусторонних или многосторонних отношений.

Таким образом, если выгода от оказания общественного блага в децентрализованном порядке очевидна, то очевидной должна быть и бюджетная децентрализация (бюджетный федерализм). С другой стороны, децентрализованное оказание общественных благ (или локализация выгод) предполагает территориальное возмещение издержек (полностью или хотя бы частично) за счет всех звеньев финансовых ресурсов региона (бюджета территории, внебюджетных фондов, средств предприятий и населения). При их полном возмещении за счет указанных средств можно сказать о фискальном федерализме в полном смысле слова. А при недостаточности своих средств для реализации экономической самостоятельности регионов используются межбюджетные отношения в различных формах. Следовательно, межбюджетные отношения обусловлены бюджетным федерализмом, а точнее степенью реализации его основных принципов, и в первую очередь принципа самостоятельности бюджетов всех уровней, и призваны реализовать общегосударственные, общенациональные интересы.

В силу отсутствия единого подхода в определении сущности бюджетного федерализма представляется целесообразным рассмотрение имеющихся точек зрения с целью выработки общего подхода в интерпретации этого понятия. Первоначальный проект Бюджетного кодекса РФ характеризовал бюджетный федерализм как «...отношения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ исходя из сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на

территориях субъектов РФ и входящих в них муниципальных образований».¹

В данном определении была представлена только одна сторона функционирования бюджетной системы федеративного государства – это сфера межбюджетных отношений по поводу разграничения и перераспределения доходов и расходов, бюджетных прав и полномочий. Ведь по существу бюджетный федерализм есть не что иное, как сама бюджетная система с присущими федеративному государству принципами ее организации и построения (создание трехуровневой системы бюджетных отношений и четкое разграничение функций между этими уровнями; самостоятельность каждого бюджета и высокую степень автономии региональных и местных бюджетов; равенство бюджетных прав субъектов федерации и др.) Главным недостатком в этом определении являлось отсутствие законодательной основы бюджетных прав и полномочий, распределяемых между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления. Без законодательного распределения бюджетных полномочий, расходов и доходов между ними не может быть и речи о построении эффективной модели бюджетного федерализма.

Указанные недостатки исключены в определении, данном составителями энциклопедического словаря по федерализму, которые рассматривают бюджетный федерализм как «многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Под федерализмом бюджетным обычно понимают форму автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанную на четко сформулированных и закрепленных в законодательстве нормах, положениях» [296, с. 251].

Однако, как показывает практика, ни в одной стране мира не удалось еще построить такую идеальную модель бюджетного федерализма, при которой объем доходных полномочий субъектов Федерации или местных органов власти полностью совпадал с расходными полномочиями, закрепленными за данным уровнем власти. Тем более этого трудно достигнуть в Российской Федерации, где практически каждый регион в силу целого ряда обстоятельств имеет ярко выраженную специфику, отличающую его от других. В результате

¹ При представлении на второе чтение в Госдуму 15 апреля 1998 г. из проекта Бюджетного кодекса изъяли статью о бюджетном федерализме.

несовпадения доходных и расходных полномочий формируются вертикальный и горизонтальный дисбалансы, для покрытия которых используются различные формы межбюджетных отношений. Целью бюджетного выравнивания является обеспечение всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг независимо от региона их проживания. Это в свою очередь снижает уровень нерациональной межрегиональной миграции населения («голосования ногами»), исключает возможность значительного завышения уровня налогообложения в относительно более бедных регионах и сокращения объема и качества оказываемых услуг в целях ликвидации дефицита их бюджетов.

В приведенном в словаре определении не оговаривается возможность возникновения и существования межбюджетных отношений. А ведь они являются индикатором реального бюджетного федерализма и, с другой стороны, его проводником. Вот что по этому поводу писал проф. М. И. Ходорович в своем автореферате докторской диссертации: «Практически межбюджетные отношения являются механизмом реализации принципа разделения полномочий в финансовой сфере, т.е. решение проблем бюджетного федерализма реализуется через систему межбюджетных отношений» [307, с. 14]. Бюджетный федерализм он рассматривал как «... принцип разделения полномочий в финансовой сфере между федеральной властью и властями субъектов федерации, основанный на учете общегосударственных интересов. Межбюджетные отношения – взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами всех уровней» [307, с. 14].

Следует заметить, что и в унитарных государствах производится разграничение полномочий между центральной властью и властями на местах, в том числе в бюджетно-налоговой сфере. Например, в условиях командно-административной системы и жесткой централизованной плановой экономики Конституцией СССР предусматривались для республик широкие права, вплоть до выхода из состава Союза (что и было сделано с успехом в 1991 г.!). Также функционировали элементы бюджетного федерализма, закрепленные законами о бюджетных правах от 1959 и 1961 годов. При утверждении единого государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных республик, а также автономных республик, консолидированных бюджетов краев, областей и округов, органы государственной власти на любом уровне имели право на самостоятельное составление и ут-

верждение своих бюджетов, на определение объема доходов и расходов с учетом установленных сверху показателей бюджетного регулирования. С этой точки зрения, определение бюджетного федерализма, данное проф. М.И. Ходоровичем, не соответствует в полной мере тем принципам, которые положены в основу построения бюджетной системы развитых демократических государств федеративного типа.

К такому выводу приходит и эксперт по проблемам бюджетного федерализма О.В. Богачева, которая пишет: «Термин «бюджетный федерализм» является экономическим понятием – он не имеет отношения к государственному политическому устройству, а характеризует многоуровневость бюджетной системы любого государства... Каждый уровень власти имеет свой бюджет и действует в рамках своих бюджетных полномочий. Функционирование и взаимодействие бюджетов отдельных уровней и называется бюджетным федерализмом» [70, с. 105].

Бюджетный федерализм представляет собой чрезвычайно емкое, сложное и многомерное явление, охватывающее самые разные аспекты общественной жизни – политический, правовой, экономический, финансовый и др. Поэтому для его характеристики нужен системный подход. С этой позиции вполне можно согласиться с А. Лавровым, который рассматривает бюджетный федерализм как «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса, основанную... на принципах самостоятельности бюджетов разных уровней, законодательного разграничения бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти и управления, соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым им функциям и др. [166, с. 21].

На многогранность форм и содержания исследуемого нами понятия одной из первых обратила внимание проф. В.М. Родионова: «Бюджетный федерализм – это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Содержание бюджетного федерализма и местного самоуправления включает: трехуровневую систему бюджетных отношений и четкое разграничение функций между ними; самостоятельность каждого бюджета,

обеспечивающую высокую степень автономии региональных и местных бюджетов; сохранение за федеральным бюджетом доминирующего положения в общей бюджетной системе страны; прозрачность межбюджетных отношений, основанную на понятных и приемлемых для всех субъектов Федерации подходах (критериях) определения размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам» [253, с. 8].

По мнению проф. Е.Г. Ясина «Бюджетный федерализм – понятие, отражающее организацию финансовой системы в странах с федеративным устройством, в рамках которой определены принципы и методы распределения доходов и расходов между уровнями власти... Бюджетный федерализм обладает тем преимуществом, что, опираясь на правила распределения доходных и расходных полномочий, повышает ответственность всех уровней власти, прекращает иждивенчество».

В «Словаре терминов по курсу «Финансы, деньги и кредит»» отмечается: «Федерализм (бюджетный) – законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счет оптимального сочетания их налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно-необходимых потребностей» [270].

Таким образом, проведенное исследование показывает, что бюджетный федерализм пронизывает не только отношения между различными уровнями власти и управления по поводу распределения доходов и расходов, но и охватывает все этапы бюджетного процесса и уровни бюджетной системы; распределение бюджетных прав и полномочий; участие субъектов Федерации в разработке единой бюджетно-налоговой политики в стране; систему администрирования и контроля за исполнением бюджетов всех уровней; блок федеральных, региональных и местных законодательных актов по бюджету и налогам; блок специальных бюджетных фондов финансовой поддержки нижестоящих бюджетов; блок федеральных и региональных программ; механизм бюджетного регулирования и система межбюджетных трансфертов. Совокупность этих компонентов образует систему бюджетного федерализма. И главной характерной чертой, на наш взгляд, должна служить такая реализация названных составных частей, при которой и Федерация, и субъекты Федерации, и местные органы самоуправления оставались бы максимально самостоятель-

ными и независимыми друг от друга. В этом будет выражаться и форма, и содержание бюджетного федерализма.

Следует отметить, что как в зарубежных, так и в отечественных публикациях, несмотря на многочисленные толкования, пока не сформировано достаточно емкого терминологического определения бюджетного федерализма. Как указывали известные российские исследователи региональных проблем В. Лексин и А. Швецов: «В строго научном смысле теории бюджетного федерализма, равно как и канонического определения самого понятия, не существует» [170, с.19]. Проблема бюджетного федерализма, занимая, по словам проф. В.М. Родионовой, ключевое положение в вопросах построения бюджетной системы, относится к числу наименее разработанных в теоретическом плане [253, с. 6]. Нужно сказать, что в зарубежных странах используется понятие «фискальный федерализм» (fiscal federalism), впервые введенное американским экономистом Р.А. Масгрейвом в работе «Государственные финансы: теория и практика» [234. С. 34].

На наш взгляд под бюджетным федерализмом следует понимать совокупность отношений в бюджетной сфере между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления, которая формируется в политически согласованных и юридически закрепленных рамках, позволяющим каждому уровню власти в полной мере финансово реализовать возложенные законодательством полномочия на самостоятельной основе в общенациональных и территориальных интересах.

Бюджетный федерализм служит одной из ключевых составляющих механизма функционирования федеративного государства. Поэтому принципы, на которых он основывается, не должны противоречить общим принципам федерализма. Итак, бюджетный федерализм предполагает:

- четкое разграничение бюджетной ответственности, бюджетных доходов и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;

- высокую самостоятельность бюджетов всех звеньев управления;

- обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности нижестоящих бюджетов за счет применения единых нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений и предоставления межбюджетных трансфертов;

- проведение единой, согласованной с федеральным центром, налоговой и бюджетной политики;

- наличие возможности использования асимметричных взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами для максимального учета интересов и особенностей последних, предотвращения и разрешения конфликтов («бюджетно-налоговых войн») между ними;

- равенство бюджетных прав субъектов Федерации;

- использование научно разработанных, объективных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их территориальных особенностей для корректировки межбюджетных отношений.

Общие принципы российского бюджетного федерализма определены Конституцией РФ, Федеративным договором, Бюджетным и Налоговым кодексами, а также другими законодательными актами по бюджету и налогам. К ним относятся:

- разграничение бюджетной системы РФ на федеральный, региональные и местные бюджеты и их равноправное сосуществование;

- совместное с субъектами Федерации установление общих принципов налогообложения в РФ;

- распределение налогов между уровнями бюджетной системы исходя из критериев достаточности для покрытия расходов, обусловленных законодательным закреплением за каждым уровнем власти предметов ведения и полномочий;

- наделение региональных и местных органов власти правом на самостоятельное составление, рассмотрение, утверждение и исполнение своих бюджетов;

- предоставление субъектам Федерации бюджетных, налоговых и финансовых полномочий в рассмотрении федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, видов и объема финансовой помощи регионам, нормативов отчислений от федеральных налогов;

- регулирование территориального развития через создаваемые в федеральном бюджете специальные целевые фонды, выделения межбюджетных трансфертов;

- наделение законодательных органов власти субъектов Федерации правом законодательной инициативы в области бюджетного устройства, бюджетного процесса и бюджетно-налоговой политики в РФ.

В Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584, впервые были определены критерии разграничения расходных полномочий между властями разных уровней:

- субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

- территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

- внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

- эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные / местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

- эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств) [31].

Механизм бюджетного федерализма отражает всю гамму экономических, социальных и политических интересов различных уровней власти, их взаимосвязи и противоречия, обусловленные формированием, присвоением и использованием денежных ресурсов общества. При этом происходит циркулирование этих ресурсов внутри государства, нарастание взаимных денежных потоков. И задача оптимальной модели бюджетного федерализма заключается как раз в снижении этих потоков за счет гармонизации межбюджетных отношений, четкого разграничения доходов между бюджетом так, чтобы они покрывали максимум расходов этих бюджетов, вызванных предоставленными полномочиями разным уровням власти.

Бюджет всегда представляет собой циркулирование (распределение и перераспределение) денежных средств между источниками их формирования (налогоплательщиками), органами власти и конкретными получателями бюджетных денег. А бюджетный федерализм предполагает взаимоотношения внутри бюджетной системы, оставая за рамками налогоплательщиков и бюджетополучателей. Он выполняет функции централизации, распределения и перераспределения бюджетных средств между уровнями власти через различные формы межбюджетных отношений и прямое бюджетное финансирование. В этом и заключается, на наш взгляд, одна из причин низкой

эффективности всех предпринимаемых шагов в РФ по совершенствованию межбюджетных отношений, что они игнорируют интересы налогоплательщиков и конечных получателей бюджетных средств. Сказанное подтверждает и факт установления единых нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, когда у богатых регионов теряется стимул к наращиванию доходной базы и их бюджеты становятся дефицитными. Поэтому модель бюджетного федерализма и межбюджетные отношения должны строиться таким образом, чтобы они стимулировали действия региональных и местных властей в укреплении доходной базы своих бюджетов, росте экономики и инвестиций, получении максимальной эффективности от выделяемых бюджетных трансфертов.

Важной задачей бюджетного федерализма, на наш взгляд, является бесперебойное, с минимальными издержками обеспечение денежными средствами, поступающими по бюджетному каналу в распоряжение всех уровней власти и управления в целях эффективного выполнения ими своих функций. Процесс создания такой модели бюджетного федерализма в РФ все ещё не завершён. В настоящее время важнейшим документом в области бюджетного федерализма и межбюджетных отношений является Государственная программа РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 №455 (с изменениями от 31.12.2020 г.) [32].

В этой связи совершенно непонятно, исходя из каких соображений были изъяты из проекта Бюджетного кодекса, представленного на второе чтение в Государственную Думу РФ 15 апреля 1998 г., вопросы, относящиеся к бюджетному федерализму. Ведь именно они, как было отмечено, и составляют главное направление совершенствования бюджетных отношений в РФ, гарантирующее целостность и единство государства. Из Кодекса исключена статья «Основы бюджетной системы РФ», где говорилось, что в ее основе лежит «федеративное устройство государства, которое реализуется через бюджетный федерализм». Изъята и статья «Бюджетный федерализм», где впервые в бюджетном законодательстве было дано приведенное нами выше определение этого понятия. Мы считаем, что в целях устойчивого развития России как федеративного государства важное значение имеет глубокая разработка понятий «бюджетный федерализм»,

«бюджетное устройство» и обязательное их отражение в Бюджетном кодексе РФ.

Для любой модели бюджетного федерализма характерны три главных условия ее эффективного функционирования:

- 1) четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- 2) наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий доходными источниками;
- 3) сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов доходов и расходов нижестоящих бюджетов, вызванных как объективными, так и субъективными причинами, с помощью системы бюджетных грантов (трансфертов).

Как известно, политический тип государственного устройства (унитарное или федеративное) определяет бюджетную систему страны и принципы ее построения. Однако существование двух или трех уровней власти не означает наличие соответствующих независимых звеньев бюджетной системы. Территориальное управление может осуществляться путем прямого финансирования расходов из федерального (государственного) бюджета. Следовательно, степень централизации или децентрализации государственного управления является определяющим фактором формирования моделей бюджетного федерализма.

По нашему мнению, можно выделить три типа моделей бюджетного федерализма, вытекающие из степени выполнения названных выше условий. Назовем их условно так:

- централизованная;
- децентрализованная;
- комбинированная (кооперативная) (табл. 7).

Таблица 7

Модели бюджетного федерализма

Общие характерные черты	Централизованная	Децентрализованная	Комбинированная
1. Разграничение расходов	+	+	+
2. Разграничение доходов	-	+	+
3. Межбюджетные отношения	+	-	+

Источник: составлена автором по результатам проведенного исследования.

Централизованной мы называем такую модель бюджетного федерализма, когда разграничение полномочий между уровнями власти по расходам (1-е условие) не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов (2-е условие). В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет системы межбюджетных трансфертов (3-е условие). Такой тип модели можно назвать моделью бюджетного федерализма только условно, т.к. он исключает реальное функционирование нижестоящих звеньев бюджетной системы на самостоятельной основе из-за отсутствия достаточных собственных источников доходов и возможностей заниматься налоготворческой деятельностью. Это уже не федерализм в собственном смысле этого слова, а бюджетный централизм.

Децентрализованной модели присущи следующие особенности:

а) в соответствии с объемом предоставленных полномочий в сфере расходов (1-е условие) разным уровням власти предоставляются равнозначные полномочия и в сфере доходов (2-е условие), т.е. в пределах имущественных прав региональным и местным органам власти предоставляются и бюджетные права;

б) признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности бюджетов территорий. Величина финансовой помощи (трансфертов) из вышестоящих бюджетов, которая характеризует степень зависимости территориальных органов от властей более высокого уровня, при данной модели бюджетного федерализма сведена к минимуму (3-е условие).

Примером децентрализованной модели служит американский вариант бюджетного федерализма. При этом для устранения существующих горизонтальных диспропорций используются главным образом целевые бюджетные гранты, выделяемые непосредственно нуждающимся категориям населения в соответствии с утвержденными федеральным правительством программами («Медикэр», «Пособия и услуги ветеранам», «Специальное обеспечение» и др.). Расходы же из федерального бюджета США на региональное и местное развитие занимают незначительное место – 0,5–0,8% к общей сумме расходов [84].

Недостатками децентрализованной модели бюджетного федерализма являются ослабление контроля за бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по

их долгам, невозможность проведения единой бюджетно-налоговой и экономической политики в масштабе всего общества.

Из сказанного вытекает, что для данного этапа российской государственности наиболее приемлемой (с точки зрения сохранения государственной целостности, усиления роли центра в регулировании социально-экономического развития территорий и экономическом росте в целом) можно считать комбинированную или кооперативную модель бюджетного федерализма. Для нее характерны:

а) наличие и рациональное сочетание всех трех главных составляющих условий бюджетного федерализма;

б) сравнительно более широкое участие регионов в перераспределении вновь создаваемой на территории стоимости (ВРП) через свои бюджетные (внебюджетные) фонды и в процессах макроэкономической стабилизации. Это предполагает относительно высокий удельный вес бюджетов территорий в консолидированном бюджете страны, привлечение источников финансирования наиболее перспективных инвестиционных, инновационных проектов, участие в них и создание крепкой доходной базы бюджетов, проведение согласованной с федеральным центром единой бюджетно-налоговой политики;

в) использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания, повышенная ответственность Центра за состояние региональных и местных бюджетов, уровня социально-экономического развития территорий, что предусматривает усиление контроля со стороны федерального правительства и к некоторому ограничению самостоятельности региональных и муниципальных властей;

г) усиление роли межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для бюджетного выравнивания территорий, реализации переданных полномочий в социальной и других сферах.

Величина передаваемых трансфертов показывает, во-первых, несбалансированность нижестоящих бюджетов, их слабую доходную базу, высокую зависимость от вышестоящих бюджетов; во-вторых, возможность проведения единой социально-экономической политики в стране и контроля за деятельностью нижестоящих органов власти; в-третьих, ограниченность бюджетных прав последних; в-четвертых, высокая дифференциация в развитии территорий, уровнях доходов между группами населения и необходимость их выравнивания.

Комбинированную или кооперативную модель бюджетного федерализма используют многие европейские страны (см. 1.3). Сравнительный анализ бюджетных систем России и этих стран показывает, что у нас формировалась аналогичная модель. Кроме перечисленных выше характерных особенностей, можно назвать и такие присущие этой модели черты: сохранение традиций сильного централизованного государства, в том числе в налоговой сфере, финансирование преобладающей доли расходов на социально-культурные мероприятия за счет бюджетов территорий, повышение роли региональных властей в системе перераспределения валового регионального продукта, проведение централизованной политики выравнивания территориальных различий и достижения минимальной бюджетной обеспеченности, вытекающее отсюда увеличение доли бюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований.

1.3. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности на муниципальном уровне

В экономически развитых зарубежных странах как федеративного, так и унитарного устройства через систему муниципальных финансов происходит обеспечение финансовой самостоятельности и независимости муниципальных органов власти на основании эффективного и обоснованного распределения доходных источников, расходных полномочий и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов, создания стимулирующих механизмов, направленных на рост бюджетного потенциала территорий страны.

Основные реформы в сфере муниципальных финансов в экономически развитых европейских странах приходилось на первую половину XX века, что было обусловлено укрупнением административно-территориальных образований, передачей бюджетобразующих налогов и сборов на муниципальный уровень. Осуществляемые реформы способствовали разработке эффективной модели бюджетного устройства страны, дальнейшему усилению налоговой децентрализации на местном уровне, реализации эффективной бюджетной политики на муниципальном уровне.

Совершенствование системы муниципальных финансов в зарубежных странах сопровождалось в первую очередь совершенствованием административно-территориального устройства страны, созданием эффективно функционирующих и финансово самообеспеченных муниципальных органов власти. В большинстве европейских стран наблюдался разноплановый подход по оптимизации размеров территориальных единиц в соответствии с условиями и спецификой функционирования конкретных европейских стран (табл. 8).

Таблица 8

Изменения в количестве муниципалитетов в европейских странах *

Страна	Количество муниципалитетов в 1950 г.	Современное количество муниципалитетов	Среднее число в первичной коммуне, тыс. чел.	Изменение
Швеция	2281	289	30,6	-87%
Дания	1387	275	19,0	-80%
Бельгия	2669	589	17,0	-78%
Великобритания	2028	467	120,0	-77%
Германия	25930	14808	5,0	-51%
Нидерланды	1015	572	23,2	-44%
Австрия	3999	2301	3,2	-42%
Норвегия	744	455	10,0	-41%
Финляндия	547	455	11,0	-17%
Испания	9214	8082	4,7	-12%
Франция	(1945) 38814	36763	1,6	- 5%
Швейцария	3097	2880	2,3	-7%
Италия	7781	8099	7,2	+4%
Исландия	(1990) 4104	6230	1,3	+51%

*Источник [281, с. 89]

Из таблицы 8 видно, что в большинстве экономически развитых европейских стран (за исключением Италии и Исландии) произошло значительное сокращения муниципалитетов, что обусловлено необходимостью создания эффективной системы административно-территориального устройства страны, обоснованного и эффективного распределения доходных и расходных полномочий между уровнями муниципальной власти. В условиях трансформации экономики РФ, необходимым является использования зарубежного опыта для построения собственной эффективной модели административно-

территориального устройства страны, основывающейся на принципах бюджетного федерализма.

В условиях бюджетной децентрализации, увеличения налогового потенциала территориальных образований требуются дальнейшие научные исследования, направленные на увеличения доходного потенциала территории, совершенствования системы централизованной финансовой помощи муниципальным органам самоуправления. Уровень налоговых и неналоговых поступлений в ряде зарубежных стран представлен (табл. 9).

Таблица 9

Доходные источники муниципальных бюджетов европейских стран*
В процентах к итогу доходов

Страна	Налоговые поступления	Неналоговые поступления	Трансферты
Швеция	74	20	5
Франция	45	33	18
Великобритания	15	13	70
Швейцария	48	26	15
Норвегия	44	38	18
Нидерланды	13	67	20
Италия	38	49	12
Ирландия	5	79	28
Дания	53	38	7
Германия	60	26	14

*Источник [281, с. 90]

Установлено, что доля собственных поступлений муниципальных бюджетов составляет в Швеции – 94,0% , Дании – 91,0%, Италии – 87,0%, Германии – 86,0%, Франции – 78,0%, Швейцарии, 74,0%, Норвегии – 82% [281, с. 105]. Наибольшая доля межбюджетных трансфертов приходится на Великобританию, однако эти трансферты в основном являются целевыми грантами на выполнение конкретных задач муниципальными органами власти.

Эти показатели свидетельствует о высокой степени налоговой децентрализации в масштабах европейских государств, финансовой самостоятельности и независимости муниципальных органов власти в решении комплекса социальных и экономических задач на подведомственной территории. Доходы муниципальных бюджетов преимущественно формируются за счёт прямых налогов (с доходов

физических лиц, недвижимости, прибыли предприятий) в Дании, Люксембурге, Финляндии [264, с.113].

За счёт косвенных (налогов на товары и импорт, оборот, продажи) - преимущественно в Бельгии, Франции, Нидерландах, Германии, Испании, Италии. Основным и наиболее весомым источником доходов муниципальных бюджетов в Швеции является налог с физических лиц, который в совокупности составляет около 60% доходов этих бюджетов. Значительную долю в доходах муниципальных бюджетов занимает налог на недвижимость в Финляндии, Италии, Испании, Дании.

В некоторых европейских странах (Бельгия, Австрия, Германия) основные бюджетобразующие налоги находятся в совместном пользовании различных уровней власти, что позволяет муниципальным органам власти в этих странах наиболее эффективно решать задачи по социальному и экономическому развитию их территорий [264, с.117].

Таким образом, за местными органами власти в европейских странах закреплены собственные значимые доходные источники поступлений, позволяющие им практически в полном объёме финансировать совокупность социально-экономических задач, осуществлять исполнения делегированных государством расходных полномочий.

В условиях развития экономики РФ муниципальным органам власти должны быть переданы значимые собственные источники поступлений. Перспективным для нашей страны является передача на муниципальный уровень таких бюджетобразующих налогов, как НДС, акцизы пиво и вино, транспортный налог. Исходя из опыта экономически развитых европейских стран, для РФ целесообразным является расщепление в определенном соотношении между региональными и муниципальными органами самоуправления таких налогов, как налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость.

Установлено, что в европейских странах государство стимулирует создания на муниципальном уровне ассоциаций (муниципальных банков), которые непосредственно задействованы в процессе кредитования муниципальных органов власти. Через муниципальные банки, с одной стороны, происходит привлечение временно свободных финансовых ресурсов инвесторов и гарантируют возврат их средств, с другой стороны, непосредственно оказывается помощь муниципальным органам власти по оценке эффективности реализации

конкретного инвестиционного проекта на муниципальном уровне.

С целью эффективности функционирования рынка муниципальных займов в экономически развитых странах центральные органы власти устанавливают соответствующие обоснованные правила и ограничения по осуществлению этих займов (табл. 10).

Таблица 10

Особенности осуществления муниципальных займов
в европейских странах*

Страна	Доступ к рынкам капитала	Займы в иностранной валюте	Ограничения по условиям займов
Австрия	с предварительного согласия	с разрешения	небольшие ограничения
Бельгия	с предварительного согласия	с разрешения	небольшие ограничения
Дания	свободный	с разрешения	макс. – 30 лет
Финляндия	свободный	без ограничений	нет
Франция	почти свободный	по нормам	нет
Германия	свободный	с разрешения	срок эксплуатации
Греция	с предварительного согласия	не допускается	небольшие ограничения
Ирландия	с предварительного согласия	не допускается	срок эксплуатации
Италия	свободный	с разрешения	небольшие ограничения
Нидерланды	свободный	не допускается	небольшие ограничения
Норвегия	с предварительного согласия	не допускается	срок эксплуатации
Португалия	свободный	не допускается	срок эксплуатации
Испания	с предварительного согласия	с разрешения	небольшие ограничения
Швеция	свободный	без ограничений	небольшие ограничения
Швейцария	свободный	крайне редко	небольшие ограничения
Великобритания	с предварительного согласия	крайне редко	небольшие ограничения

*Источник [281, с. 92]

Таким образом, в европейских странах установлены определенные ограничения на внутренние и внешние

заимствования, что способствует уменьшению рисков неплатежеспособности муниципальных органов власти, защите финансовых интересов инвесторов.

Через отработанную систему облигационных займов муниципальные органы власти привлекают финансовые ресурсы на фондовом рынке, используя соответствующих финансовых посредников. Эти посредники обладают высоким кредитным рейтингом, осуществляют размещение облигационных займов как на внутреннем, так и на внешних рынках капитала.

Выпуск муниципальных облигаций в европейских странах способствует эффективной поддержке производственной и непромышленной сферы на муниципальном уровне, реализацию инвестиционных проектов на уровне административно-территориальных образований. Муниципальные облигационные займы позволяют в короткие сроки возводить объекты социальной инфраструктуры без привлечения государственных финансовых ресурсов.

Обосновано, что рациональность системы муниципальных финансов обеспечивается на основе эффективного разграничения расходных полномочий муниципальных органов власти в соответствии с их доходными источниками поступлений. Муниципальные органы власти в странах ЕС обеспечивают финансирования следующих расходов (табл. 11).

Из таблицы 11 видно, что в европейских странах достигается эффективность и обоснованность при распределении расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетов. На муниципальный уровень власти передаются те расходные полномочия, которые целесообразно финансировать именно на этом уровне управления. Исходя из опыта экономически развитых европейских стран, в РФ необходимо четкое разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, создания обоснованного и эффективного механизма распределения как стимулирующих, так и выравнивающих межбюджетных трансфертов.

Распределение расходов между уровнями муниципальной власти в некоторых европейских странах*

Страна	Местный уровень
Бельгия	За муниципалитетами закреплено: начальное и среднее образование, охрана окружающей среды, инфраструктура, коммунальные услуги, занятость, хозяйственные работы, транспорт, жилищная политика.
Швеция	Муниципалитеты: социальное обеспечение, дошкольные учреждения, обязательное образование, спасательные службы, общественная охрана здоровья и окружающей среды, искусство, спорт, планирование городов, развлечения, жилищное строительство, улицы и парки.
Франция	Муниципалитеты: местные финансы, обеспечение кадрами, дороги и улицы, управление коммунальными службами через государственные корпорации.
Нидерланды	Муниципалитеты: выдают постановления по всем вопросам, которые не вошли в компетенцию государства или провинций. Они заботятся об охране здоровья, образовании, строительстве.

*Источник [281, с. 93]

Доказано, что развитие системы муниципальных финансов в экономически развитых странах зависит от эффективности модели бюджетно-налогового устройства страны (централизованная или децентрализованная). В европейских странах, а также в США, Канаде используются в основном модели бюджетного федерализма или смешанные модели (включающие принципы бюджетного федерализма и бюджетного унитаризма). В международной практике различают три основные модели бюджетного федерализма: децентрализованную, конкурентную и комбинированную или кооперативную (табл. 12).

В исследованиях зарубежных учёных [185, 235] децентрализованную модель связывают с Канадой, конкурентную – США и кооперативную – Австрией, Германией, Швейцарией.

Основным преимуществом децентрализованной модели является высокая степень финансовой самостоятельности муниципальных органов власти, их способность устанавливать и вводить муниципальные налоги и сборы, определять базу налогообложения, льготы по отдельным налогам и сборам. При этом данная модель не лишена недостатков, к которым можно отнести: снижения эффективности контроля со стороны государственных

органов власти; трудности в проведении эффективной государственной бюджетной политики на местном уровне.

Кооперативная (комбинированная) модель бюджетного федерализма используют многие европейские страны, что обусловлено развитием системы горизонтального и вертикального бюджетного регулирования, совместным использованием бюджетообразующих налогов. Эта модель предусматривает эффективное распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетов, обоснованное установление долей в совместных налогах и сборах центральных и муниципальных органов власти.

Таблица 12

Модели бюджетного федерализма в международной практике

Параметры сравнения	Конкурентная модель	Кооперативная модель	Децентрализованная модель
Доходы бюджетов	Местные органы власти обладают правом установления и сбора налогов.	Формализованный порядок взимания налогов	Местные органы власти обладают значительной самостоятельностью по установлению налогов и сборов.
Распределения расходов	Местные органы власти вправе самостоятельно распоряжаться финансовыми ресурсами.	Местные органы власти должны удовлетворять минимальные социальные потребности населения.	Распределение расходов происходит в соответствии с доходными источниками местных органов власти.
Распределение межбюджетных трансфертов	Межбюджетные трансферты составляют незначительную долю в доходах и расходах региональных и местных бюджетов.	Межбюджетные трансферты занимают значительную долю в доходах и расходах региональных и местных бюджетов.	Незначительна доля межбюджетных трансфертов в доходных источниках региональных и местных бюджетов.
Ограничения на муниципальные заимствования	Не существуют	Существуют	Не существуют

*Источник [281, с. 94]

Основными недостатками этой модели бюджетного федерализма являются: ограничения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти; значительный уровень централизованной финансовой помощи для выравнивания горизонтальных и вертикальных дисбалансов.

Конкурентная модель бюджетного федерализма (США) предусматривает наличие государственной и региональной (местной) налоговых систем, которые независимы друг от друга. Эта модель направлена на обеспечения стимулирования муниципальных органов власти в развитии собственного финансового потенциала. Центральные органы власти устанавливают такие правила, чтобы муниципальные органы могли конкурировать между собой.

Муниципальные органы власти в условиях конкурентной модели бюджетного федерализма могут проводить собственную бюджетно-налоговую политику, устанавливать собственные налоги и сборы, определяют базу налогообложения и освобождают от налогообложения. Система вертикального и горизонтального выравнивания, как правило, отсутствует, что предопределяет различные доходные и расходные возможности муниципальных органов власти.

Основными недостатками этой модели бюджетного федерализма являются: высокая бюджетная децентрализация может способствовать возникновения сепаратистских настроений на муниципальном уровне, отсутствие эффективной системы бюджетного выравнивания, что обуславливает различия налоговых потенциал территорий, невозможность проведения единой финансовой политики государства на муниципальном уровне.

В большинстве штатов США региональные администрации контролируют бюджеты графств и муниципалитетов, устанавливают ограничения на их объемы. Нередко ставки местных налогов на личные доходы и доходы от предпринимательской деятельности, размеры акцизов и налога с оборота, поступающих в местные бюджеты, также устанавливаются не самими местными органами власти, а администрациями штатов. Таким образом, местные органы власти находятся в зависимости, в том числе финансовой, как от федеральных органов, так и от региональных администраций.

Значительная часть доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой поддержки штатов, достигающей одной трети бюджетных доходов, большая часть этих средств имеет целевой

характер (на образование и просвещение, строительство автодорог и т. д.). Местные бюджеты могут получать и федеральные субсидии, также большей частью предназначенные для реализации конкретных программ, разрабатываемых на федеральном уровне и имеющих общегосударственное значение. Общая сумма средств, поступающих в местные бюджеты из федерального, постоянно возрастает, что отражает стремление федерального центра проводить скоординированную государственную политику на территории всей страны.

Достаточно высокая доля средств (от 20 до 40% и более бюджетных доходов), поступающая в местные бюджеты из вышестоящих для финансирования определенных видов расходов или общих расходов бюджетов, характерна и для многих других государств, причем такая политика со стороны центральных правительств проводится вполне сознательно.

В отличие от моделей бюджетного федерализма, в мировой практике существует модель бюджетного унитаризма (централизованная модель). Основными недостатками этой модели являются жесткая централизация финансовых ресурсов, неэффективное распределение межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов, отсутствие финансовой самостоятельности и заинтересованности местных органов власти в развитии собственного финансового потенциала.

Преимуществами этой модели являются эффективная система финансового контроля со стороны центральных органов власти, исключение раскола государства вследствие укрепления позиций сепаратистки настроенной местной элиты. Исходя из европейской практики, в РФ целесообразно усиление бюджетно-фискальной децентрализации, создание эффективной модели бюджетного устройства страны, учитывающей интересы как центральных, так и муниципальных органов самоуправления.

Таким образом, исследование показало, что повышение эффективности функционирования системы муниципальных финансов в европейских странах было обусловлено усилением фискальной децентрализации, созданием эффективных и обоснованных условий для местных органов самоуправления по развитию их собственного финансового потенциала. Значительное внимание уделялось разработке эффективного механизма по внедрению программного бюджетирования на муниципальном

уровне, повышению эффективности функционирования муниципальных предприятий, созданию обоснованной системы контроля за качеством и результативностью исполнения бюджетных программ.

Исходя из практики экономически развитых стран, в РФ развитие системы муниципальных финансов требует усовершенствования механизма распределения межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания, субсидий и субвенций), оптимизации административно-территориального устройства, создание фондов финансовой и инвестиционной поддержки местных органов самоуправления. В процессе трансформации системы муниципальных финансов необходимо улучшение механизма их функционирования, совершенствование межбюджетных отношений, создание системы оценки качества управления муниципальными финансами, рациональной системы обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов РФ.

В заключение следует отметить, что ни одной стране мира не удалось пока создать идеальную модель бюджетного федерализма, не найдены также универсальные формы и методы межбюджетных отношений. Под влиянием политических, исторических, национальных, экономико-социальных, природно-географических и многих других факторов в каждой стране сложились свои бюджетные системы, принципы их организации, заметно различающиеся между собой и не претендующие на образцовую, оптимальную модель.

Российская модель бюджетного федерализма унаследовала многие черты административно-командной системы управления. Это наглядно проявляется в формах межбюджетных отношений – сохранении преобладающего значения нормативного метода распределения средств и высокой доли трансфертных платежей (в первую очередь дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) в доходах нижестоящих бюджетов. Собственные налоговые доходы играют незначительную роль в формировании этих бюджетов, что свидетельствует о высокой зависимости их от вышестоящего уровня. Таким образом, нынешняя модель бюджетного федерализма в России имеет тенденцию к излишней централизации фискальных функций, унитарному типу государственного управления.

Как видно, российская модель бюджетного федерализма ориентирована на решение текущих, сиюминутных задач и проблем. В этой связи на сегодняшний день наиболее актуальной является задача

формирования качественно новой модели бюджетно-налогового федерализма, обеспечивающей сбалансированность всех звеньев бюджетной системы страны, а значит и выполнение целей и задач социально-экономического развития каждой территории и страны в целом.

ГЛАВА 2. СУБФЕДЕРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

2.1. Налоговый федерализм как основа формирования доходов бюджетов территорий

Федеративный тип государственного устройства радикально влияет на основы построения бюджетной системы страны, коренным образом изменяя механизм формирования доходов и расходов бюджетов всех уровней. По мере того, как происходит процесс децентрализации финансово-экономических отношений в обществе, от решения проблемы оптимального соотношения федерального бюджета и бюджетов территорий во многом зависит сохранение целостности страны, стабильности и управляемости социально-экономической сферы. Сегодня крайне велика роль субъектов РФ в реализации указанных задач. В то же время их эффективность определяется тем, какие бюджетные средства получают в свое распоряжение региональные органы власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 41). К налоговым доходам бюджетов относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

К собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций [Ст. 47 БК РФ].

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от следующих региональных налогов:

налога на имущество организаций - по нормативу 100 процентов;

налога на игорный бизнес - по нормативу 100 процентов;

транспортного налога - по нормативу 100 процентов (ст. 56 БК РФ).

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов:

- налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 100 процентов;

- налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до вступления в силу ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" и не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации, - по нормативу 75 процентов;

- налога на доходы физических лиц (за некоторым исключением, указанным в ст. 50 БК РФ. – авт.) - по нормативу 85 процентов;

- налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на спирт этиловый из пищевого или непищевого сырья - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на спиртосодержащую продукцию - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, ди-

зельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, - по нормативу 88 процентов;

- акцизов на средние дистилляты, производимые на территории Российской Федерации, - по нормативу 50 процентов;

- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, - по нормативу 80 процентов;

- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 процентов, включающую пиво, вина, фруктовые вина, игристые вина (шампанские), винные напитки, изготавливаемые без добавления ректифицированного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до 9 процентов включительно - по нормативу 100 процентов;

- акцизов на виноматериалы, виноградное сусло, фруктовое сусло - по нормативу 100 процентов;

- налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 100 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1, полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов;

- налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов - по нормативу 100 процентов;

- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) - по нормативу 5 процентов;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты) - по нормативу 80 про-

центов;

- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам) - по нормативу 80 процентов;

- сбора за пользование объектами животного мира - по нормативу 100 процентов;

- налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, - по нормативу 100 процентов;

- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов), за исключением государственной пошлины, предусмотренной абзацами 48 и 50 настоящего пункта, - по нормативу 100 процентов (см. БК РФ)...;

- налога на профессиональный доход - по нормативу 63 процента;

- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) за совершение уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации юридически значимых действий, связанных с государственной регистрацией аттракционов, - по нормативу 100 процентов;

- налога на доходы физических лиц в части суммы налога, превышающей 650 тысяч рублей, относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 миллионов рублей, - по нормативу 74 процента;

- налога на добычу полезных ископаемых, в отношении которых при налогообложении установлен рентный коэффициент, отличный от 1, - по нормативу 17 процентов [Ст. 56 БК РФ].

По данным аналитической справки ФНС России «О поступлении администрируемых ФНС России доходов в консолидированный бюджет РФ в 2020 году» в консолидированный бюджет РФ в кризисном 2020 году поступления составили 21 014,2 млрд. рублей, что на 7,6% меньше, чем в 2019 году [59]. В общем объеме доходов удельный вес поступлений в федеральный бюджет составил 52,2% против 55,5% в 2019 г., в консолидированные бюджеты субъектов РФ – 47,8% (44,5%) (см. рис. 5). В 2018 году поступления составили 21 328,5 млрд. рублей, что на 23,0% больше, чем в 2017 году, из них в федеральный бюджет зачислено 56% против 52,8% в 2017 г., в консолидированные бюджеты субъектов РФ – 44% (47,2%).



Рис. 5. Распределение администрируемых ФНС России доходов по уровням консолидированного бюджета РФ в 2017-2020 годы, в процентах к общей сумме

В консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2020 году поступило 10 035,4 млрд рублей налоговых доходов, администрируемых ФНС России, или на 0,9% меньше, чем в 2019 году.

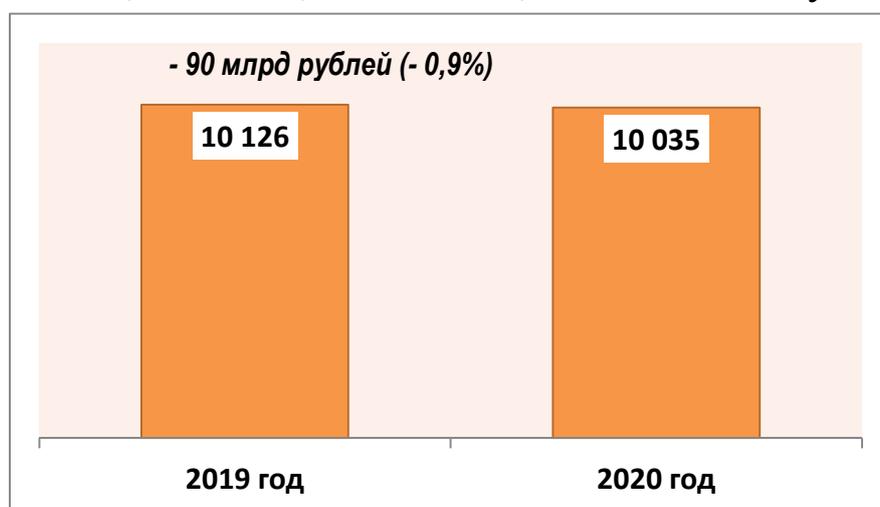


Рис. 6. Поступления налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2019 - 2020 гг., в млрд рублей

Основную роль в формировании доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2020 году сыграли НДС и налог на прибыль, суммарная доля которых составила 72%.



Рис. 7. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2020 гг., в процентах

Динамика поступлений основных налогов в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2020 году приведена на следующей диаграмме (рис. 8).



Рис. 8. Динамика поступлений основных налогов в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2020 году, в млрд рублей

Налога на прибыль организаций в консолидированный бюджет РФ в 2020 году поступило 4 018,1 млрд рублей, что на 11,6% меньше, чем в 2019 году. Из общей суммы поступления в федеральный бюджет составили 1 091,4 млрд рублей (27%), или на 7,9% меньше, чем в 2019 году, в консолидированные бюджеты субъектов РФ – 2 926,7 млрд рублей (73%), или на 12,8% меньше, чем в 2019 году [59].

Таблица 13

Поступление администрируемых ФНС России доходов в бюджетную систему Российской Федерации в 2019-2020 гг.

В млрд рублей

Виды доходов	2019 год	2020 год	В % к 2019 г.
Всего поступило в бюджетную систему РФ	29 776,0	28 211,6	94,7
в том числе:			
Консолидированный бюджет РФ	22 737,3	21 014,2	92,4
Страховые взносы на ОСС	7 038,7	7 198,6	102,3
Консолидированный бюджет РФ	22 737,3	21 014,2	92,4
в том числе:			
в федеральный бюджет	12 611,8	10 978,8	87,1
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	10 125,5	10 035,4	99,1
из них:			
Налог на прибыль организаций	4 543,1	4 018,1	88,4
в федеральный бюджет	1 185,0	1 091,4	92,1
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	3 358,1	2 926,7	87,2
НДФЛ в консолидированные бюджеты субъектов РФ	3 955,2	4 251,9	107,5
Налог на добавленную стоимость:			
на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	4 257,8	4 268,6	100,3
на товары, ввозимые на территорию РФ	224,0	232,0	103,6
Акцизы	1 277,5	1 833,2	143,5
в федеральный бюджет	522,2	1 035,3	198,3
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	755,3	797,9	105,6
Имущественные налоги в консолидированные бюджеты субъектов РФ	1 350,8	1 357,9	100,5
из них:			
Налог на имущество физических лиц	70,7	78,7	111,4
Налог на имущество организаций	918,6	910,0	99,1
Транспортный налог	175,1	187,1	106,8
из него:			
Транспортный налог с организаций	32,8	35,7	108,6
Транспортный налог с физических лиц	142,3	151,4	106,4
Земельный налог	184,3	180,6	98,0
Налог на добычу полезных ископаемых	6 106,4	3 953,6	64,7
в федеральный бюджет	6 024,9	3 872,8	64,3
в консолидированные бюджеты субъектов РФ	81,5	80,8	99,1
Утилизационный сбор в федеральный бюджет	225,8	267,1	118,3

Источник: Итоги деятельности ФНС России за 2020 год. - <http://www.nalog.ru> [Электронный ресурс]: Официальный сайт ФНС России.

Налога на добычу полезных ископаемых в консолидированный бюджет РФ в 2020 году поступило 3 953,6 млрд рублей, или на 35,3% меньше, чем в 2019 году. Из общей суммы поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ зачислено в 2020 г. 80,8 млрд руб. или 2,4%. В допандемическом 2019 г. объем поступления НДС в консолидированный бюджет РФ составил 6 106,4 млрд руб., из них субъекты Федерации получили всего 81,5 млрд руб. или 0,13% [59].

Налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет РФ в 2020 году поступило 4 251,9 млрд рублей, или на 7,5% больше, чем в 2019 году. Данный налог в полном объеме зачисляется в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Поступления по сводной группе акцизов в консолидированный бюджет РФ в 2020 году составили 1 833,2 млрд рублей, или на 43,5% больше, чем в 2019 году. Формирование доходов по сводной группе акцизов в 2020 году (без учета акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку – 135,0 млрд рублей) обеспечено поступлением акцизов на нефтепродукты – 40%, акцизов на табачную продукцию – 34%, акцизов на алкогольную продукцию – 12%.

Из общей суммы 2020 года поступления акцизов в федеральный бюджет составили 1 035,3 млрд рублей (56%), или в 2,0 раза больше, чем в 2019 году, в консолидированные бюджеты субъектов РФ – 797,9 млрд рублей (43%), или на 5,6% больше, чем в 2019 году.

Имущественных налогов в консолидированный бюджет РФ в 2020 года поступило 1 357,9 млрд рублей, или на 0,5% больше, чем в 2019 году [59]. Налога на имущество организаций в 2020 года поступило в региональные бюджеты 910,0 млрд рублей (67% общей суммы поступлений имущественных налогов), или на 0,9 меньше, чем в 2019 году. Транспортного налога поступило 187,1 млрд рублей (14% общей суммы поступлений имущественных налогов), что на 6,8% больше, чем в 2019 году.

Налога на имущество физических лиц в 2020 году поступило в местные бюджеты 78,7 млрд рублей, или на 11,4% больше, чем в 2019 году. Поступления земельного налога составили 180,6 млрд рублей (13% всех поступлений имущественных налогов), что на 2,0% меньше, чем в 2019 году.

Таблица 14

Структура налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2019 – 2020 годы

Виды налогов	2019		2020		
	млрд. руб.	в % к объему поступлений в консолид. бюджеты субъектов РФ	млрд. руб.	в % к объему поступлений в консолид. бюджеты субъектов РФ	в % к соотв. периоду 2019
Всего поступило доходов	10 125,5	100,0	10 035,4	100,	99,1
из них:					
Налог на прибыль	3 358,1	33,2	2 926,7	29,2	87,2
НДФЛ	3 955,2	39,	4 251,9	42,3	107,5
Акцизы	755,3	7,5	797,9	8,0	105,6
Налог на имущество физических лиц	70,7	0,7	7,7	0,8	111,4
Налог на имущество организаций	918,6	9,1	910,0	9,1	99,1
Транспортный налог	175,1	1,7	187,1	1,9	06,8
Земельный налог	184,3	1,8	180,6	1,8	98,0
НДПИ	81,5	0,8	80,8	0,8	99,1
Остальные налоги и сборы	626,6	6,1	621,7	6,1	99,2

Составлена автором по данным итогов деятельности ФНС России за 2020 год. - <http://www.nalog.ru> [Электронный ресурс]: Официальный сайт ФНС России.

Данные таблицы 15 свидетельствуют о том, что в течение 2010 – 2020 гг. доля налоговых поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ сокращается: если в 2010 г. она составляла 58,4%, то в 2020 г. – 47,8%. Такая тенденция свидетельствует о неэффективной модели налогового федерализма, ограничении налоговых прав и финансовых возможностей субъектов РФ и муниципальных образований.

Таблица 15

Объем налоговых доходов и их распределение между федеральным бюджетом РФ и консолидированными бюджетами субъектов Федерации за 2010 - 2020 годы

Годы	ВВП в тек. ценах, трлн руб.	Консолидированный бюджет РФ		В том числе					
				федеральный бюджет			бюджеты субъектов РФ		
		трлн руб.	в % к ВВП	трлн руб.	в процентах к ВВП		трлн руб.	в процентах к бюджету РФ	
2010	46,3	7,7	16,6	3,2	6,9	41,6	4,5	9,7	58,4
2011	55,9	9,7	17,3	4,5	8,0	46,4	5,2	9,3	53,6
2012	68,1	10,9	16,0	5,2	7,6	47,7	5,7	8,3	52,3
2013	73,1	11,3	15,5	5,4	7,4	47,8	5,9	8,1	52,2
2014	79,2	12,7	16,0	6,2	7,8	49,0	6,5	8,2	51,0
2015	83,1	13,8	16,6	6,9	8,3	50,0	6,9	8,3	50,0
2016	86,0	14,4	16,7	6,9	8,0	48,0	7,5	8,7	52,0
2017	92,0	17,3	18,8	9,1	9,9	52,8	8,2	8,9	47,2
2018	103,6	21,3	20,6	11,9	11,5	56,0	9,4	9,1	44,0
2019	110,0	22,7	20,6	12,6	11,4	55,5	10,1	9,8	44,5
2020	106,9	21,0	19,6	10,9	10,2	52,2	10,0	9,4	47,8

Составлена авторами по: <http://www.nalog.ru>: Официальный сайт ФНС России; <http://www.gks.ru>: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики.

Как видно из таблицы 16, за 2020 год поступило в консолидированный бюджет РФ по Республике Дагестан 48 715,8 млн руб., или 107,6% к уровню 2019 году. Из поступившей суммы 10 888,6 млн руб., или 22,8%, зачислено в федеральный бюджет, а остальная часть - 37 827,2 млн руб. (77,2%) - в консолидированный бюджет РД. Основными источниками налоговых доходов бюджета РД являются НДФЛ (23 112,0 млн руб., или 61,1% всех поступлений), налог на прибыль организаций (4 712,4 млн руб., или 12,5%) и налог на имущество организаций (3 429,7 млн руб., или 9,0%) [326].

Централизованная система сбора и распределения налоговых платежей в условиях фактической дифференциации уровня территориального развития РФ обуславливает необходимость горизонтального и вертикального выравнивания бюджетов субъектов Федерации. Но, в то же время, она отражает унитарную, а не федеративную модель государственного устройства. Существующая еще с 30-х годов система нормативных отчислений от регулирующих налогов не стимулирует регионы в повышении доходной базы своих бюджетов, ставит их в высокое зависимое положение от федерального бюджета и никак не отвечает политике децентрализации финансово-экономических отношений, проводимой в России с 1991 года. Поэто-

му важное значение в построении качественно новой модели российского бюджетного федерализма имеет теоретическое и практическое развитие ее составной части - налогового федерализма.

Таблица 16

Структура поступлений основных администрируемых ФНС России доходов по уровням бюджетной системы РФ по Республике Дагестан за 2020 год

Администрируемые доходы	Поступило в консолидированный бюджет РФ		в том числе:			
	млн. руб.	в % к 2019 г.	в федеральный бюджет		в консолидированный бюджет субъекта РФ	
			млн. руб.	в % к 2019 г.	млн. руб.	в % к 2019 г.
Всего поступило доходов	48 715,8	107,6	10 888,6	104,2	37 827,2	108,6
Налог на прибыль	5 164,7	95,7	452,3	110,1	4 712,4	94,5
НДФЛ	23 112,0	119,7	X	X	23 111,0	19,7
НДС	8 710,0	118,2	8 710,0	118,2	X	X
Акцизы	2 296,9	71,6	367,1	66,1	1 929,8	72,7
Налог на имущество физических лиц	286,7	107,3	X	X	286,7	107,3
Налог на имущество организаций	3 429,7	102,9	X	X	3 429,7	102,9
Транспортный налог	1 261,8	127,1	X	X	1 261,8	127,1
Земельный налог	1 119,9	91,2	X	X	1 119,9	91,2
НДПИ	1 065,0	56,9	1 033,2	56,3	31,8	85,2
Остальные налоги и сборы	2 269,1	98,3	326,1	117,9	1 943,0	95,6

Источник: ФНС России. - <http://www.nalog.ru>

Впервые в России такая задача на государственном уровне была поставлена в 1996 г. Указом Президента РФ “Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины” от 8.05.98 г. № 685. В дальнейшем основные направления развития налогового федерализма были определены Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, одобренной Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 и другими нормативными актами. В настоящее время важнейшим документом в данной области является указанная

выше Государственная программа РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 №455 (с изменениями от 31.12.2020 г.) [32].

По нашему мнению, *налоговый федерализм* следует рассматривать в узком и широком смысле этого слова. В узком смысле под данным термином можно понимать разграничение и распределение налоговых источников доходов по определенным принципам между уровнями бюджетной системы страны. В широком смысле его можно характеризовать как совокупность нормативно-правовых и денежных отношений в налоговой сфере между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления, обусловленные необходимостью эффективной реализации на самостоятельной основе закрепленных законодательством расходных полномочий в общенациональных и территориальных интересах.

Из определения следует, что основной задачей налогового федерализма является обеспечение единства российского федеративного государства и стабильности его социально-экономического развития на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального (оптимального) перераспределения изымаемой в виде налогов части ВВП между звеньями бюджетной системы. Налоговый федерализм предполагает не просто разграничение федеральным законом налогов между уровнями власти, а при их недостаточности на территориальном уровне – распределение федеральных регулирующих налогов между ними по нормативам, но и, что очень важно, предоставление налоговой инициативы региональным органам власти и органам местного самоуправления в пределах единого налогового пространства в стране. В этом, на наш взгляд, заключается полнота содержания данного термина.

Функциональные обязанности каждого уровня власти должны быть определяющими факторами при разграничении налогов между бюджетами. Так как в России формировалась довольно усложненная система налогов и сборов с множеством их видов (по Налоговому кодексу – 15, не считая 5 специальных систем налогообложения и страховых взносов), то, при прочих равных условиях, характеристика и предназначение того или иного налога (сбора) в определенной степени оказывает влияние на эффективность его взимания на соответст-

вующем уровне власти. Поэтому при разграничении налогов нужно исходить не только из фискальных потребностей бюджетов разных уровней, но и из того, какие налоги, на каком уровне будут работать более эффективно.

В основу разграничения налогов по уровням бюджетной системы могут быть положены следующие *принципы*:

- зависимость размера поступлений по налогу от результатов деятельности органов власти и управления;
- степень мобильности облагаемой базы;
- экономическая эффективность отдельных видов объектов обложения;
- необходимость осуществления функции макроэкономического регулирования.

В соответствии с первым принципом передачу средств каждому звену бюджетной системы следует поставить в зависимость от эффективности работы соответствующих органов власти и управления. При этом доходная часть бюджета должна полностью или в значительной мере контролироваться ими. Такая ориентация налоговой политики дает возможность обеспечить максимальную самостоятельность территориальных и местных бюджетов. Данный принцип ценен не только с фискальной, экономической и политической (обеспечение самостоятельности регионов) точек зрения, но и с социальной, потому что желание населения того или иного региона производить дополнительные социальные расходы будет означать их согласие на введение дополнительных налогов на покрытие этих расходов. Региональные и местные органы должны обладать такими видами налогов, на которые они могли бы реально влиять, а также обеспечивать наибольшую степень возвратности через социальные и другие услуги, предоставляемые жителям соответствующих территорий.

Второй принцип означает, что чем выше степень мобильности налогооблагаемой базы, тем более высоким уровнем власти она должна облагаться, поскольку существует острая необходимость в равномерном распределении налогового бремени и налоговых поступлений в территориальном аспекте. Принято считать, что достаточно высокой степенью мобильности обладают труд и капитал (в денежной форме), а самой низкой - имущество (недвижимость) и природные ресурсы. Это значит, что налоги на труд и капитал должны взиматься на федеральном уровне, а на имущество и природные ресурсы - на региональном и местном уровнях.

Третий принцип разделения налогов между бюджетами - экономическая эффективность отдельных видов объектов обложения – предусматривает приближение уровня обложения к объекту обложения в целях экономии расходов по налоговому администрированию. Но, с другой стороны, такая экономия и повышение эффективности взимания налогов могут произойти и вследствие масштабности проводимых мероприятий, т.е. налогообложения.

Принцип необходимости осуществления функций макроэкономического регулирования объективно требует закрепления за федеральным уровнем основных налогов, через которые осуществляется регулирование воспроизводственных процессов на макроуровне. К таким налогам в налоговой системе РФ относятся НДС, акцизы, НДФЛ, налог на прибыль организаций, а другие налоги (НДПИ, водный налог и др.) имеют относительно меньший эффект территориального регулирования, так как объект и база налогообложения не размещены во всех субъектах Федерации.

Указанные принципы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы призваны обеспечить выполнение более общего и основного принципа бюджетного федерализма – обеспечение соответствия доходных полномочий органов власти разных уровней расходным полномочиям, закрепленным за каждым из них. Следовательно, при разграничении налоговых доходов нужно строго придерживаться принципов бюджетного федерализма, что позволит создать условия для обеспечения финансовой самостоятельности любого уровня власти.

Кроме того, при разграничении налогов следует учитывать сезонность поступления налогов с тем, чтобы заранее запланировать возмещение неравномерно поступивших сумм доходов путем нормативных отчислений от регулирующих налогов, выделения дотаций, субвенций, субсидий. Налоги, имеющие сезонный характер формирования, не должны сосредотачиваться в одном бюджете, а должны быть рассредоточены по всем звеньям бюджетной системы. Исходя из тех же соображений, нежелательно ставить бюджет в большую зависимость от одного источника налога, поскольку при его даже незначительном недопоступлении или несвоевременном поступлении в силу определенных объективных или субъективных обстоятельств (ситуация с ковидом-19 доказала такое развитие событий) будут возникать осложнения в исполнении доходной и расходной частей бюджета. Практика показывает, что удельный вес одного источника до-

ходов не должен превышать 30% объема бюджета.

В Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года впервые были сформулированы принципы и критерии налогового федерализма, которые имеют важное методологические и концептуальное значение и в наше время. В документе отмечалось, что «разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

а) стабильность разделения доходов между уровнями бюджетной системы на основе единых принципов и подходов, обеспечивающего заинтересованность органов власти субъектов и местного самоуправления в формировании благоприятных условий для экономического развития и наращивания налогового потенциала соответствующих территорий;

б) собственные доходы бюджетов каждого уровня должны стать основным ресурсом для эффективной реализации закрепленных за ними расходных полномочий, включая выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;

в) налоговые полномочия органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы и муниципальные образования;

г) разграничение налоговых полномочий и доходных источников должно в основном ориентироваться на вертикальное (между уровнями бюджетной системы), а не горизонтальное (между регионами и муниципальными образованиями) бюджетное выравнивание;

д) каждому муниципальному образованию должен быть гарантирован минимальный норматив (в зависимости от типа или уровня муниципального образования) отчислений от налогов, поступления от которых подлежат в соответствии с федеральным законодательством разделению между региональными и местными бюджетами соответствующего уровня (при одновременном упорядочивании бюджетного устройства субъектов РФ и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований);

е) часть доходов от регулирующих налогов может (в установленных федеральным законодательством случаях - должна) распределяться между местными бюджетами на основе формализованных

методик (по численности населения, бюджетной обеспеченности и т.д.), учитывающих региональные и местные особенности.

При разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней должны учитываться следующие критерии:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги» [31].

Несмотря на «успешную» реализацию указанной и других последующих правительственных программ, все ещё сохраняется низкая доля региональных и местных налогов в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований. Об этом можно судить, в частности, по приведенным в таблице 17 данным.

Таблица 17

Отчет об исполнении доходной части консолидированного бюджета
Республики Дагестан в 2020 году

Показатели	2020 (план)		2020 (факт)		Выполнение плана, в %
	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	
Доходы, всего	180,3*	100	181,3*	100	100,5
В том числе:					
Налоговые и неналоговые доходы	43,3	24,0	46,7	25,8	107,8
Налоговые доходы	41,0	22,7	44,6	24,6	108,7
Из них:					
Налоги на прибыль, доходы	24,6	13,6	27,8	15,3	113,0
<i>Налог на прибыль организаций</i>	5,2	2,9	4,7	2,6	90,4
<i>НДФЛ</i>	19,4	10,7	23,1	12,7	119,1
Акцизы	8,7	4,8	8,7	4,8	100,0
Налоги на совокупный доход	1,5	0,8	1,7	0,9	113,3
<i>Налог, взимаемый в связи с применением УСН</i>	1,2	0,7	1,47	0,8	122,5
<i>ЕНВД</i>	0,246	0,1	0,242	0,1	98,4
<i>ЕСХН</i>	0,05	0,03	0,06	0,03	120,4
<i>ПСН</i>	0,009	0,005	0,009	0,005	100,0
Налоги на имущество	5,9	3,3	6,1	3,4	103,4
<i>Налог на имущество физических лиц</i>	0,3	0,2	0,3	0,2	85,1
<i>Земельный налог</i>	1,2	0,7	1,1	0,6	91,7
<i>Налог на имущество организаций</i>	3,2	1,8	3,4	1,9	106,3
<i>Транспортный налог</i>	1,1	0,6	1,3	0,7	115,6
<i>Налог на игорный бизнес</i>	0,015	0,008	0,01	0,006	73,3
НДПИ	0,04	0,02	0,03	0,02	80,9
Государственная пошлина	0,2	0,1	0,2	0,1	112,7
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам и сборам и иным обязательным платежам	0,009	0,005	0,004	0,002	44,4
Неналоговые доходы	2,3	1,3	2,1	1,2	91,3
Безвозмездные поступления	137,0*	76,0	134,6*	74,2	98,2
<i>Справочно:</i>					
Расходы, всего	196,6		179,6		91,4
Дефицит (-), профицит	-16,3		1,7		

*Примечание: Суммы, подлежащие исключению в рамках консолидированного бюджета субъекта РФ (межбюджетные трансферты для недопущения двойного счета) – план - 53,6 млрд руб., факт – 53,3 млрд руб.

Источник: Составлена автором по данным «Отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» на 1 января 2021 г. – Минфин РД.

Так, доходы консолидированного бюджета РД за 2020 год составили 181,3 млрд. руб. или 100,5% от плановой суммы. Несмотря

на пандемию и локдаун, план по налоговым и неналоговым доходам выполнен на 107,8%, в том числе по налоговым доходам – на 108,7%. Основной рост налоговых доходов произошел по сравнению с плановой цифрой (41,0 млрд руб.) по НДФЛ – 119,1 % (23,1 млрд руб.), что связано с индексацией заработной платы бюджетникам и увеличением МРОТ на 7,5% (с 1 января 2020 года величина МРОТ составляла 12 130 руб. в месяц — это 100 % величины прожиточного минимума за 2-й квартал 2019 года. Таким образом, по отношению к 2019 г. (11 280 руб.) МРОТ увеличился на 7,5 %) [221].

Кроме того, на собираемость НДФЛ повлияло улучшение качества администрирования данного налога. Дело в том, что с 1 января 2020 года налоговые органы начали проверять расчет начисленной зарплаты в рамках борьбы с серой зарплатой и конвертами с наличкой. Над этой темой долго думали, но никак не могли выработать единого алгоритма. Но с 1 января 2020 года ситуация изменилась – налоговики проверяют размер зарплаты работников и сравнивают с МРОТ.

В структуре налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета РД за 2020 год (44,6 млрд руб.) наибольший удельный вес занимают федеральные налоги (81,8%): НДФЛ (51,8%), акцизы (19,5%), налог на прибыль организаций (10,5%). При этом на долю региональных и местных налогов приходится всего 13,6% (6,1 млрд руб.), в том числе на региональные налоги - 10,5% (4,7 млрд руб.), местные – 3,1% (1,4 млрд руб.). Ведущим региональным налогом РД, как и других субъектов РФ, является налог на имущество организаций (7,6%), местным – земельный налог (2,4%).

Как видно из таблицы 12, в 2020 г. на долю двух региональных налогов приходилось всего 2,6% всех фактически поступивших доходов консолидированного бюджета Республики Дагестан, а на долю местных налогов гораздо ниже – 0,8%. Низкая доля закрепленных налоговых доходов региональных и местных бюджетов означает усиление межбюджетных потоков денежных средств (74,2%) и роли регулирующих (федеральных) налогов (21%) в сбалансировании низовых бюджетов [221].

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета получены в объеме 134,6 млрд руб. против 137,0 млрд руб. плана (98,2%), что составило 74,2% от общего объема доходов бюджета. [44]. Недополучено трансфертов в сумме 2,4 млрд руб. не по причине дефицитного исполнения федерального бюджета почти на 5 трлн руб.

в связи со снижением мировых цен на энергоносители и пандемией, а из-за сокращения объема финансирования реализуемых в республике ряда Национальных проектов, обусловленного несвоевременным представлением проектной документации или неучастием региона в этих проектах по бюрократическим причинам.

В мировой практике известны четыре основных метода распределения налогов между бюджетами, названные нами как:

1) *кумулятивный* – соединение в одной ставке налога своих ставок каждым уровнем власти;

2) *нормативный* – долевое распределение доходов от налогов между различными уровнями бюджетной системы (по нормативам, в процентах);

3) *дистрибутивный* – концентрация налоговых поступлений первоначально на единый счет или в фонд и дальнейшее их перераспределение между звеньями бюджетной системы. По такой схеме происходит, например, формирование Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и выделение из него трансфертов (дотаций) на выравнивание бюджетной обеспеченности нуждающихся субъектов Федерации.

4) *фиксированный* – разграничение и закрепление соответствующих налогов между разными уровнями управления в соответствии с принципами налогового и бюджетного федерализма [279, с. 115].

В мире нет страны, которая отдавала бы предпочтение одному из этих методов. Они сочетаются с той или иной степенью верховенства одного подхода над другим. Несомненно, что каждый из указанных методов разграничения и распределения налогов между бюджетами разных уровней имеет свои конкретные положительные и отрицательные стороны.

До 1992 г. в нашей стране распределение налогов между звеньями бюджетной системы производилось двумя методами – нормативным и дистрибутивным. Первый шаг к разделению налоговых доходов между бюджетами разных уровней был сделан в Законе РФ “Об основах налоговой системы в РФ” от 27 декабря 1991 г. Однако из-за недостаточной последовательности и продуманности оказались решенными только отдельные проблемы, а налоговая система в целом оказалась запутанной и противоречивой. При анализе федеральных налогов проявляется основной принцип отнесения их к таковым – фискальный. Федеральное правительство, в силу ведущего политико-

правового положения, мобилизует в свое распоряжение наиболее крупные и стабильные виды налогов. Такие налоги, как налог на прибыль организаций, НДС, акцизы и НДСПИ дали в 2020 г. в совокупности 93,5% (10 268,1 млрд руб.) всех налоговых доходов федерального бюджета (10 978,8 млрд руб.), администрируемых ФНС России. Следует констатировать, что аналогичная система распределения налогов между бюджетами разных уровней сохранена и НК РФ, что видно из табл. 18 [3].

Таблица 18

Налоговая система Российской Федерации [3]

Группы налогов	Виды налогов
Федеральные налоги и сборы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Налог на добавленную стоимость (гл. 21 НК РФ); 2. Акцизы (гл. 22 НК РФ); 3. Налог на доходы физических лиц (гл. 23 НК РФ); 4. Налог на прибыль организаций (гл. 25 НК РФ); 5. Сбор за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (гл. 25.1 НК РФ); 6. Водный налог (гл. 25.2 НК РФ); 7. Государственная пошлина (гл. 25.3 НК РФ); 8. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья (гл. 25.4 НК РФ); 9. Налог на добычу полезных ископаемых (гл. 26 НК РФ).
Региональные налоги	<ol style="list-style-type: none"> 1. Транспортный налог (гл. 28 НК РФ); 2. Налог на игорный бизнес (гл. 29 НК РФ); 3. Налог на имущество организаций (гл. 30 НК РФ).
Местные налоги и сборы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Земельный налог (гл. 31 НК РФ); 2. Налог на имущество физических лиц (гл. 32 НК РФ); 3. Торговый сбор (гл. 33 НК РФ).
Специальные налоговые режимы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог) (гл. 26.1 НК РФ); 2. Упрощенная система налогообложения (гл. 26.2 НК РФ); 3. Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции (гл. 26.4 НК РФ); 4. Патентная система налогообложения (гл. 26.5 НК РФ). 5. Налог на профессиональный доход
Страховые взносы	Страховые взносы (гл. 34 НК РФ)

За региональными и местными бюджетами закреплены налоги, не имеющие столь существенного фискального значения для соответ-

ствующих бюджетов. Например, в доходной части республиканского бюджета РД на 2020 год удельный вес транспортного налога и налога на имущество организаций вместе составлял всего 2,8% всех доходов бюджета, или 14,07% от всех налоговых доходов (33,4 млрд руб.) [221].

В таблице 19 представлен отчет об исполнении доходной части республиканского бюджета Республики Дагестан за 2020 год.

Таблица 19

Отчет об исполнении доходной части республиканского бюджета
Республики Дагестан в 2020 году*

Показатели	2020 (план)		2020 (факт)		Выполнение плана, в %
	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	
Доходы, всего	168,8	100	169,6	100	100,5
В том числе:					
Налоговые и неналоговые доходы	32,1	19,0	34,5	20,3	107,5
<i>Налоговые доходы</i>	<i>31,0</i>	<i>18,3</i>	<i>33,4</i>	<i>19,7</i>	<i>107,7</i>
Из них:					
<i>Налоги на прибыль, доходы</i>	<i>18,5</i>	<i>11,0</i>	<i>20,6</i>	<i>12,1</i>	<i>111,4</i>
<i>Налог на прибыль организаций</i>	<i>5,2</i>	<i>3,1</i>	<i>4,7</i>	<i>2,8</i>	<i>90,4</i>
<i>НДФЛ</i>	<i>13,3</i>	<i>7,9</i>	<i>15,9</i>	<i>9,3</i>	<i>119,5</i>
Акцизы	8,0	4,7	8,0	4,7	100,0
Налоги на имущество	4,3	2,5	4,7	2,8	109,3
<i>Налог на имущество организаций</i>	<i>3,2</i>	<i>1,9</i>	<i>3,4</i>	<i>2,0</i>	<i>106,3</i>
<i>Транспортный налог</i>	<i>1,09</i>	<i>0,6</i>	<i>1,3</i>	<i>0,8</i>	<i>115,6</i>
<i>Налог на игорный бизнес</i>	<i>0,01</i>	<i>0,009</i>	<i>0,01</i>	<i>0,006</i>	<i>73,3</i>
Налог на добычу полезных ископаемых	0,04	0,02	0,03	0,02	80,9
Государственная пошлина	0,1	0,07	0,1	0,06	94,6
Задолженность и перерасчеты по отменным налогам и сборам и иным обязательным платежам	0,008	0,005	0,003	0,002	37,5
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>1,1</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>100,0</i>
Безвозмездные поступления	136,7	81,0	135,1	79,7	98,8
<i>Справочно:</i>					
Расходы, всего	181,0		168,8		93,3
Дефицит (-), профицит	-12,2		0,8		

*Источник: Составлена автором по данным «Отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» на 1 января 2021 г. – Минфин РД.

Законом Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 25.12.2019 № 118 доходы бюджета на 2020 год первоначально были утверждены в объеме 138,5 млрд руб., в том числе:

- безвозмездные поступления – 105,3 млрд руб. (76,0%);
- налоговые и неналоговые доходы – 33,2 млрд руб. (24,0%) [18].

С учетом изменений, внесенных в доходную часть республиканского бюджета РД в ходе исполнения бюджета, общий объем доходов был утвержден в сумме 168,8 млрд руб., в том числе:

- безвозмездные поступления – в сумме 136,7 млрд руб. (81,0%);
- налоговые и неналоговые доходы – в сумме 32,1 млрд руб. (19,0%).

Плановые показатели доходов республиканского бюджета РД на 2020 год приведены в таблице 20.

Таблица 20

Плановые показатели доходов республиканского бюджета РД на 2020
В млрд руб.

Показатели	Доходы республиканского бюджета РД на 2020 год		Отклонения (гр. 3 - /гр. 2)	
	первоначальные назначения	уточненные назначения	+, -	%
1	2	3	4	5
Доходы, всего	138,5	168,8	30,3	121,9
в том числе:				
-налоговые и неналоговые доходы	33,2	32,1	-1,1	97,0
-безвозмездные поступления из федерального бюджета	105,3	136,7	31,4	129,8

*Источник: Составлена автором по данным: Закон Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 25.12.2019 № 118; «Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» на 1 января 2021 г. – Минфин РД.

Из отчета об исполнении доходной части местных бюджетов (без учета безвозмездных поступлений) РД в 2020 году (табл. 21) видно, что доля налога на имущество физических лиц составляет 2,4%, земельного налога – 9,4%, вместе – 11,8%. Сумма безвозмездных поступлений в местные бюджеты РД в 2020 г. составила 53,3 млрд руб. С учетом данной суммы общий объем доходов муници-

пальных бюджетов составил 65,0 млрд руб., из них на долю местных налогов приходилось всего 2,1%.

Таблица 21

Отчет об исполнении доходной части местных бюджетов (без учета безвозмездных поступлений) Республики Дагестан в 2020 году

Показатели	2020 (план)		2020 (факт)		Выполнение плана, в %
	млрд руб.	процент	млрд руб.	процент	
Доходы, всего	11,8	100	11,7	100	99,2
В том числе:					
Налоговые и неналоговые доходы	11,8	100	11,7	100	99,2
<i>Налоговые доходы</i>	<i>9,9</i>	<i>83,9</i>	<i>11,2</i>	<i>95,7</i>	<i>113,1</i>
Из них:					
<i>НДФЛ</i>	<i>6,1</i>	<i>51,7</i>	<i>7,2</i>	<i>61,5</i>	<i>118,0</i>
Акцизы	0,7	5,9	0,7	6,0	100
Налоги на совокупный доход	1,5	12,7	1,8	15,3	113,3
<i>Налог, взимаемый в связи с применением УСН</i>	<i>1,2</i>	<i>10,2</i>	<i>1,47</i>	<i>12,6</i>	<i>122,5</i>
<i>ЕНВД</i>	<i>0,246</i>	<i>2,1</i>	<i>0,242</i>	<i>2,1</i>	<i>98,4</i>
<i>ЕСХН</i>	<i>0,049</i>	<i>0,4</i>	<i>0,059</i>	<i>0,5</i>	<i>120,4</i>
<i>Налог, взимаемый в связи с применением ПСН</i>	<i>0,009</i>	<i>0,08</i>	<i>0,009</i>	<i>0,08</i>	<i>100,0</i>
Налог на имущество физических лиц	0,336	2,8	0,286	2,4	85,1
Земельный налог	1,2	10,2	1,1	9,4	91,7
Государственная пошлина	0,1	0,8	0,1	0,8	100,0
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам и сборам и иным обязательным платежам	0,001	-	0,001	-	100,0
Неналоговые доходы	1,9	16,1	0,5	4,3	26,3
<i>Справочно:</i>					
Расходы, всего	15,6		10,8		69,2
Дефицит (-), профицит	-3,8		0,9		

Источник: Составлена автором по данным «Отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда» на 1 января 2021 г. – Минфин РД.

Структура доходной части бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов существенно отличается от общероссийской, о чем свидетельствуют данные табл. 22 и рис. 9 за предкризисный (предсанкционный) за 2018 и 2020 годы.

Таблица 22

Структура доходов федерального бюджета РФ, республиканского бюджета Республики Дагестан и бюджета ГО «город Махачкала» в 2018 и 2020 годы*

Наименование групп доходов	Федеральный бюджет РФ		Республиканский бюджет РД		Бюджет города Махачкалы	
	млрд руб.	уд. вес, в %	млрд руб.	уд. вес, в %	млрд руб.	уд. вес, в %
Доходы, всего	20 379,4	100	138,5	100	9,2	100
	15 257,8		100,5		6,1	
В том числе:						
1. Налоговые и неналоговые доходы	20 359,2	99,9	33,2	24,0	3,6	38,9
	15 251,1	99,96	25,2	25,18	2,5	41,0
3. Безвозмездные поступления	20,2	0,1	105,3	76,0	5,6	61,1
	6,7	0,04	75,3	74,9	3,6	59,0

*Примечание: в числителе – данные за 2020 год, в знаменателе – 2018 год.

Источник: Составлена автором по данным законов о соответствующих бюджетах на 2018 - 2022 годы. [19.20]

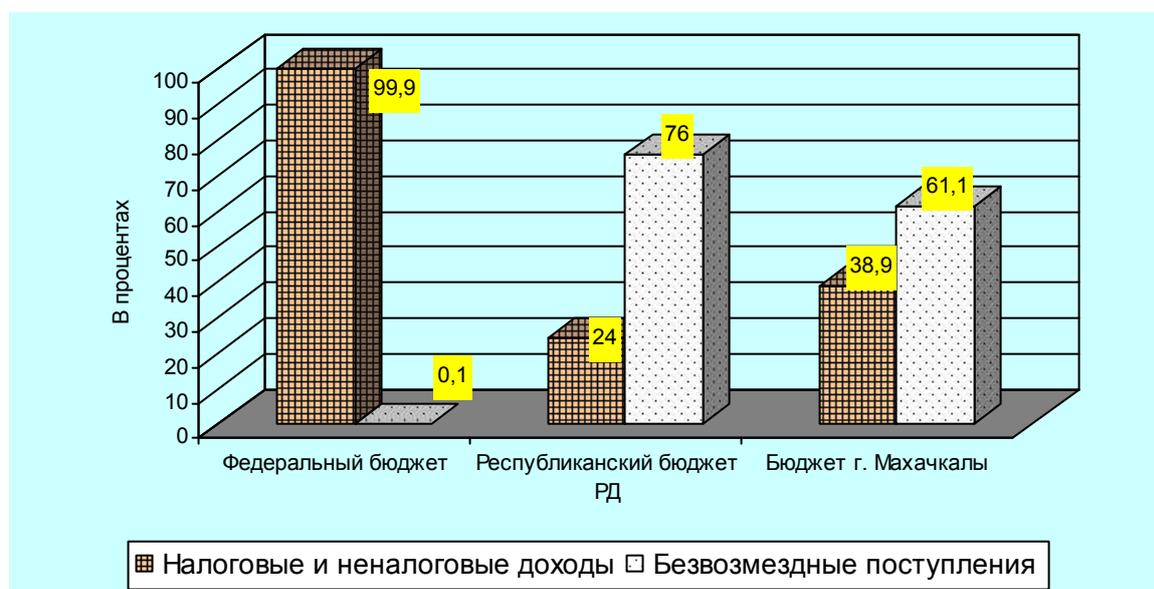


Рис. 9. Структура доходов федерального бюджета РФ, республиканского бюджета Республики Дагестан и бюджета ГО «город Махачкала» в 2020 году

В доходах республиканского бюджета РД и бюджета городского округа г. Махачкалы за последние годы доля межбюджетных трансфертов, несмотря на громкие заявления руководства РД о росте экономики региона и успешной реализации Приоритетного проекта

«Обеление экономики», остается довольно высокой: в 2020 г. – 76,0% и 61,1% соответственно против 71,2% и 60,0% в 2013 г.

Снижение доли собственных налоговых доходов местных бюджетов означает усиление межбюджетных потоков денежных средств и роли регулирующих налогов в сбалансировании низовых бюджетов. В такой ситуации о налоговом федерализме и самостоятельности бюджетов разных уровней говорить не приходится.

С 1994 г. в РФ используется метод соединения в одну единую ставку налога ставок всех уровней власти. Кумулятивный метод (или метод присоединения ставок) предусматривает право территориальных органов власти взимать в дополнение к общефедеральным одноименные налоги, размеры которых ограничиваются верхним пределом. Примером использования данного метода в отечественной практике служит налог на прибыль организаций. До 1994 г. он был федеральным регулирующим налогом, а с 1994 г. его ставка делится между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. Федеральная ставка (3%) едина на всей территории страны и для всех плательщиков, а региональные органы власти устанавливают свою надбавку к ней в размере 17%, а для отдельных категорий налогоплательщиков она может быть снижена до 13,5% (с 2019 г. для резидентов особых экономических зон РФ).

Кумулятивный метод является одним из индикаторов развития налогового федерализма. Эффективность его функционирования заключается в возможности решения не только фискальной задачи регионов, но и выполнения функции регулирования территориального развития путем нивелирования ставкой налога.

Местные надбавки к государственным налогам широко применяются в странах с рыночной экономикой. Причем и для Российской Федерации эта система не является новой. Так, местные надбавки были введены Положением о местных финансах СССР с 1 января 1924 г.: “... как система, уже испытанная и учтенная..., наиболее просто и легко проводимая, дающая наибольшие финансовые результаты ..., заинтересовывающая места в поступлениях надбавок, влечет за собой одновременно успешность поступлений государственных налогов”, - такова оценка роли местных надбавок, данная НКФ СССР [190, с. 5].

Местным Советам было предоставлено право устанавливать и взимать надбавки к государственному промысловому налогу (в пределах 300% к его ставке), к цене патентов на право продажи питей и

табака (для крупных городов - 200, остальных местностей - 100%), к государственному общему подоходному налогу и подоходному налогу с государственных и кооперативных предприятий и смешанных обществ (25%), к единому сельхозналогу (устанавливался на год вперед СНК СССР), к охотничьему сбору (50%), к судебной пошлине (100%) и нотариальному сбору (200%).

В доходах местных бюджетов Дагестана за 1924/25 г. удельный вес надбавок составил 17,4% (497, 5 тыс. руб.), в том числе надбавки к промналогу - 11,6% (332,7 тыс. руб.), сельхозналогу - 3,4% (107,7 тыс. руб.). Большая часть надбавок (54,7% или 272,0 тыс. руб.) падала на районные бюджеты [278, с. 71].

Помимо надбавок к перечисленным выше налогам и сборам, местные органы имели право устанавливать и взимать местные налоги и сборы, но не вводить новые их виды, не указанные в перечне СНК СССР. Всего местных налогов было около 20 и все они имели предельные ставки, выше которых местные Советы не имели права перешагнуть. В то же время налоги и сборы не носили обязательный характер - каждый район вводил те налоги, сбор которых представлял наибольшую эффективность для своего бюджета и не разорял плательщиков. Состав основных видов местных налогов и сборов, взимаемых в Дагестане в 1925/26 гг. демонстрируют данные табл. 23.

Из таблицы видно, что произошел значительный рост местных налогов (по плану) в 1926/27 г. по сравнению с предыдущим годом на 59,7%. Увеличение налога со строений объясняется расширением объектов обложения (в том числе фабрично – заводских строений), повышением оценки строений. Повышение поступлений по налогу с грузов и биржевых сделок допущено в связи с ростом оборотов на бирже и увеличением грузовых перевозок и т.д. Таким образом, уже к 1926 г. в республике была сформирована своя система регулирования местных бюджетов. Основными ее методами выступали отчисления от государственных налогов (от сельхозналога и промыслового налога), выделения дотаций, субвенций и других ассигнований из общегосударственных средств и специальных фондов (запасной, регулирования), установление местных надбавок к государственным налогам. Они сохранили свою актуальность и на сегодняшний день, о чем будет сказано ниже.

Таблица 23

Состав местных налогов и сборов, взимаемых на территории

Дагестана в 1925 – 1927 годы

В тыс. руб.

Наименование налогов	Назначено на 1925/26 г.	Предположено на 1926/27 г.	Темпы роста, в %
1. Налог со строений	19,6	26,0	32,8
2. Налог с грузов	63,3	116,1	83,4
3. Налог со сделок на бирже	8,8	19,9	+124,9
4. Сбор с древесины	5,3	4,0	-25,9
5. Налог с транспортных средств	5,2	9,2	+76,8
6. Налог со скота	3,0	3,7	22,2
7. Сбор за ветеринарно-санитарный осмотр скота	6,4	7,4	+16,4
8. Налог с посетителей публичных зрелищ	4,9	7,0	+44,0
9. Целевой квартирный налог	-	22,8	-
10. Прочие отмененные	18,7	-	-
ИТОГО:	135,3	216,2	+59,7
Удельный вес в общем объеме доходов местных бюджетов, %	2,7	3,3	+22,2

Составлена по: Местный и государственный бюджеты ДАССР на 1926 – 27 бюджетный год. - Махачкала: Наркомфин ДАССР, 1927. - С. XXX ЧП.

Крупным шагом в сторону укрепления доходной базы местных бюджетов явилась налоговая реформа от 2 сентября 1930 г. В соответствии с ней в местные бюджеты Дагестана поступали часть налога с оборота, в полном объеме отчисления от прибыли государственных предприятий местного подчинения, подоходный налог с кооперативных предприятий и организаций местного значения, а также сельхозналог, подоходный налог с частных лиц, промысловый налог с частных предприятий и промыслов, налог на сверхприбыль и государственная пошлина, Налог с оборота поступал в абсолютной сумме (косвенная форма дотаций) из вышестоящего бюджета, а не в форме отчислений от формируемого на местах контингента налога. Кроме того, в целях сбалансирования низовых бюджетов производилось прямое изъятие в твердых суммах средств тех бюджетов, у которых имелись излишки (как продналог!). В результате такого акта местные Советы теряли стимул к расширению доходной базы своих бюджетов, Однако таких "донорских" бюджетов в Дагестане почти не бы-

ло. И в целях окончательного сбалансирования дефицитных бюджетов привлекались дотации, займы и другие заемные средства.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. "О республиканском и местных бюджетах" была установлена практика передачи налога с оборота в местные бюджеты в дифференцированных размерах в форме отчислений от территориальных поступлений, что заинтересовало местные органы власти в мобилизации доходов, выполнении хозяйственных планов. Фактически этим постановлением были закреплены в качестве основной формы бюджетных взаимоотношений и ведущего метода регулирования бюджетов отчисления от государственных доходов и налогов. Они передавались в местные бюджеты двумя методами: 1) в дифференцированных размерах и 2) в виде единого твердого для всех бюджетов процента и предназначены решать две задачи: а) укрепить доходную базу низовых бюджетов и б) усилить заинтересованность местных властей в поступлении государственных и местных налогов.

Размер отчислений зависел от объема бюджета данной территории, от размера его закрепленных доходов, сезонности поступления и контингента доходов. Согласно вышеназванному постановлению в местные бюджеты Дагестана направлялось 50% территориальных поступлений единого сельхозналога, целевые средства, самообложение, взносы социального страхования. В районные бюджеты кроме этих доходов перечислялись отчисления от налога с оборота за счет части, направляемой в республиканский бюджет и другие налоги. В результате создания сельских бюджетов в республике районные бюджеты стали регулирующими, т.е. они обеспечивали сбалансированность сельских бюджетов.

В 1960-е годы произошли значительные изменения в структуре доходов местных бюджетов республики. Были увеличены отчисления от подоходного налога с предприятий и организаций в вышеназванные бюджеты, в результате чего их доля возросла с 3,4% в 1950 г. до 13,6% в 1960 г. Кроме того, появились новые источники доходов - отчисления от прибыли предприятий и организаций республиканского (РСФСР) подчинения, поступления от реализации денежно - вещевой лотереи, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, а также отчисления от подоходного налога с населения, от заработной платы учителей сельских средних и восьмилетних школ, выплачиваемой за счет вышестоящих бюдже-

тов. С 1 января 1960 г. в бюджеты сельских и поселковых, а затем и районных Советов стали поступать дополнительные отчисления от НСО в зависимости от перевыполнения плана розничного товарооборота организаций потребительской кооперации.

С 1992 г. Законом “Об основах налоговой системы в РФ” было установлено 23 вида местных налогов. Кроме того, Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2268 представительным органам власти на местах были даны широкие права в введении любых иных видов местных налогов и сборов (отменен в 1997 г.). В результате их количество на конец 1997 г. превысило двести. Но при этом качественная сторона вопроса оставалась нерешенной. Местные налоги и сборы не увеличили финансовые возможности местных органов самоуправления, не придали им большей бюджетной самостоятельности. С точки зрения выполнения регулирующей (стимулирующей) функции налогов они также оказались малоэффективными. С этих позиций отмена Указа № 2268 и введение закрытого перечня региональных и местных налогов и сборов можно рассматривать как положительное явление. В п.5 ст. 12 НК РФ записано: “Не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные настоящим Кодексом” [3].

Как известно, ключевым условием функционирования эффективной модели бюджетного федерализма является максимальная реализация принципа самостоятельности бюджетов разных уровней. Базовым критерием самостоятельности бюджетов служит наличие собственных доходов, закрепленных законодательством на постоянной или долговременной основе. Основной целью бюджетного и налогового федерализма видится в таком разграничении налогов между звеньями бюджетной системы РФ, которая гарантировала бы нормативную часть расходов, законодательно закрепленных за каждым из этих звеньев и обусловленных разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней. При этом будет сведена к минимуму необходимость дополнительного распределения налоговых и других доходов между ними, сократятся межбюджетные потоки.

Вопрос об отнесении бюджетных средств к собственным или регулирующим доходам имеет как теоретическое, так и практическое значение. Зная конкретный и стабильный состав собственных доходных источников, местные и региональные органы власти будут больше заинтересованы в их полной мобилизации, расширении базы фор-

мирования своих доходов. В свою очередь это увеличит объем финансирования, прежде всего, социально-культурной сферы, т.к. основным предназначением бюджетов территорий является решение именно данных проблем.

Согласно прежней (до 2004 года) редакции Бюджетного кодекса РФ “виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством РФ” относились к собственным доходам бюджетов. Действующая редакция БК РФ к собственным доходам бюджетов относит:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством РФ и законодательством о налогах и сборах;

- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций (ст. 47) [2].

Как видно, в бюджетном законодательстве России отсутствуют четкие и однозначные определения собственных и закрепленных доходов. По этой причине происходит путаница в бюджетном учете, ряд регионов необоснованно относит к числу регулирующих некоторые виды закрепленных налогов, и наоборот.

«Регулирующие доходы бюджетов – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов», говорилось в статье 48 прежней редакции БК РФ. Однако эта статья БК РФ утратила силу в 2004 г. и, следовательно, данный вопрос на сегодня в РФ не регулируется нормативно-правовыми актами.

Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливаются единые нормативы отчислений от федеральных регулирующих налогов в бюджеты субъектов Федерации. Однако если на федеральном уровне с апреля 1994 г. используется симметричный подход в этом вопросе в целях исключения субъективизма и соблюдения равноправия регионов РФ, то в большинстве субъектов Федерации во взаимоотношениях с местными бюджетами все больше

применяют асимметричный или комбинированный метод процентных отчислений от регулирующих доходов. При этом некоторым высокодотационным территориям устанавливаются максимальные единые нормативы с целью сокращения встречных денежных потоков, уменьшения размера дотаций или другой финансовой помощи и повышения ответственности и заинтересованности муниципальных образований в полном и своевременном сборе регулирующих налогов на своей территории.

При введении в 30-е годы нормативного метода бюджетного регулирования предусматривалось выполнение им другой немаловажной задачи фискального характера – создание заинтересованности местных и региональных властей в сборе федеральных (тогда - государственных) налогов и доходов. Чем выше будет уровень их собираемости, тем больше будет абсолютная сумма отчислений от них в нижестоящие бюджеты. Естественно, при этом местные и региональные органы власти должны быть заинтересованы в выполнении планов по ним.

В соответствии со ст. 26.17 «Доходы бюджета субъекта Российской Федерации от федеральных налогов и сборов» закона № 184-ФЗ в бюджет субъекта РФ зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по единым для субъектов РФ нормативам, установленным БК РФ, и (или) по налоговым ставкам, устанавливаемым в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах [336].

Установление постоянных долей (квот) федеральных Регулирующие доходы бюджетов - федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов. Законом о федеральном бюджете на 1996 год были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации на 1996-1998 годы. Эта практика установления единых нормативов продолжается до сих пор (см. табл. 24).

Таблица 24

Нормативы распределения налоговых поступлений между
федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ*

В процентах

Виды налогов	Федеральный бюджет			Бюджеты субъектов Федерации		
	1996 - 1998	1999- 2000	2004 - 2021	1996 1998	1999 2000	2004- 2021
НДС	75	85	100	25	15	0
Налог на прибыль организаций	13	11	5/ 6,5/3	до 22	19	до 19/ 17,5/17
НДФЛ	-	16	-	100	84	100
НДФЛ в части суммы налога, превышающей 650 тысяч рублей, относящейся к части налоговой базы, превышающей 5 миллионов рублей, - по нормативу 74 процента;	-	-	С 2021 г. - 13			С 2021 г. – 74 (13% - в местн ые бюдж еты)
Акцизы на ликероводочные изделия	50	50	-	50	50	100
Акцизы на табачные изделия	50	50	100	50	50	-
Акцизы на бензин автомобильный	100	100	40/0	-	-	60/100
Акцизы на нефть, газ, автомобили	100	100	100	-	-	-
Водный налог	40	40	100	60	60	-
Акцизы и НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	100	100	100	-	-	-

Источник: Составлена автором по данным федеральных законов о федеральном бюджете РФ на соответствующие годы и БК РФ.

Как известно, основным налоговым доходом для региональных и местных бюджетов является НДФЛ. В соответствии с БК РФ НДФЛ в 2005 – 2011 гг. распределялся следующим образом: в бюджет субъекта Федерации – 70 % (ст. 56 БК РФ), бюджеты муниципальных районов – 20 % (ст. 61.1), бюджеты поселений – 10 % (ст. 61), бюджеты городских округов – 30 % (ст. 61. 2). С 2012 г. нормативы зачисления НДФЛ изменились: в бюджет субъекта Федерации – 85 %, бюджеты муниципальных районов: на территориях городских поселений – 5 %, сельских поселений – 13%, межселенных поселений – 15%;

городских поселений – 10 %; бюджеты сельских поселений – 2 %, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением – 15 % [2].

При этом согласно статье 58 БК РФ субъекты РФ могут производить дополнительные отчисления от НДФЛ в местные бюджеты. Так, в соответствии с законом Республики Дагестан от 12 декабря 2017 года N 97 «Об установлении единого норматива отчисления в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением Республики Дагестан от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежащего зачислению в республиканский бюджет Республики Дагестан» (с изменениями и дополнениями) с 2019 г. бюджеты муниципальных районов Республики Дагестан получают дополнительно 49% отчислений от данного налога, а бюджеты городских округов – 7% (до 2019 года - 1%) [336].

Отрицательные последствия нормативного метода регулирования местных бюджетов стали особенно заметны в перестроечные годы, когда сроки принятия федерального и региональных бюджетов не соблюдались. Следовательно, субъекты Федерации и местные органы самоуправления не могли принимать свои бюджеты своевременно, определять точный объем доходов и направления расходов, что создавало обстановку неуверенности, критическую ситуацию на местах. Этот метод не гарантирует финансово-экономическую самостоятельность территорий, провозглашенную новой Конституцией России.

Можно заключить, что принципам налогового федерализма и современного бюджетного устройства РФ в значительно большей степени будет отвечать такое распределение налоговых доходов между федеральным, региональными и местными бюджетами, при котором заметно снизится доля отчислений от федеральных налогов (регулирующих налогов) в консолидированных бюджетах субъектов Федерации и увеличится уровень закрепленных налогов за каждым бюджетным уровнем. Это приведет к усилению заинтересованности регионов и муниципалитетов в сборе налогов и наращивании доходной базы, а также к гармонизации межбюджетных отношений, снижению объема межбюджетных трансфертов, передаваемых территориальным бюджетам.

2.2. Роль межбюджетных отношений в реализации сбалансированной региональной бюджетной политики

Россия все ещё находится на стадии перехода от формального федерализма к реальному. А федеративное устройство государства, как отмечалось выше, предполагает наличие взаимоотношений между всеми уровнями бюджетной системы, построенных на принципах федерализма. Межбюджетные отношения, которые являются основой реализации территориальной бюджетной политики, в настоящее время являются главной проблемой во взаимоотношениях федерального центра с субъектами Федерации, а также субъектов РФ и муниципальных образований. Особую остроту им придает экономическая и финансовая нестабильность в стране, высокая дифференциация уровня социально-экономического развития регионов, дефицит их бюджетов и рост долговых обязательств (на 1 сентября 2021 г. – более 2,56 трлн руб.).

Регионы Российской Федерации довольно дифференцированы с точки зрения экономического развития, а также по уровню жизни. Всемирный банк в своем рейтинге поставил Россию на 3 позицию по региональному неравенству. Традиционно аутсайдерами в экономическом развитии являются регионы Северного Кавказа и представители Приволжского и Сибирского федеральных округов. Лидирующие позиции стабильно занимают высокоразвитые в экономическом плане регионы г. Москва, Республика Саха, Тюменская, Магаданская и Сахалинская области, Чукотский автономный округ. Так, распределение регионов по валовому региональному продукту на душу населения в 2019 году показывает, что лидерами являются Сахалинская область (2 400 858 рублей), Тюменская область (2 384 622 рубля), Чукотский автономный округ (1 898 635 рублей). Четвертое место в списке лидеров по ВРП приходится на г. Москву – 1 555 587 рублей на душу населения. Кроме того, данную группу представляют три региона Дальневосточного ФО, два региона Северо-Западного ФО и один – Сибирского ФО. В группу с наименьшими значениями уровня ВРП в 2019 году вошли преимущественно субъекты Северо-Кавказского ФО (за исключением Ставропольского края) со значениями показателя от 145 723 рублей (Республика Ингушетия) до 248 172 рублей (Республика Северная Осетия-Алания) [138].

Таким образом, мы видим колоссальный разрыв субъектов федерации по уровню социально-экономического развития. Разница

между лидером (Сахалинская область) и аутсайдером (РСО-А) по ВРП на душу населения в 2019 г. составлял 9,7 раз. Если в 1996 г. максимальное значение душевого ВРП было больше минимального в 10 раз, то в 2015 г. разница составляла уже 13 раз. Следует также отметить, что позиции регионов-лидеров и слаборазвитых регионов практически не меняются. Более 40% российского ВРП обеспечиваются пятью самыми развитыми регионами [193, с. 168].

Экономическая дифференциация регионов России непосредственно отражается на их финансовую дифференциацию. Об этом можно судить по данным Минфина РФ об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ. Так, число регионов России, которые закончили 2019 год с дефицитом бюджета, выросло по сравнению с 2018 годом более чем в два раза — с 15 до 35 (см. рис. 10), суммарный дефицит этих регионов оценивается в 233 млрд руб.

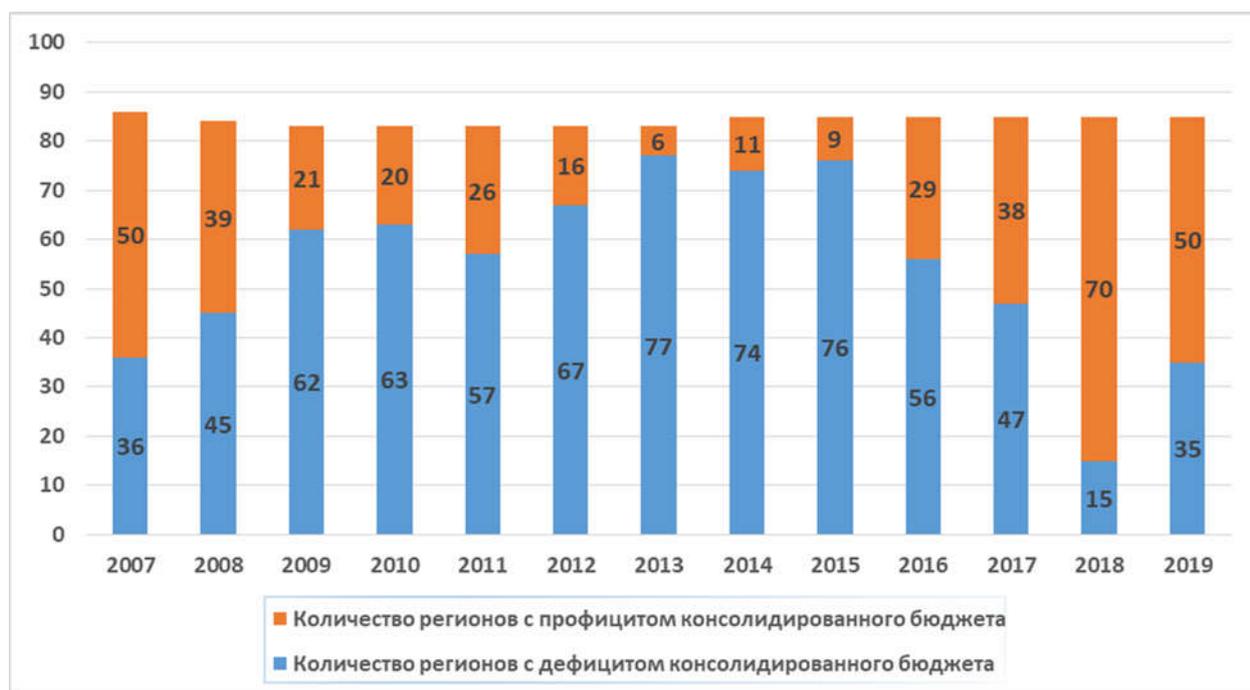


Рис. 10. Количество субъектов РФ с дефицитом и профицитом консолидированного бюджета в 2007 – 2019 годы [138]

Для эффективного использования бюджетной системы страны в регулировании воспроизводственных процессов, стимулировании экономического роста, снижения дотационности региональных и местных бюджетов весьма важно, чтобы она имела стабильные источники доходов. Доходы, расходы, а также дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2016 – 2024 гг. отражен на следующем графике (рис. 11).

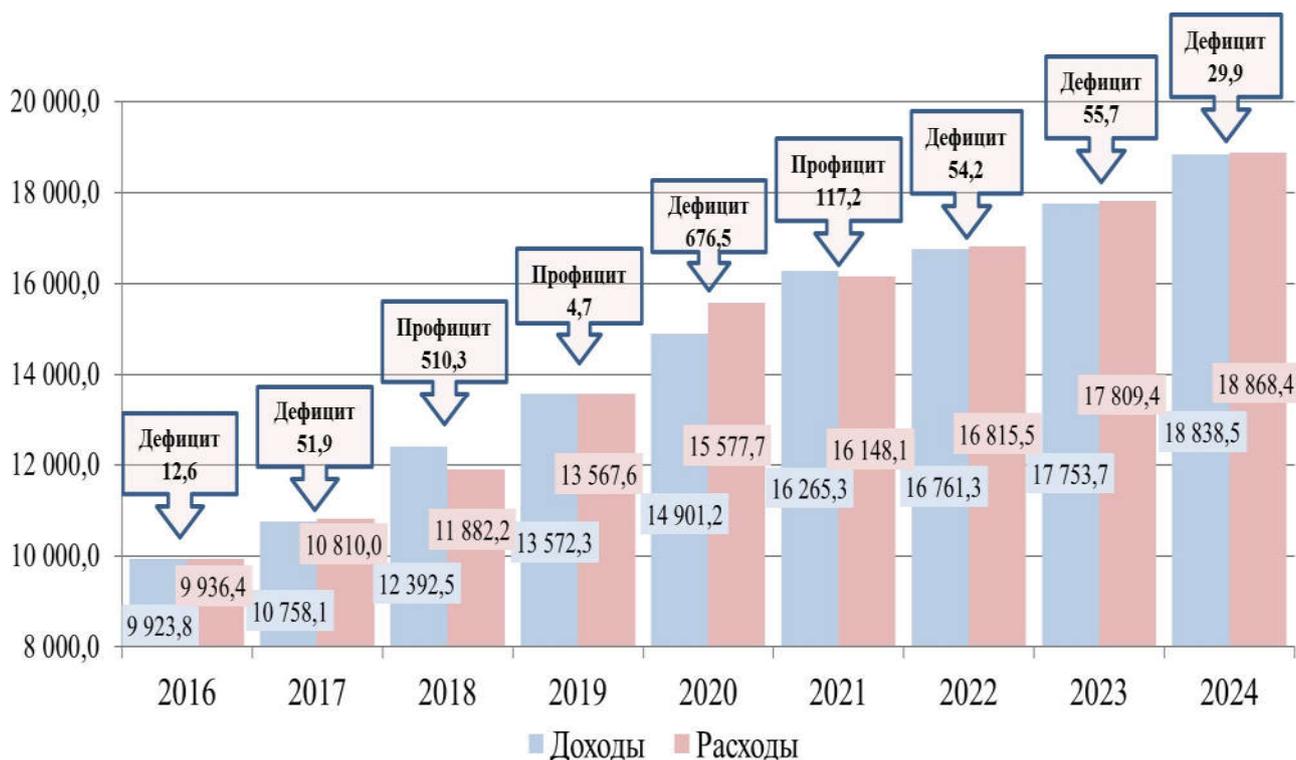


Рис. 11. Доходы, расходы, а также дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2016 – 2024 гг. [265]

Эксперты РАНХиГС отмечают: "В 2021 г. регионы, вероятнее всего, выйдут из состояния бюджетного дефицита и завершат финансовый год с суммарным профицитом в 0,1% ВВП. ... в проектировках 2020 года на бюджетный цикл 2021–2023 гг. закладывался более пессимистичный прогноз относительно сбалансированности региональных бюджетов: ожидалось, что дефицит в пределах 0,2–0,4% ВВП будет иметь место в ближайшие 2 года, и лишь к 2023 г. будет достигнута сбалансированность. Однако благодаря комплексному сочетанию экономических мер, направленных на преодоление последствий пандемии, а также росту финансовой помощи из федерального центра и благоприятной конъюнктуре на сырьевых рынках регионам удалось справиться с бюджетным дефицитом раньше запланированного срока" [265].

Критический уровень дифференциации регионов РФ связан не только с теми объективными причинами, о которых мы говорили выше, но и со спецификой структурного кризиса в различных территориях, их приспособленностью к рыночным условиям хозяйствования, а также с особенностями бюджетно-налоговой и инвестиционной политики региональных и местных властей. Финансовая помощь из

федерального бюджета, оказываемая в различных формах, лишь отчасти сокращает эти разрывы, но не решает в целом проблемы территориальных дисбалансов.

В этой связи даже самая идеальная модель бюджетного федерализма, основанная на четком разграничении доходов и расходов между всеми звеньями бюджетной системы, а также на соблюдении других ее принципов, не способна решить проблему развития регионов, выравнивания их территориальных различий в социально-экономическом развитии. Поэтому все ещё остро стоит вопрос о создании принципиально новой системы межбюджетных отношений в РФ, которая позволила бы решить отмеченную выше проблему посредством оказания финансовой помощи нуждающимся субъектам Федерации, проведения эффективной региональной налоговой политики, формирования качественно новой модели налогового федерализма.

Как в зарубежных, так и в отечественных публикациях по проблемам межбюджетных отношений единая точка зрения по поводу экономического содержания этого понятия не прослеживается. Многие авторы не видят различия между бюджетным федерализмом, межбюджетными отношениями и бюджетным регулированием. На самом деле это взаимообусловленные, но разные понятия. Как было отмечено выше, модель бюджетного федерализма определяется бюджетным устройством страны, а механизмом и своеобразным индикатором ее реализации служат межбюджетные отношения.

Бюджетное регулирование предусматривает сбалансирование нижестоящих бюджетов (до минимально необходимого уровня) посредством распределения и перераспределения средств между бюджетами в форме нормативных отчислений от регулирующих доходов (налогов), выделения дотации, субвенций, субсидий и другой финансовой помощи. Именно в процессе бюджетного регулирования возникают межбюджетные отношения. Однако межбюджетные отношения не ограничиваются бюджетным регулированием, они охватывают гораздо широкий спектр вопросов взаимных отношений между различными уровнями власти. Проф. А.Г. Игудин вполне обоснованно заметил, что «в понятие «межбюджетные отношения» входит также законодательное разграничение расходов и доходов на долговременной (без указания срока) основе между звеньями бюджетной системы. Не решив эту проблему, нельзя рассчитывать на качественное улучшение механизма бюджетного регулирования» [132, с. 9].

Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет межбюджетные отношения как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Проф. В.М. Родионова характеризует данное понятие в более узком смысле - как финансовую помощь нижестоящим бюджетам: «...межбюджетное перераспределение финансовых ресурсов - это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий» [254, с.14]. Такой точки зрения придерживаются и многие другие экономисты (в частности, проф. И.В. Подпорина).

Проф. А.Г. Игудин рассматривает межбюджетные отношения как «отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения на постоянной (долговременной, без указания срока) основе видов расходов, а также налогов и других платежей (полностью или частично), поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих доходов на временной основе и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой» [132, с.7]. Из определения вытекает, что межбюджетные отношения включают в себя и отношения между органами власти разных уровней по поводу разграничения налогов и закрепления их на постоянной или долговременной основе в качестве собственных за соответствующими бюджетами. Цель такого разграничения - создание необходимых исходных условий для сбалансированности бюджетов разных уровней с учетом возлагаемых на публично-правовые образования полномочий по расходам при соблюдении минимальных государственных социальных стандартов и исходя из имеющегося налогового потенциала территорий, необходимости их стимулирования расширения собственной доходной базы. При недостаточности для достижения этих целей собственных (закрепленных) доходов вышестоящие органы власти осуществляют бюджетное регулирование через систему взаимосвязанных форм вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов нижестоящих органов власти. Таким образом, модель бюджетного федерализма будет эффективно функционировать при наличии научно обоснованных форм и методов вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания.

Процесс вертикального выравнивания предполагает устранение несоответствий между расходными функциями бюджетов всех трех

уровней и их доходными возможностями, т.е. достижение сбалансированности всех звеньев бюджетной системы по вертикали. При этом распределение компетенций по расходам является первоочередным этапом по построению эффективной модели бюджетного федерализма. Только после доведения до каждого уровня власти надлежащих к выполнению функций и определения общего объема расходов можно говорить о закреплении за ними доходных источников, а также о передаче по вертикали финансовых средств, необходимых для бюджетного регулирования.

В первой главе мы отмечали, что локальные блага реализуются наиболее эффективно, если они предоставляются децентрализованно. Это правило распределения функций по расходам с максимальной их локализацией с целью более полного учета различий населения в потребностях в государственных услугах получило название принципа «нижнего уровня». Он возлагает на региональные и местные органы власти высокой ответственности за реализацию и финансовое обеспечение закрепленных за ними функций и задач, в том числе по увеличению собственного доходного потенциала.

В силу того, что налоговый потенциал субъектов Федерации неравномерен, а стабильная налоговая система с эффективно функционирующей моделью налогового федерализма пока еще не создана, возникает острая необходимость в сглаживании проблемы вертикальной несбалансированности бюджетов за счет использования комбинированных форм межбюджетных отношений. Бюджетный федерализм без высокой самообеспеченности всех звеньев бюджетной системы своими собственными доходами и без права на их использование по своему усмотрению будет носить формальный, декларативный характер. Высокая доля межбюджетных финансовых потоков, которую мы имеем сегодня, означает, по сути, отсутствие эффективной модели бюджетного федерализма, о высокой зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих, что в свою очередь ставит под сомнение курс правительства РФ по построению цивилизованного, демократического федеративного государства.

Кризисные события 2020 г. потребовали резкого роста федеральной финансовой поддержки региональных бюджетов России. Так, общий объем межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, по предварительным оценкам, составил 3,24% ВВП, или 15,4% расходов федерального бюджета. Большой объем трансфертов в долях ВВП был только в кризисный 2009 г. – 3,83%. Межбюджет-

ные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов характеризуются следующими данными (табл. 25) [265].

Таблица 25

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов

Млрд. рублей

Наименования	2021 год (оценка*)	2022 год			2023 год			2024 год
		Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Закон № 385-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %	Законопроект
Межбюджетные трансферты	3 496,8	2 832,9	3 201,2	113,0	2 906,0	3 337,5	114,8	3 387,3
<i>на реализацию национальных проектов</i>	819,0	665,7	935,6	140,5	635,4	1 025,3	161,4	1 108,4
<i>в том числе:</i>								
дотации	1 005,7	911,8	957,4	105,0	925,1	970,5	104,9	990,1
субсидии, в том числе:	1 249,4	1 024,9	1 444,3	140,9	1 090,1	1 571,2	144,1	1 740,8
<i>на реализацию национальных проектов</i>	474,6	393,6	644,3	163,7	398,5	735,0	184,5	915,8
субвенции, в том числе:	550,5	559,9	448,8	80,2	566,1	463,9	82,0	549,7
<i>на реализацию национальных проектов</i>	164,3	166,4	165,6	99,5	167,8	180,1	107,3	192,6
иные межбюджетные трансферты, в том числе:	691,2	336,3	350,7	104,3	324,7	331,7	102,2	106,7
<i>на реализацию национальных проектов</i>	180,1	105,7	125,6	118,9	69,1	110,1	159,3	26,7

Источник: Сводное заключение Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам на законопроект «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». - URL: <http://www.duma.gov.ru>.

Общий объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных проектом закона федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов

(приложение 31), составляет в 2022 году 3 201 199,0 млн. рублей, в 2023 году в объеме 3 337 459,8 млн. рублей, в 2024 году в объеме 3 387 334,3 млн. рублей. Предусмотренные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом № 385-ФЗ, в 2022 году увеличены на 368 321,8 млн. рублей, в 2023 году на 431 476,4 млн. рублей, в 2024 году по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2023 год, на 49 874,5 млн. рублей. Законопроектом в 2022 году предусмотрен 241 трансферт из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, из них: дотаций – 10; субсидий – 141; субвенций – 34; иных межбюджетных трансфертов – 56 [265].

Вертикальное бюджетное выравнивание должно сочетаться с горизонтальной сбалансированностью с целью достижения нормативного уровня потребления государственных услуг на всей территории страны, обеспечения социальной справедливости в региональном и местном разрезах. Решение этих задач связано с большими различиями в экономическом и социальном развитии субъектов РФ, с различным уровнем затрат и значительной дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти.

Рассматривая сущность межбюджетных отношений, необходимо исходить из основных принципов, лежащих в их основе. В ст. 130 БК РФ регламентированы условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, но не принципы. В отмененном законе РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» (ст. 9) были отражены следующие принципы построения межбюджетных отношений:

- взаимная ответственность между звеньями бюджетной системы за соблюдением межбюджетных обязательств;
- применение единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивание доходов муниципальных образований;
- гласность межбюджетных отношений;
- максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;
- компенсация местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышение заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

Мы считаем целесообразным актуализировать указанные принципы межбюджетных отношений и включить их в БК РФ. Принципы являются ориентирами и критериями для определения направлений совершенствования межбюджетных отношений и оценки достигнутых результатов.

Проведенное исследование позволяет заключить, что *межбюджетные отношения* – это денежные отношения, возникающие между органами власти и управления разных уровней, а также между административно-территориальными единицами, обусловленные необходимостью максимально эффективного выполнения возложенных на них функций и задач и обеспечения всем гражданам страны государственных услуг примерно равного уровня через систему горизонтального и вертикального выравнивания.

Эффективность механизма бюджетного выравнивания в значительной степени зависит от выработки обоснованных решений по следующим вопросам:

- цель выравнивания. Если таковой является выравнивание уровня бюджетных доходов населения различных регионов, то бюджетные трансферты будут направляться в основном по текущему бюджету, а не по бюджету развития, что не создает будущей основы для упрочения доходной базы регионов-реципиентов;

- масштабы горизонтального выравнивания. Вследствие горизонтального выравнивания происходит территориальное перераспределение средств от «богатых» регионов к «бедным», что приводит к усилению иждивенческих настроений у последних и ослаблению фискальной заинтересованности первых. Поэтому нужно стремиться к сглаживанию данных тенденций и настроений за счет проведения умеренной политики, нахождения оптимальной формулы перераспределения средств, при котором стимулировалось бы развитие собственной доходной базы регионов-реципиентов при сохранении фискальной заинтересованности регионов-доноров;

- последствия выравнивания. В зависимости от типа выделяемых бюджетных грантов (трансфертов) изменяется поведение хозяйствующих субъектов и регионов-реципиентов, достигаются или не достигаются отмеченные выше цели. Мировая практика показывает, что наиболее эффективными являются целевые гранты, выделяемые как отдельным категориям населения, так и на решение тех или иных социально-экономических задач территорий.

В Государственной программе РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (с изменениями от 31.12.2020 г.) поставлена следующая *цель* - содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Задачи Программы:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;

- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Программа имеет четыре *подпрограммы*:

- подпрограмма 1 "Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации";

- подпрограмма 2 "Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов";

- подпрограмма 3 "Содействие повышению качества управления региональными и муниципальными финансами и эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований";

- подпрограмма 4 "Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением переданных федеральных полномочий"

Этапы и сроки реализации Программы - 2013-2024 годы, в том числе:

I этап - 2013-2015 годы;

II этап - 2016-2020 годы;

III этап - 2021-2024 годы.

Объем бюджетных ассигнований Программы из федерального бюджета составляет 9 794 499 898,6 тыс. рублей.

Ожидаемые результаты реализации Программы:

- увеличено количество субъектов Российской Федерации, имеющих уровень расчетной бюджетной обеспеченности, превышающий критерий выравнивания (1), до 16 регионов к 2024 году;

- сохранено количество субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, на уровне 6 регионов в 2020-2024 годах;

- снижена доля просроченной кредиторской задолженности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2020-2024 годах до 0,12 процента;

- увеличен уровень расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации (нарастающим итогом к уровню 2012 года) в 2020-2024 годах до 170 процентов;

- сохранена доля исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных и разрешительных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в общем количестве указанных полномочий, относящихся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в 2020-2024 годах на уровне не более 50 процентов;

- актуализирован перечень полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Реализация Программы позволит:

- совершенствовать систему распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- повысить прозрачность и предсказуемость предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- сократить уровень просроченной кредиторской задолженности;
- стимулировать рост собственного экономического (налогового) потенциала субъектов Российской Федерации, собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- обеспечить развитие программно-целевых методов управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях;
- обеспечить рост качества управления региональными и муниципальными финансами;
- исключить случаи закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий с нарушением общих принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти;
- повысить эффективность реализации федеральных полномочий, возложенных на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также эффективность контроля за осуществлением указанных полномочий;
- минимизировать установленные на федеральном уровне требования, предопределяющие объемы финансовых средств на реализацию собственных полномочий субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [32].

К теории бюджетного федерализма относится проблема изучения влияния выделяемых бюджетных грантов на децентрализованно принимаемые решения. Данная сфера бюджетной политики слабо изучена российской финансовой наукой, в отличие от зарубежной. Причиной тому является тот факт, что в России более 70-ти лет не было реальной децентрализации. Регионы не имели права самостоятельно распоряжаться финансово-материальными ценностями, принимать без ведома центра какие-либо существенные решения по социально-экономическому развитию своих территорий, вводить или отменять налоги, т.е. низовые органы полностью находились во власти командно-административной системы управления.

При децентрализованной системе управления региональные и местные органы власти получают возможность не только регулировать хозяйственные процессы на подведомственной им территории (в пределах оговоренных с Центром рамок), но и определять уровень региональных и местных налогов и, при недостаточности налоговых поступлений для эффективного выполнения закрепленных полномо-

чий, взятых публичных денежных обязательств, обращаться за финансовой помощью в вышестоящую инстанцию, выходить на денежный рынок и т.д. Естественно, что это будет отражаться на принимаемых субъектами Федерации и местными органами самоуправления решениях в децентрализованном порядке. В свою очередь, типы выделяемых бюджетных грантов могут значительно корректировать управленческие решения.

Данные обстоятельства исходят из того факта, что не всегда передача полномочий или переложение расходов на нижестоящий уровень управления сопровождается адекватным надением их финансовыми ресурсами. Это противоречие между децентрализацией управления и централизацией доходов служит причиной порождения различных государственных пособий и бюджетных грантов, т.е. форм межбюджетных отношений.

На первый взгляд кажется, что проблему можно снять, разрешив данное противоречие постепенной децентрализацией управления, влекущей за собой рост функций региональных властей, проведением политики децентрализации государственных финансов. Такая политика стала проводиться в России в последние годы, что соответствует взятому курсу перехода на рыночные отношения. Но в то же время в стратегическом и тактическом плане центральному правительству не выгодна максимальная (абсолютная) децентрализация управления экономикой и финансами. Это означало бы попросту развал страны на мелкие государственные образования, о чем, к сожалению, свидетельствует история распада такого мощного государства, как СССР. Сказанное свидетельствует о существовании тонкой грани между бюджетным федерализмом и функционированием федеративного государства, о том, что качественные характеристики бюджетного федерализма и межбюджетных отношений имеют и политическое значение. Поэтому Центр заинтересован в сохранении в своих рамках таких мощных инструментов регулирования макро- и микроэкономических процессов, как государственный кредит, денежное обращение, налоги, государственные расходы, в том числе выделяемые нижестоящим звеньям бюджетной системы бюджетные гранты (трансферты).

Под бюджетными грантами, как правило, подразумевают различные формы передачи средств из одних звеньев бюджетной системы в другие. В этот термин заложено собирательное значение и, по сравнению с используемым у нас понятием «финансовая помощь», он

имеет более широкий смысл. Бюджетным грантам больше соответствует термин «трансферты», который применяется в России с 1994 г. Между тем до сих пор данное понятие не имеет четкого определения, зафиксированного каким-либо нормативно-правовым актом, и употребляется в научных публикациях в совершенно разноплановых ситуациях. Под французским *transfert* (от лат. *transfero* - переношу, перемещаю) в начале XX в. подразумевался перевод иностранной валюты из золота одной страны в другую.¹ На сегодня за рубежом трансфертные платежи выступают как форма перераспределения части денежных средств, мобилизованных в доходы государственного бюджета, и являются одним из наиболее динамичных компонентов межбюджетных отношений.

Энциклопедический словарь по федерализму определяет трансферты как: 1) безвозмездные перечисления денежных сумм из бюджетов различных уровней получателем (гражданам, предприятиям, бюджетам других уровней); 2) безвозмездное (безэквивалентное) перечисление денежных средств от одного юридического лица другому или гражданину (в денежной или натуральной формах) [296, с. 239]. В словаре выделены следующие виды трансфертов: по получателям - межбюджетные трансферты, трансферты гражданам и трансферты бизнесу (предприятиям); по условиям предоставления - обусловленные (т.е. их выделение предполагает соблюдение реципиентом ряда условий, фиксируемых бюджетом-донором); по объемам финансирования - открытые или закрытые (в случае открытого трансферта его абсолютная величина ничем не ограничивается. В случае закрытого трансферта оговаривается его максимальная величина); по характеру участия уровней государственной власти в финансировании - «встречные» (или пропорциональные) и не являющиеся таковыми (в случае «встречных» трансфертов федеральное правительство «встречно» пропорционально финансирует или компенсирует фактические расходы субъекта Федерации).

«Финансово-кредитный словарь» под редакцией Н.В. Гаретовского выделяет три разновидности трансфертных платежей за рубежом: субвенции предпринимателям, выплаты процентов по государственному долгу и расходы на социальные нужды, т.е. пенсии и пособия [297].

Начиная с 1994 г. употребление понятия «трансферты» в России начало приобретать все более широкий смысл. Сейчас под этим тер-

¹ Финансовая газета. - 1996. - №22, - май. - С.10.

мином нередко подразумеваются практически любые платежи, перераспределяемые на федеральном, региональном и местном уровнях. При проведении взаимозачетов на региональном уровне практика погашения сумм отчислений от регулирующих и закрепленных источников, подлежащих перечислению в федеральный бюджет за счет причитающихся трансфертов, вносит еще большую путаницу при определении сущности данного понятия.

В статье 6 Бюджетного кодекса РФ дано следующее определение межбюджетным трансфертам – это «средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации». [1]. Данное определение не раскрывает в полной мере юридическое и экономическое содержание межбюджетных трансфертов. Исходя из приведенной трактовки, бюджетные кредиты также можно отнести к межбюджетным трансфертам, а в статьях 21 и 129 БК РФ они не отражены в составе форм межбюджетных трансфертов.

С 2005 года в соответствии с новой редакцией БК РФ и постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» средства финансовой помощи и бюджетных компенсаций из федерального бюджета предоставляются в рамках нового раздела расходов «Межбюджетные трансферты». С 1 января 2011 года раздел 14 бюджетной классификации РФ называется «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» (ст. 21 БК РФ) и включает в себя следующие виды (табл. 26).

Таблица 26

Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации [2]

Раздел, подраздел	Наименование трансфертов
1400	МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА БЮДЖЕТАМ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
1401	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований
1402	Иные дотации
1403	Прочие межбюджетные трансферты общего характера

В прежней редакции бюджетной классификации РФ выделялась статья 270000 «Капитальные трансферты». На данную подгруппу относили расходы на капитальные трансферты, предусматривающие трансферты внутри страны, трансферты другим бюджетам бюджетной системы, трансферты предприятиям и организациям, трансферты финансовым организациям, прочие трансферты внутри страны, субсидии гражданам на приобретение (строительство) жилья и капитальные трансферты за границу. Они включают налоги на капитал, инвестиционные субсидии и пр. (аннулирование задолженности, получение наследства, возмещение ущерба) (в ред. Приказа Минфина РФ от 11.12.2003 N 115н).

Кроме того, использовался субкод 130300, где отражались трансферты населению - ранее не употреблявшееся понятие, пришедшее вместе с новой бюджетной классификацией из-за границы. Данное понятие в целом соответствует расходам на социальные нужды. Бюджетная классификация РФ понимает трансферты населению как текущие денежные платежи населению, служащие дополнением к личному доходу и не обусловленные какими-либо встречными обязательствами. Сюда включали выплаты по социальному обеспечению, пенсии и пособия, стипендии, компенсации на лечение и прочие трансферты населению.

Классификация бюджетных грантов производится по различным признакам. Немецкий экономист Рейценштейн считал главным основанием деления отношение размера гранта к расходам нижестоящих бюджетов [159, с. 76]. Те гранты или пособия, которые распределяются независимо от этого отношения, он называл блочными или дотациями. А если вышестоящий орган власти участвует в определенных расходах нижестоящих органов путем выделения пособий, то они получили у него название субвенций. Впервые классификацию бюджетных пособий по таким характеристикам, как продолжительность, назначение, источник выплаты в российской финансовой науке дал Н.М. Цытович в изданной в г. Киеве в 1898 г. работе «Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов» [295].

В современной западной финансовой литературе принято выделять блочные и категориальные типы бюджетных грантов [319, с.305]. *Блочный грант* не имеет целевого характера и поступает в полное распоряжение территориальных органов власти, и используется ими по своему усмотрению. Аналогом блочного гранта у нас является дотация, выделяемая на текущие расходы для ликвидации де-

фицита бюджета, на выравнивание бюджетной обеспеченности. Кроме дотаций регионы получают и отчисления от федеральных налогов по установленным нормативам, которые также не имеют целевой направленности и используются для регулирования нижестоящих бюджетов. Следовательно, блочные гранты включают в себя дотации и отчисления от общих (федеральных) налогов.

Категориальный грант выделяется территориям для использования на конкретные цели, определенные органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня в соответствии с общегосударственной программой. Категориальные гранты делятся на долевые и недолевые.

Выделение долевых грантов означает, что регион обязан участвовать в выполнении той программы, на которую выделяется грант, за счет собственных источников доходов, т.е. входить в долю. Программа, под которую выделяются долевые гранты, может быть не только федерального значения, но и регионального. Регион может обратиться к федерации за финансовой помощью для выполнения своей программы социально-экономического развития, улучшения экологической обстановки на подведомственной им территории в том случае, если данная программа поддерживается федеральным центром и сам регион готов участвовать в ее осуществлении путем выделения собственных финансовых ресурсов. В противном случае категориальный грант является *не долевым*, т.е. грант будет носить целевой характер, но регионы в финансовом плане не участвуют в выполнении данной федеральной программы. Территориальный бюджет при этом выступает в роли канала передачи финансовых средств. Аналогом недолевого гранта в России являются субвенции, а долевого - субсидии.

Долевые гранты в свою очередь делятся на *лимитированные* и *нелимитированные*. Последние неограниченно растут с увеличением степени достижения цели, для которой они выделены, и ростом целевого финансирования из бюджета территории. Центр при взятии на себя полномочий по долевному участию в расходах, связанных с выполнением общегосударственных программ, должен исходить из реально имеющихся финансовых возможностей территориальных органов власти.

Лимитированным считается грант, предоставляемый из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету в предельно установленном размере, на который вправе рассчитывать регион. К лимитиро-

ванным практически всегда относятся блочные и недолевые категориальные бюджетные гранты. Иначе у получателей развились бы иждивенческие настроения, снизилась бы эффективность грантов из-за нерационального, расточительного их использования.

Между трансфертами и долевыми отчислениями от налогов имеется определенное сходство и различие. Сходство заключается в том, *что они оба имеют (как и другие виды источников доходов) одну общую цель* - укрепление и сбалансирование бюджета территории, а различие - в том, что долевыми отчисления предполагают нормативное закрепление за ним стабильного источника дохода, что создает финансовую заинтересованность территориальных органов власти в увеличении собираемости федеральных налогов, создании крепкой налоговой базы. На рис. 12 дана классификация бюджетных грантов, разработанная автором.

Трансферты же зависят от решений органов, распоряжающихся вышестоящим бюджетом, откуда они выделяются, и подвержены частым изменениям. Зависимость территорий от трансфертов сковывает их самостоятельность и стимул в разработке и реализации бюджетной политики. Поэтому рекомендуется, чтобы доля трансфертов в доходах бюджета территории была невысокой.

В таблице 27 отражены доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 - 2024 годах.

Согласно прогнозу, представленному в Основных направлениях, доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2022 году планируются в сумме 16 761,3 млрд. рублей и увеличатся по сравнению с предыдущим годом на 496,0 млрд. рублей, или на 3,1%, в 2023 году – 17 753,7 млрд. рублей (на 992,4 млрд. рублей, или на 5,9%), в 2024 году – 18 838,5 млрд. рублей (на 1 084,8 млрд. рублей, или на 6,1%). Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2022 году планируются в сумме 16 815,5 млрд. рублей и увеличатся по сравнению с предыдущим годом на 667,4 млрд. рублей, или на 4,1%, в 2023 году – 17 809,4 млрд. рублей (на 993,9 млрд. рублей, или на 5,9%), в 2024 году – 18 868,4 млрд. рублей (на 1 059,0 млрд. рублей, или на 5,9%). Консолидированные бюджеты субъектов РФ на 2022 год прогнозируются с дефицитом в сумме 54,2 млрд. рублей (0,04% ВВП), на 2023 год – 55,7 млрд. рублей (0,04% ВВП) и 2024 год – 29,9 млрд. рублей (0,02%) [43].



Рис. 12. Схема классификации бюджетных грантов (трансфертов)
 Источник: Составлен автором

Таблица 27

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2019 – 2024 годы

Млрд рублей

Показатель	2019 год (факт)	2020 год (факт)	2021 год (оценка)	2022 год (про- гноз)	2023 год (про- гноз)	2024 год (про- гноз)
Доходы, всего	13 572,3	14 901,2	16 265,3	16 761,3	17 753,7	18 838,5
<i>в% к предыдущему году</i>	<i>109,5</i>	<i>109,8</i>	<i>109,2</i>	<i>103,0</i>	<i>105,9</i>	<i>106,1</i>
<i>в% к ВВП</i>	<i>12,4</i>	<i>13,9</i>	<i>13,1</i>	<i>12,6</i>	<i>12,5</i>	<i>12,4</i>
<i>в том числе:</i>						
налоговые и неналоговые доходы	10 992,9	10 798,4	12 768,5	13 560,1	14 416,2	15 451,2
<i>в% к предыдущему году</i>	<i>107,5</i>	<i>98,2</i>	<i>118,2</i>	<i>106,2</i>	<i>106,3</i>	<i>107,2</i>
<i>доля в доходах, %</i>	<i>81,0</i>	<i>72,5</i>	<i>78,5</i>	<i>80,9</i>	<i>81,2</i>	<i>82,0</i>
межбюджетныетрансферты	2 387,2	3 698,4	3 496,8	3 201,5	3 337,5	3 387,3
<i>в% к предыдущему году</i>	<i>116,7</i>	<i>154,9</i>	<i>94,5</i>	<i>91,5</i>	<i>104,3</i>	<i>101,5</i>
<i>доля в доходах, %</i>	<i>17,6</i>	<i>24,8</i>	<i>21,5</i>	<i>19,1</i>	<i>18,8</i>	<i>18,0</i>
Расходы, всего	13 567,6	15 577,7	16 148,1	16 815,5	17 809,4	18 868,4
<i>в% к предыдущему году</i>	<i>114,2</i>	<i>114,8</i>	<i>103,7</i>	<i>104,1</i>	<i>105,9</i>	<i>105,9</i>
<i>в% к ВВП</i>	<i>12,4</i>	<i>14,6</i>	<i>13,0</i>	<i>12,6</i>	<i>12,6</i>	<i>12,5</i>
Профицит (+) / Дефицит(-)	4,7	-676,6	117,2	-54,2	-55,7	-29,9
<i>в% к ВВП</i>	<i>0,004</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,04</i>	<i>-0,02</i>

Источник: [43].

Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов согласно прогнозу в 2022 - 2024 годах будут расти со средним темпом 6,5% к предыдущему году (в 2022 году – 6,2%, в 2023 году – 6,3%, в 2024 году – 7,2%), даже несмотря на эффект высокой базы 2021 года.

По мнению Счетной палаты РФ имеются возможные дополнительные поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ, которые могут составить в 2022 году 11,5 млрд. рублей, в 2023 году – 10,8 млрд. рублей, в 2024 году – 10,8 млрд. рублей.

Результаты исполнения консолидированных бюджетов регионов свидетельствует об устойчивой дефицитности бюджетов отдельных субъектов РФ. В 2018 году с дефицитом исполнены бюджеты 15 регионов, в 2019 году – 35 регионов, в 2020 году – 57 регионов (из них бюджеты 31 региона были исполнены с дефицитом и в 2019 году). По состоянию на 1 сентября 2021 года с дефицитом исполнены бюджеты 9 субъектов РФ.

Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличивается с 17,6% в 2019 году до 24,8% в 2020 году. В 2021 году планируется уменьшение доли меж-

бюджетных трансфертов до 21,5% с дальнейшим снижением до 18% в 2024 году [43].

Таким образом, в настоящее время межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам регионов продолжают играть значительную роль в обеспечении устойчивости консолидированных бюджетов субъектов РФ [43].

Мировая практика показывает, что для поддержания существующего способа производства в регионах и для проведения единой социальной политики по всей стране достаточно выделять местным и региональным бюджетам трансферты в пределах 30% от их доходов. Например, в развитых странах эта доля колеблется от 23% (в США) до 40% (в Японии), а доля местных налогов - 65 и 36% соответственно (по данным за 1987 г.) [87].

Преобладание доли собственных налогов, устанавливаемых регионом, в доходной части территориального бюджета, как известно, обеспечивает высокую самостоятельность и гибкость бюджетной политики субъекта федерации. Именно такая модель бюджетного федерализма используется в США, где доходная часть бюджетов всех трех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, т.е. федеральные налоги поступают в федеральный бюджет, штатовские налоги - в бюджеты штатов, местные налоги - в местные бюджеты. Недостаток средств компенсируется преимущественно целевыми субсидиями из вышестоящих бюджетов. Основными источниками федерального бюджета (около 82%) являются личный подоходный налог (41%), выплаты по социальному страхованию (31%) и корпоративный подоходный налог (10%); бюджетов штатов - налоги с продаж (около 20%), подоходный налог с граждан (около 19%) и взносы по социальному страхованию (21%); местных бюджетов - налоги на имущество (38%), доходы от винных магазинов (14%) [84].

В целях горизонтального выравнивания в США используются в основном целевые субсидии, предоставляемые преимущественно на условиях встречного финансирования (т.е. на долевого основе). Некоторые целевые гранты могут выделяться на реализацию определенных федеральных программ независимо от финансового положения штата или муниципалитета. В целом реальные субсидии достигают четвертой части доходов штатов и около 45% доходов местных бюджетов (в том числе доля трансфертов штатов - около 36%, федерального правительства - 9%) [84].

Германская модель бюджетного устройства основана на использовании довольно сложного механизма горизонтального и вертикального выравнивания. Отличительная черта этой модели заключается в том, что налоговые доходы всех трех звеньев власти формируются преимущественно на базе долевого участия в главных видах налогов: личном и корпоративном подоходных налогах и НДС. В федеральном бюджете совместные налоги составляют около 75%, в бюджетах земель - в среднем 87%, в местных бюджетах - 41%. Удельный вес трех общих налогов в налоговых поступлениях в консолидированный бюджет ФРГ с середины 60-х годов увеличился с 39 до 75%,

Прежняя редакция Бюджетного кодекса РФ определяла следующие формы межбюджетных отношений:

- дотации;
- субвенции;
- бюджетные ссуды.

В статье 129 действующей редакции БК РФ говорится: «Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов» [2].

Рассмотрим вкратце сущность этих форм трансфертов. Становление бюджетно-налогового федерализма в России, как известно, началось в конце 1991 г., когда были приняты два важных, основополагающих федеральных закона - «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (от 10 октября 1991 г.) и «Об основах налоговой системы в РСФСР» (от 27 декабря 1991 г.). Первым законом была провозглашена независимость бюджетов всех уровней власти, был положен (де-юре) конец механизму автоматического покрытия дефицита бюджетов нижестоящего уровня из вышестоящего и изъятия дополнительно выявленных или сэкономленных доходов в вышестоящие бюджеты. Вторым законом были определены виды налогов, поступающие в федеральный, региональные и местные бюджеты. Регламентируя перечень закрепленных и регулирующих налогов (доходов), составители закона предполагали обеспечить бюджеты

субъектов Федерации достаточными источниками доходов, способными выполнить на должном уровне возложенные на них задачи и функции, и уменьшить объем средств, передаваемых им из федерального бюджета. Однако, с началом введения в силу указанных законов в 1992 г., состояние региональных и местных бюджетов стало быстро ухудшаться. В этой ситуации возникла острая необходимость в разработке срочных мер, направленных на финансовую поддержку территорий. В результате уже в июне 1992 г. был принят закон «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу», который, к сожалению, не работал в полной мере и оказался неудачной попыткой упорядочить процесс формирования и движения финансовой помощи из федерального бюджета. Отменным законом подробно регламентировались понятие и виды субвенций, порядок и условия их предоставления и использования регионами.

Субвенция (от лат. *subvenire* - приходить на помощь) - это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты на определенный срок для конкретных целей, для выравнивания социально-экономического развития субъектов федерации и административно-территориальных единиц.

Закон «О субвенциях» подразделял субвенции на два вида: а) текущие и б) инвестиционные. Текущие субвенции предназначены для выравнивания условий финансирования общегосударственных социальных расходов, таких как социальная защита населения, содержание бюджетных учреждений и организаций, текущие затраты на социально-культурные мероприятия. Таким образом, они обеспечивают для различных регионов страны равные социальные гарантии. Этому способствует и тот факт, что фонд субвенции входил в число защищенных статей расходов федерального бюджета РФ. Критерием для предоставления субвенции служил уровень доходов бюджета данного региона, необходимый для гарантированного финансирования государственных социальных расходов. Инвестиционные субвенции предназначены для выравнивания бюджетных возможностей территорий по финансированию закрепленных за ними капитальных вложений. Они включают в себя капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территорий.

Нужно отметить, что в статье 6 БК РФ не раскрываются понятия субвенции и субсидии, кроме дотации, что, на наш взгляд, является недопустимым. Определения этих понятий даются в главе 16 БК РФ «Межбюджетные трансферты». Так, в ст. 133 говорится: «Под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке». По сути, как следует из Кодекса, субвенции являются взаимными расчетами или бюджетными компенсациями (о них будет сказано ниже).

Согласно БК РФ, субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета распределяются между всеми субъектами РФ по единой для соответствующего вида субвенций методике пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в субъектах РФ.

Использование при распределении субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета показателей, характеризующих собственные доходы бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов), не допускается [2].

Субвенции широко применялись в СССР в 20-е годы и занимали ведущее место в доходах местных бюджетов - в 1924/25 ф.г. - 3,9% (а на долю дотаций приходилось 2,0%, субсидий - 0,6%), в 1925/26 ф.г. - 5,0% (дотаций - 3,4%, субсидий - 0,4%) [276, с.80]. После налоговой реформы в 1931 г., когда основным методом бюджетного регулирования стали нормативные (процентные) отчисления от налогов и доходов, субвенции были отменены. Для окончательного сбалансирования бюджетов начали применять дотации.

Под *дотациями* (от лат. dotare - снабжать, снаряжать; dotatio - дар, пожертвование) в те годы понимались пособия территориям из государственных средств общего назначения, т.е. не имеющие како-

го-либо целевого назначения [244]. Такая интерпретация этого понятия сохранилась и в настоящее время. Так, в прежней редакции БК РФ дотации рассматривались как «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов». В ред. ФЗ от 18.07.2017 N 172-ФЗ под дотациями понимаются «межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования». (ст. 6 БК РФ).

В зарубежной теории и практике дотации рассматриваются в широком и узком смысле слова. В узком значении их суть не отличается от традиционной трактовки данного термина российскими экономистами. В широком смысле дотации характеризуются как централизованная часть национального дохода, используемая государством с целью финансовой поддержки отдельных убыточных отраслей и предприятий. Со второй половины XX в. дотации стали распространенным методом государственного регулирования территориального развития. Так, в странах ЕС ежегодно около 70% союзного бюджета расходуется на финансовую поддержку сельского хозяйства, фермеры США и ФРГ около 50% своего чистого дохода получают за счет федеральных средств [87].

В России этот термин трактуется в узком смысле, т.е. только с фискальной точки зрения. Следует заметить, что многие годы проблема выделения дотаций является остро дискуссионной. Совершенно очевидно, что регулирование местных и региональных бюджетов за счет дотаций имеет или преследует только фискальную цель и является неэффективным. Дотация лишена стимулирующих свойств, создает у местных органов иждивенческое настроение, не способствует повышению хозяйственной активности на местах и увеличению собственной доходной базы. Механизм выделения дотаций сложился у нас в стране еще в 30-е годы, когда система регулирования местных бюджетов стала строиться на прямом изъятии доходов в твердых суммах. В результате была снижена хозяйственная инициатива как у самих субъектов хозяйствования, так и органов власти на местах. У дотационных регионов возобладали иждивенческие настроения. Усилилось значение фондов регулирования, через которые оказывалась финансовая помощь регионам.

Таким образом, дотации, как и субвенции, являются результатом противоречия в развитии государственных и местных финансов: с

одной стороны, это централизация доходов в руках тоталитарного государства, а с другой - децентрализация управления и расширение полномочий местных органов без соответствующей финансовой компенсации. В целом эта система, как основа данного противоречия, сохранились до сих пор.

Необходимо отметить, что для отечественной экономической науки понятие бюджетной дотационности является относительно новым; о проблеме дотационности региональных (как, впрочем, и местных) бюджетов в нашей стране заговорили практически лишь с переходом к рыночным отношениям. Ранее, в советский период истории, отсутствовали как теоретические разработки в экономической литературе, касающиеся сущности и развития этого явления, так и практический опыт решения данной проблемы. В отечественной специальной литературе превалировал сугубо отрицательный взгляд на саму проблему бюджетного дефицита и бюджетной дотационности.

Вновь в отечественную социально-экономическую литературу характеристика "дотационный" применительно к бюджету региона, района и других территориальных образований возвращается в период "перестроечных" процессов в нашей стране на рубеже 80-х-90-х годов прошлого века. В этот период в связи с развертыванием процессов децентрализации экономической и политической жизни впервые за многие десятки лет проблемы региональных и местных бюджетов оказываются в центре внимания бюджетно-финансовой политики государства. Вместе с прежней системой управления ушла в прошлое и иллюзия самообеспеченности всех регионов, которая, как считалась, имела место в Советском Союзе. Рыночные принципы хозяйствования в экономике способствовали увеличению количества дотационных территорий, дифференциации основных региональных показателей развития. В самом деле, сама структура бюджета в условиях рыночной экономики является принципиально иной, нежели в экономике плановой; соответственно, различными являются как способы формирования доходной, так и направления расходной частей бюджета.

Что касается самого понятия дотационности, то здесь предлагаются различные определения и, соответственно, разные методы ее оценки. Так, профессор В.М. Родионова относил к дотационным "региональные и местные органы власти, которые в силу сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий", то есть не могут без финансовой помощи

выполнять возложенные на них Конституцией РФ и законодательством необходимые функции [255, с. 4].

В зарубежной экономической литературе проблема дотационности бюджетов территорий (регионов), отстающих в своем экономическом развитии, вот уже на протяжении десятилетий является предметом оживленных дискуссий. В западной литературе понятию "дотационный регион" соответствует термин "бенефициар" (от франц. *benefice* – прибыль), означающий лицо, получающее какие-либо выплаты, доходы. В России дотационный регион называется регионом-реципиентом, а к регионам-донорам относят те, которые не получают дотации на бюджетное сбалансирование (субсидии и субвенции получают, но они в основном предназначены для реализации федеральных мандатов в регионах).

Основываясь на определениях и экономических взглядах ученых и специалистов, мы придерживаемся следующего определения дотационности. *Дотационность бюджета* - это такое состояние нижестоящего бюджета, которое характеризует его финансовую зависимость от средств вышестоящего бюджета, возникающую вследствие недостаточности налоговых и неналоговых доходов для выполнения возложенных на соответствующие органы власти публичных обязательств в рамках существующего законодательства.

Дотационный регион - это регион, в котором для саморазвития отсутствуют не только собственные ресурсы, но и необходимые для этой цели условия. По нашему мнению, под *дотационностью регионального (территориального) бюджета* следует понимать потребность в финансовых ресурсах, необходимых для сбалансирования бюджетов регионов после того, как для этой цели были полностью использованы все налоговые и неналоговые доходы, мобилизуемые на данной территории. Следовательно, в качестве главной причины, обуславливающей возникновение состояния дотационности, мы можем обозначить отсутствие собственных возможностей для выполнения региональными органами власти и органами местного самоуправления своих конституционно-правовых обязанностей.

Основу раздела 14 бюджетной классификации РФ «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» с 1 января 2008 года составляли Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПС РФ), Фонд компенсаций (предоставление субвенций на выполнение федеральных социальных законов), Фонд софинансирования социальных рас-

ходов (долевое финансирование приоритетных расходов территориальных бюджетов, в том числе – связанных с проведением структурных реформ). БК РФ (глава 16) содержала краткую характеристику этих фондов бюджетного выравнивания, однако с 2014 г. Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов упразднены, а субвенции и субсидии предоставляются в рамках соответствующих разделов функциональной классификации расходов.

О структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2019-2024 гг. можно судить по данным табл. 28.

Таблица 28

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета
бюджетам субъектов РФ в 2019-2024 гг.

Млрд рублей

Показатель	2019	2020	2021*	2022	2023	2024
Межбюджетные трансферты	2 387,2	3 698,4	3 496,8	3 201,2	3 337,5	3 387,3
%% ВВП	2,2	3,4	2,8	2,4	2,4	2,2
Дотации	924,0	1 303,7	1 005,8	957,4	970,6	990,1
в % к МБТ (всего)	38,7	35,3	28,8	29,9	29,1	29,2
Субсидии	556,6	1 011,5	1 249,4	1 444,3	1 571,2	1 740,8
в % к МБТ (всего)	23,3	27,3	35,7	45,1	47,1	51,4
Субвенции	396,6	606,2	550,5	448,8	463,9	549,7
в % к МБТ (всего)	16,6	16,4	15,7	14,0	13,9	16,2
Иные МБТ	510,0	777,0	691,2	350,7	331,7	106,7
в % к МБТ (всего)	21,4	21,0	19,8	11,0	9,9	3,2

* с учетом сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 1 сентября 2021 г.

Источник: [43].

Бюджетная политика РФ в 2020 году реализовывалась в качественно новых экономических условиях, обусловленных глобальной пандемией Covid-19 и внешнеполитическими рисками. Снижение цен на традиционные товары российского экспорта (нефть и газ), введение новых экономических санкций, спад производства ВВП (3,1%), дефицит бюджетной системы (федерального бюджета - до 4,1 трлн руб. или 3,8% к ВВП), рост уровня безработицы (до 6,7%) и другие негативные последствия на фоне накопившихся структурных дисбалансов определяли внешние и внутренние условия, не соответство-

вавшие тем ожиданиям, какие закладывались при формировании бюджета на 2020 - 2022 годы.

В целом за 2020 год ситуация, касающаяся бюджетной обеспеченности субъектов РФ после распределения дотаций на выравнивание, выглядит следующим образом (табл. 29).

Таблица 29

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности ряда субъектов РФ после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов РФ на 2020 год

Субъекты РФ	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности	Индекс бюджетных расходов
Московская область	1.243	0.908
г. Москва	2.922	0.938
Республика Коми	1.061	1.599
Ленинградская область	1.496	0.888
г. Санкт-Петербург	1.992	0.819
Ненецкий авт. округ	1.155	4.199
Республика Татарстан	1.252	0.850
Самарская область	1.053	0.821
Свердловская область	1.092	0.909
Тюменская область	2.412	0.974
Ханты-Мансийский авт. округ	1.767	1.533
Ямало-Ненецкий авт. округ	2.813	2.662
Красноярский край	1.033	1.345
Сахалинская область	2.175	2.022
Северо-Кавказский ФО		
<i>Республика Дагестан</i>	<i>0.655</i>	<i>0.830</i>
Республика Ингушетия	0.636	0.793
Кабардино-Балкарская Респ.	0.643	0.803
Карачаево-Черкесская Респ.	0.684	0.919
Республика Северная Осетия	0.694	0.840
<i>Чеченская Республика</i>	<i>0.629</i>	<i>0.840</i>
Ставропольский край	0.688	0.853
Средний уровень по РФ	1.000	1.000

Источник: Официальный сайт Минфина РФ. - www.minfin.ru.

Как видно из табл. 29, показатель бюджетной обеспеченности у регионов Северо - Кавказского ФО составляет менее трех четвертей от среднероссийского уровня (принимаемого за 1,0), в том числе у Республики Дагестан – 0.655, Чеченской Республики – 0,629. У 17 регионов данный показатель больше 1.0, из них у пяти — значительно больше: Москва — 2.922, Ямало-Ненецкий АО – 2.813, Тюменская область – 2.412, Сахалинская область – 2.175, Санкт-Петербург — 1,992.

Эксперты НИУ "Высшая школа экономики" отмечают, что "при одной из наиболее высоких в мире дифференциации регионов по уровню развития и бюджетной обеспеченности расходы на ее выравнивание в России намного ниже, чем в целом ряде развитых и развивающихся стран. До кризиса страны ОЭСР в среднем тратили на эти цели в среднем 2,5% ВВП, что соответствует 50% от общего объема трансфертов, передаваемых регионам, и 5% расходов расширенного бюджета. В России на бюджетное выравнивание в 2021 г. запланировано потратить менее 0,6% ВВП (3% федерального бюджета и 1,6% расходов российского расширенного бюджета), а далее в течение трех лет эта доля снижается. Для того, чтобы российские регионы могли успешно развиваться и выполнять свои бюджетные функции в среднесрочной перспективе, целесообразно постепенно увеличивать их финансовую поддержку в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности" [265].

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам отмечает, что распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2022 – 2024 годы будет осуществлено на основании следующих принципов:

- ограничение на рост объема дотации к 2021 году не более 10%;
- запрет на снижение размера дотации ниже уровня 2021 года для всех регионов – получателей дотаций на выравнивание (с уровнем бюджетной обеспеченности менее 0,9 до выравнивания), том числе для 10 регионов с низким уровнем социально-экономического развития и регионов Дальневосточного федерального округа;
- доведение в рамках расчета дотаций на 2022 год объемов дотации для регионов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности до выравнивания более 0,9, в том числе регионов с уровнем расчетной бюджетной обеспеченности более 1,0, в случае если регион является получателем в текущем году - до 75% от 2021 года.

В соответствии с перечнем поручений Президента РФ по итогам

совещания по экономическим вопросам, состоявшегося 28 сентября 2021 года, Правительству РФ поручено для субъектов РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых превысил критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, предусмотреть постепенное снижение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в течение трех лет после его достижения до 75, 50 и 25 процентов соответственно от объема дотаций, полученных в году достижения критерия выравнивания.

Комитет считает, что компенсировать субъектам РФ переход через уровень выравнивания (0,9) в рамках общего объема дотаций на выравнивание недопустимо, так как такой подход приведет к фактическому финансированию экономически более развитых регионов за счет субъектов РФ с тяжелой финансовой ситуацией. В целях выполнения поручения Президента РФ необходимо изыскать дополнительные средства для регионов, превысивших критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности [265].

Согласно законопроекту объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предусматривается в 2022 году в размере 758 580,8 млн. рублей (на 40,3 млрд. рублей больше объема дотаций на выравнивание в 2021 году), в 2023 году – 771 341,6 млн. рублей, в 2024 году – 790 897,2 млн. рублей. Увеличение бюджетных ассигнований связано с ростом прогнозного объема поступлений от централизации в федеральный бюджет 1 процентного пункта налога на прибыль организаций.

Комитет отмечает, что, несмотря на проводимую работу по поддержке и развитию субъектов РФ, дифференциация в уровнях бюджетной обеспеченности регионов не сокращается, а увеличивается. Так, если в 2016 году разница в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными регионами составляла до предоставления дотаций на выравнивание 5,7 раза, а после 2,5 раза, то в 2020 году разрыв до выравнивания составил 6,2 раза, после выравнивания - 2,9 раза. А уровень бюджетной обеспеченности прямо влияет на возможности субъекта РФ финансировать выполнение социальных обязательств перед гражданами [265].

В связи с этим, Комитет считает необходимым разработку новых мер в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению отмечает следующее:

"Централизация 1% налога на прибыль организаций в доходах

федерального бюджета позволяет увеличить размер финансовой поддержки субъектов РФ из федерального бюджета и обеспечить сокращение различий в уровне их бюджетной обеспеченности.

Отмена централизации доходов в федеральном бюджете от взимания 1% налога на прибыль организаций позволит:

повысить собственную доходную базу субъектов РФ (прежде всего высокообеспеченных) на период 2021 – 2024 годы;

снизить встречные финансовые потоки между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ;

сформировать дополнительные ресурсы субъектов РФ (прежде всего высокообеспеченных) для содействия успешной реализации национальных проектов и последующего содержания создаваемой в рамках таких проектов инфраструктуры.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и ликвидации ее последствий существуют риски дальнейшей дифференциации субъектов РФ по уровню социально-экономического развития.

В связи с этим Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению полагает, что вопрос о возможной отмене централизации доходов в федеральном бюджете от взимания 1% налога на прибыль организаций в очередном финансовом году нуждается в дополнительной проработке и обосновании с учетом интересов субъектов РФ, имеющих как высокий, так и низкий уровень социально-экономического развития. При этом порядок распределения доходов федерального бюджета от взимания 1% налога на прибыль организаций между субъектами РФ в форме межбюджетных трансфертов должен быть более прозрачным, формализованным и понятным, что требует от Правительства РФ разработки конкретных и объективных методик по распределению указанных финансовых средств между бюджетами субъектов РФ" [265].

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам не согласился с вышеуказанными тезисами по следующим основаниям. «Отмена централизации 1% налога на прибыль организаций не поможет снизить социально-экономическую дифференциацию регионов. Наоборот, отмена централизации, с одной стороны, уменьшит объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что в первую очередь ударит по наименее обеспеченным регионам и приведет к снижению их бюджетной обеспеченности. С другой стороны, отмена централизации вернет указанный процент в бюджеты наибо-

лее обеспеченных регионов, что также вызовет увеличение разрыва в бюджетной обеспеченности.

В целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти с 2017 года выделяются дотации (гранты) бюджетам субъектов РФ за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В 2022 – 2024 годах гранты субъектам РФ за достижение показателей национальных целей развития увеличены на более чем на 40% до 50 000,0 млн. рублей ежегодно.

Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению полагает, что "целесообразно проработать вопрос о софинансировании из федерального бюджета расходов субъектов РФ, выделяющих указанные гранты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам, что будет стимулировать органы государственной власти субъектов РФ в расширении применения и совершенствовании механизма поощрения органов местного самоуправления муниципальных образований в достижении ими наилучших значений показателей осуществления своей деятельности. Тем более необходимо учитывать, что пунктом 5 Указа Президента РФ от 28.04.2008 N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов" органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано выделять из бюджетов субъектов РФ гранты муниципальным, городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» [265].

Согласно законопроекту, предполагается выделение дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов бюджетов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в объеме 90 000,0 млн. рублей ежегодно в 2022 - 2024 годах.

Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению отмечает, что "в законопроекте размер дотаций бюджетам субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в 2021 – 2023 годах, по меньшей мере должен подлежать ежегодной индексации в связи с необходимостью повышения органами государственной власти субъектов РФ

оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания в целях исполнения Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики", от 1 июня 2012 г. № 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы", от 28 декабря 2012 г. № 1688 "О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", а также Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", а также индексации фондов оплаты труда категорий работников бюджетной сферы, которые не подпадают под действие упомянутых Указов" [265].

Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам отмечает, что в соответствии с перечнем поручений Президента РФ по итогам совещания по экономическим вопросам, состоявшегося 28 сентября 2021 года, Правительство РФ до 4 февраля 2022 года проведет оценку рисков увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2022 - 2024 годах на реализацию положений указов Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597, от 1 июня 2012 года № 761 и от 28 декабря 2012 года № 1688, направленных на повышение оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, в том числе с учетом реализации мер по совершенствованию отраслевой оплаты труда медицинских работников [265].

В законопроекте предусмотрены дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2022 году в сумме 31 182,9 млн. рублей, в 2023 году – 34 598,6 млн. рублей и в 2024 году – 35 896,4 млн. рублей. Согласно законопроекту бюджетные ассигнования для предоставления дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО, предусмотрены в 2022 - 2024 годах в объеме 8 952,0 млн. рублей ежегодно.

Законопроектом предусматривается предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на 2022 год в сумме 1 444 325,5 млн. рублей, что на 419 433,0 млн. рублей, или на 40,9%, больше показателя на 2022 год, предусмотренного Федеральным законом № 385-ФЗ, и на 194 962,4 млн. рублей, или на 15,6%, больше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. В 2023 году объем субсидий составит 1 571 233,8 млн. рублей, что на 8,8% больше показателя 2022 года, в 2024 году – 1 740 835,5 млн. рублей,

что на 10,8% больше показателя 2023 года.

Законопроектом предусматривается предоставление субвенций бюджетам субъектов РФ на 2022 год в сумме 448 761,0 млн. рублей, что на 111 101,0 млн. рублей, или на 19,8%, меньше суммы субвенций на 2022 год, предусмотренной в Федеральном законе № 385-ФЗ, и на 101 715,4 млн. рублей, или на 18,5%, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. На 2023 год объем бюджетных ассигнований предусмотрен в сумме 463 923,6 млн. рублей, что на 3,4% больше показателя 2022 года, на 2024 год – 549 652,9 млн. рублей, что на 18,5% больше показателя 2023 года. [265].

Комитет отмечает, что в соответствии с проектом федерального закона № 1258301-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ " часть субвенций, ранее финансируемых из федерального бюджета, с 2022 года будет финансироваться из бюджета Пенсионного фонда РФ. В связи с этим, общий объем субвенций снижен относительно Федерального закона № 385-ФЗ.

С учетом передачи финансирования отдельных субвенций из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда РФ уменьшение общего объема субвенций составляет 4 658,2 млн. рублей. При этом, указанное уменьшение связано в основном со снижением объема субвенции на социальные выплаты безработным гражданам в соответствии с Законом РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в РФ " на 15 040,7 млн. рублей относительно Федерального закона № 385-ФЗ, в связи со стабилизацией ситуации на рынке труда.

Законопроектом предусматривается предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на 2022 год в сумме 350 737,0 млн. рублей, что на 14 413,7 млн. рублей, или на 4,3%, больше суммы трансфертов, предусмотренной на 2022 год в Федеральном законе № 385-ФЗ, и на 340 477,7 млн. рублей, или на 49,3%, меньше показателя сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2021 года. На 2023 год иные межбюджетные трансферты предусмотрены в сумме 331 747,9 млн. рублей, что на 5,4% меньше показателя 2022 года, на 2024 год – 106 735,7 млн. рублей, что на 67,8% меньше показателя 2023 года [265].

Эксперты РЭУ им. Г.В. Плеханова отмечают, что "обращает на себя внимание последовательное снижение доли прочих трансфертов, формат которых не может быть отнесен к дотациям, субсидиям или

субвенциям. Подобный тренд может говорить об упорядочивании Правительством РФ работы по предоставлению трансфертов, что следует также оценить положительно с точки зрения эффективности предоставления и использования трансфертов" [265].

Комитет отмечает положительную тенденцию снижения объемов иных межбюджетных трансфертов, связанного с проведением Правительством РФ работы по переводу иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий и других видов расходов.

Перевод иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий и других более формализованных видов расходов должен привести к улучшению планирования бюджетов регионов и более раннему началу как конкурсных процедур, так и реализации самих мероприятий, что позволит регионам, получающим финансовую поддержку, ускорить освоение средств, и будет оказывать положительное влияние на снижение социально-экономического неравенства субъектов РФ.

Структура межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях республиканского бюджета РД в 2020 - 2022 годы приведена в таблице 30.

Как видно из таблиц 30 и рисунка 13, основной формой межбюджетных трансфертов из федерального бюджета РФ республиканскому бюджету РД является дотация, предоставляемая на выравнивание бюджетной обеспеченности региона. В 2019 г. на её долю приходилось 72,1% безвозмездных поступлений или 56,3% всех доходов бюджета РД, на 2022 г. эта доля планируется в 76,4% и составляет 55,2% доходов бюджета республики, что свидетельствует о весьма слабом налоговом потенциале региона [17].

Таблица 30

Структура межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях республиканского бюджета Республики Дагестан в 2020 - 2022 годы (план)*

Показатели	2020		2021		2022		Темп роста 2021/ 2019, в %
	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	
Безвозмездные поступления	105,3	100	87,5	100	96,7	100	91,8
В том числе:							
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований,	76,2	72,3	64,2	73,4	73,9	76,4	97,0
Из них:							

Показатели	2020		2021		2022		Темп роста 2021/2019, в %
	млрд руб.	процент	млрд руб.	процент	млрд руб.	процент	
<i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	72,9	69,2	64,2	73,4	73,9	76,4	101,4
<i>дотации бюджетам субъектов РФ на частичную компенсацию доп. расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели</i>	3,3	3,1	0	-	0	-	-
Субсидии бюджетам бюджетной системы РФ	15,5	14,7	10,8	12,3	10,5	10,9	67,7
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	11,0	10,5	11,0	12,6	11,2	11,6	101,8
Иные межбюджетные трансферты	2,6	2,5	1,5	1,7	1,1	1,1	42,3

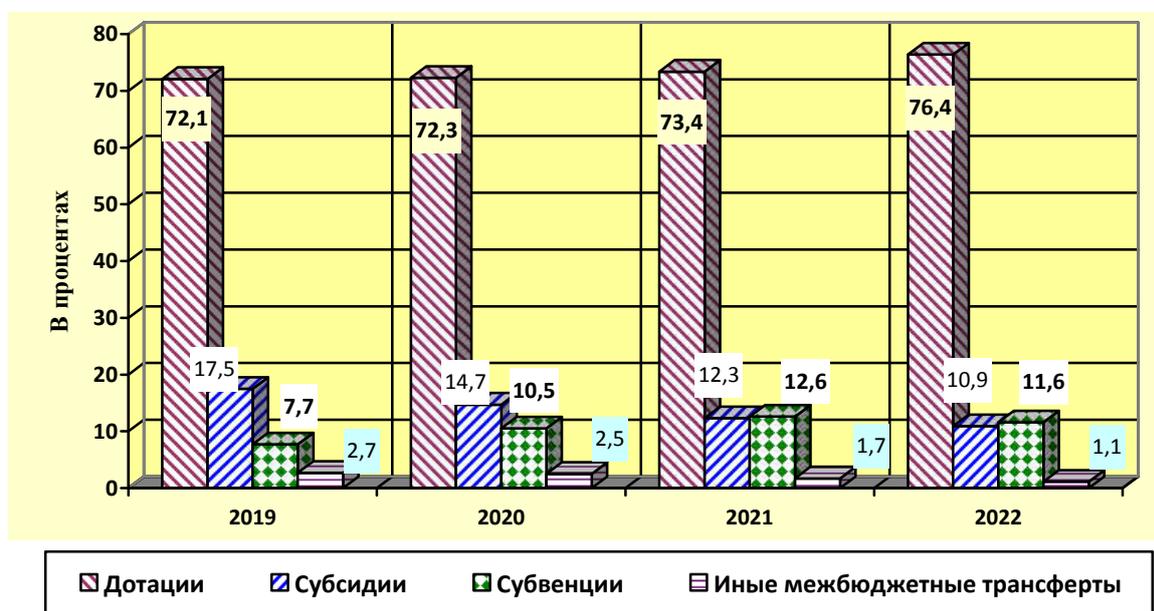


Рис. 13. Доля межбюджетных трансфертов в безвозмездных поступлениях республиканского бюджета РД в 2019 - 2022 годы (план), в процентах [19,20]

Согласно данным Минфина РФ за 2020 год в России было всего 13 бездотационных регионов. Дагестан в их число не входит. В 2020 году наибольший прирост дотационных отчислений получила наша республика – увеличение составило +6,626 млрд. Всего в 2020 году дотации в республиканский бюджет РД составили 72,892 млрд рублей (табл. 31).

Таблица 31

Перечень наиболее дотационных субъектов РФ в 2020 году

Наименование региона	Млрд руб.
Республика Дагестан	72,892
Республика Саха (Якутия)	51,598
Камчатский край	41,129
Чеченская Республика	33,485
Алтайский край	29,522
Ставропольский край	24,291
Республика Бурятия	21,862
Республика Крым	21,454
Республика Тыва	18,626
Республика Башкортостан	17,173

Источник: Отчет Минфина РФ об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1 января 2021 г. - <http://www.minfin.ru>

За 2019 и 2020 годы при поддержке федерального центра и благодаря росту налоговых и неналоговых поступлений на 34% бюджет республики увеличился на 73%, достигнув более 170 миллиардов рублей, что дало дополнительные возможности для улучшения качества жизни людей [221].

Доходы республиканского бюджета РД на 2021 год, принятого на последней сессии Народного собрания 22 декабря 2020 г., определены в сумме 153,3 млрд рублей, причём за время слушания бюджета они выросли на 18 млрд рублей за счёт дополнительных средств из федеральной казны. Итоговая сумма оказалась заметно выше, чем та, что первоначально закладывалась в бюджет на 2020 год (159,6 млрд рублей), но далеко не дотягивает до тех 170 млрд рублей, о которых незадолго до своей отставки говорил в сентябре экс-глава РД В. Васильев.

**Структура и динамика доходов республиканского бюджета
Республики Дагестан в 2021 - 2023 годы (план)**

Показатели	2021		2022		2023		Темп роста 2023/ 2021, в %
	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	млрд руб.	про- цент	
Доходы, всего	153,3	100	149,6	100	148,2	100	96,7
В том числе:							
Налоговые и неналоговые доходы	38,4	25,0	38,9	26,0	42,0	28,3	109,4
Налоговые доходы	36,8	24,0	37,4	25,0	40,8	27,6	110,9
Из них:							
1. Налог на прибыль органи- заций	5,3	3,4	5,4	3,6	5,6	3,8	105,7
2. НДС/Л	17,2	11,2	17,9	12,0	19,5	13,2	113,4
3. Акцизы	9,2	6,0	9,2	6,1	10,5	7,1	114,1
5. Налог на имущество орга- низаций	3,6	1,5	3,5	2,3	3,6	2,4	100,0
6. Транспортный налог	1,4	0,9	1,4	0,9	1,5	1,0	107,1
7. Налог на добычу полезных ископаемых	0,04		0,03	0,02	0,03	0,02	75,0
8. Государственная пошлина	0,13	0,08	0,1	0,07	0,1	0,07	86,0
9. Задолженность и перерас- четы по отмененным налогам и сборам и иным обязатель- ным платежам	0,01		0,001	-	0,001	-	10,0
Неналоговые доходы	1,6	1,0	1,5	1,0	1,2	0,8	75,0
Безвозмездные поступле- ния	114,9	75,0	110,7	74,0	106,2	71,7	92,4
<i>Справочно:</i>							
Расходы, всего	159,6		150,8		154,9		97,1
Дефицит (-), профицит	-6,3		-1,2		-6,6		104,8
ВРП	728,5		782,7		847,6		116,4

Источник: Составлена автором по: Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 28.12.2020 №103. – Официальный сайт Минфина РД.

Однако никаких принципиальных улучшений в части дотационности бюджета не произошло. Собственные его доходы на 2021 год определены в 38,4 млрд рублей, то есть составляют лишь 24% от ожидаемых совокупных поступлений. Между двумя чтениями бюджета объём собственных доходов был увеличен на мизерные для республики 959 млн рублей – явный признак того, что изыскивать дополнительные средства на её территории неоткуда. В 2020 году налоговые органы и так работали на пределе: по итогам девяти месяцев

им удалось увеличить собираемость налогов во все уровни бюджета более чем на 11% – до 49 млрд рублей.



Рис. 14. Структура и динамика групп доходов республиканского бюджета РД в 2017 - 2023 годы, в процентах к итогу

Кроме того, качество бюджетного процесса по-прежнему оставляет, мягко говоря, желать лучшего. Как отметил на бюджетной сессии НС РД глава Счётной палаты РД Б. Джахбаров, расхождение по прогнозируемым разными ведомствами (Минфином и УФНС по РД) доходам на 2021 год превышает 3,6 млрд рублей, в расчётах поступлений не в полной мере учтена задолженность по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет республики (более 5,7 млрд рублей), а в расходной части заложено недостаточное финансирование по ряду статей, прежде всего на лекарственное обеспечение граждан [331]. Исходя из предыдущей практики, можно смело прогнозировать, что в течение 2021 года бюджет снова будут многократно уточнять, а для нового главы республики С. Меликова получение дополнительных федеральных трансфертов станет первоочередной задачей.

Как мы видим, бюджет Дагестана не просто остаётся глубоко дотационным – его зависимость от федеральных вливаний ещё и значительно выросла в условиях пандемии. Так что, если и говорить о каких-то заметных достижениях в бюджетной политике властей республики, то они сосредоточены главным образом в области работы с региональным долгом. По итогам первого полугодия 2018 года, накануне прихода В. Васильева, госдолг Дагестана составлял 16,2 млрд рублей, или 64,1% от объёма налоговых и неналоговых доходов

бюджета. Два года спустя эти показатели сократились до 8,81 млрд рублей и 27,9%, а доля бюджетных кредитов с низкой процентной ставкой выросла с 84% до 100% [334].

В таблице 33 представлена структура расходов республиканского бюджета НЛ в 2021 - 2023 годы (план) [2].

Таблица 33

Структура расходов республиканского бюджета Республики Дагестан в 2021 - 2023 годы (план)*

Показатели	2021		2022		2023		Темп роста 2023/2021, в %
	млрд руб.	процент	млрд руб.	процент	млрд руб.	процент	
Расходы, всего	159,6	100	150,8	100	154,9	100	97,1
<i>Условно утвержденные расходы</i>			3,7	2,5	7,4	4,8	-
В том числе:							
Общегосударственные расходы	6,8	4,3	3,9	2,6	3,9	2,5	57,4
Национальная оборона	0,1	0,06	0,1	0,07	0,1	0,06	100,0
Национальная безопасность и правоох. деятельность	1,9	1,2	1,3	0,8	1,5	1,0	78,9
Национальная экономика	17,8	11,2	16,5	10,9	19,0	12,3	106,7
ЖКХ	9,1	5,7	6,7	4,4	5,2	3,4	58,2
Охрана окружающей среды	0,2	0,1	0,1	0,07	0,1	0,06	50,0
Образование	51,4	32,2	49,2	32,6	47,4	30,6	92,2
Культура, кинематография	2,4	1,5	2,5	1,7	1,6	1,0	66,7
Здравоохранение	10,0	6,3	8,9	5,9	9,7	6,3	97,0
Социальная политика, в т.ч. страховые взносы на ОМС неработающего населения	46,5	29,1	46,3	30,7	47,6	30,8	102,6
	16,0	10,0	16,4	10,9	17,3	11,2	108,1
Физическая культура и спорт	2,9	1,8	3,1	2,0	2,8	1,8	96,6
Средства массовой информации	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	80,0
Обслуживание гос. и муниципального долга	0,009	-	0,008	-	0,007	-	77,8
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	9,9	6,2	8,1	5,4	8,0	5,1	80,8

Источник: Составлена автором по: Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 28.12.2020 №103. – Официальный сайт Минфина РД.

Значительные средства из республиканского бюджета в виде межбюджетных трансфертов выделяются на поддержку бюджетов муниципальных образований РД (табл. 34).

Таблица 34

Структура расходов республиканского бюджета РД по разделу
«Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов
РФ и муниципальных образований» в 2021 - 2023 годы (план)*

Показатели	2021		2022		2023		Темп роста 2023/ 2021,в %
	млн руб.	про- цент	млн руб.	про- цент	млн руб.	про- цент	
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и МО	9887,5	100	8082,3	100	8036,2	100	81,3
В то числе:							
<i>Дотации на выравнивание бюд- жетной обеспеченности субъ- ектов РФ и МО</i>	6376,8	64,5	5158,8	63,8	5158,8	64,2	80,9
<i>Иные дотации, из них:</i>	1038,9	10,5	854,9	10,6	854,9	10,6	82,3
Дотации на частичную компен- сацию дополнительных расходов на по- вышение оплаты труда работников бюджетной сферы:							
➤ муниципальных районов (городских окру- гов)	165,0	1,7	-	-	-	-	-
➤ поселений	19,0	0,2	-	-	-	-	-
Дотации на содержание прочего персонала общеобразовательных учреждений	854,9	8,6	854,9	10,6	854,9	10,6	100,0
Прочие межбюджетные транс- ферты общего характера	2471,8	25,0	2068,6	25,6	2022,4	25,2	81,8
Из них:							
Субвенции мун. районам на осу- ществление гос. полномочий по расчету и предоставлению дота- ций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений	2246,8	22,7	1843,6	22,8	1797,4	22,4	80,0
Предоставление мун. районам (го- родским округам) РД грантов на поощрение достижения наилуч- ших значений показателей дея- тельности ОМС	25,0	0,3	25,0	0,3	25,0	0,3	100,0
Субсидии на реализацию проектов инициатив МО РД	200,0	2,0	200,0	2,5	200,0	2,5	100,0

Источник: Составлена автором по: Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2021 год и на плановый пери-
од 2022 и 2023 годов» от 28.12.2020 №103. – Официальный сайт Минфина РД.

Из рисунка 15 видно, что объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам из республиканского бюджета РД с каждым го-

дом существенно меняется: в 2013 году он составлял 10,2 млрд руб., или 13,6% от всех расходов бюджета, 2015 году – 6,6 млрд руб. (минимальное значение за рассматриваемый период), или 8,1%, 2020 году – 9,2 млрд руб. (6,6%), 2021 г. – 9,9 млрд руб. (6,2%). Удельный вес трансфертов за этот период сократился более чем в два раза: с 13,6% до 6,2%. Казалось бы, такое снижение финансовой помощи местным бюджетам РД при возрастающих расходных полномочиях и инфляции должно сопровождаться одновременным ростом налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований. Однако это не так, о чем видно из проведенного исследования.

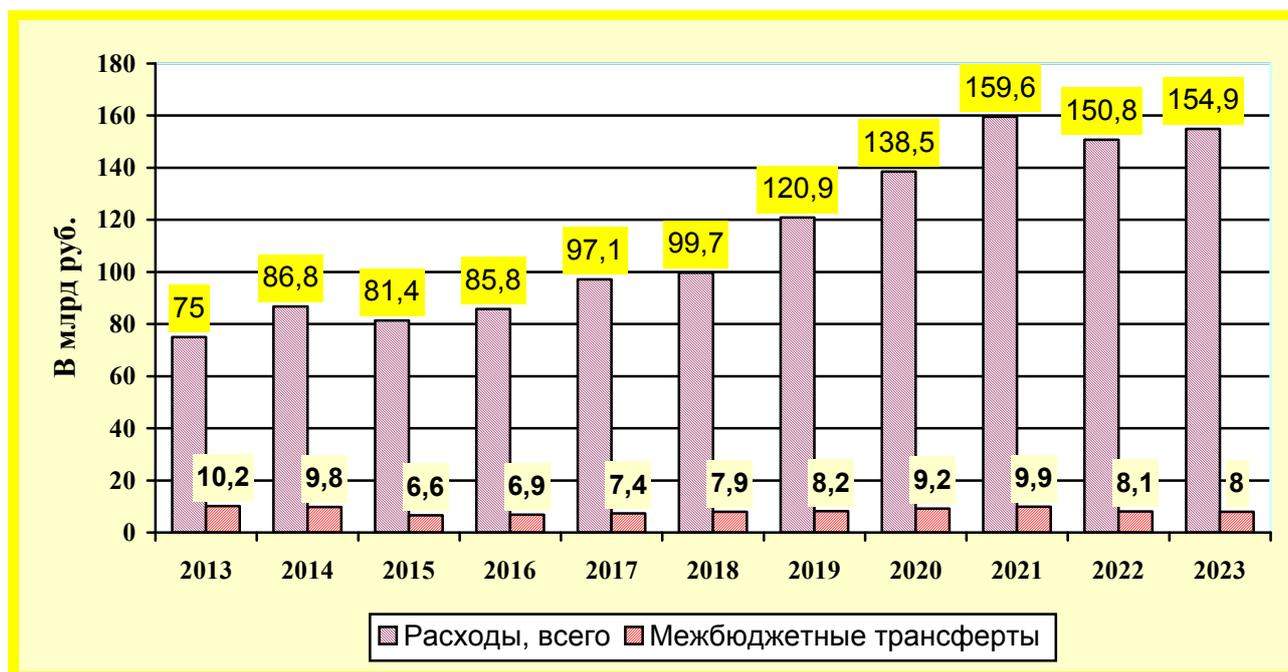


Рис. 15. Динамика расходов республиканского бюджета РД, в том числе межбюджетных трансфертов (дотаций) местным бюджетам в 2013 – 2023 годы [17,18,19,20].

В 2020 г. местные бюджеты РД получили всю предусмотренную законом о бюджете сумму – 10,2 млрд руб. На 2021 год предусмотрено 9,9 млрд руб. или 6,2% всех расходов бюджета. Правда эта сумма помощи на плановый период (2022 и 2023 годы) снижается на 1,85 млрд руб. (темп роста – 81,3%), что вряд ли связано с увеличением налогового потенциала и собственных доходов местных бюджетов [17].

Финансовая помощь местным бюджетам РД выделяется в основном в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований (на 2021 г. - 64,5%). Далее идут субвенции муниципальным районам на осуществление госу-

дарственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (22,7%). Субсидия как форма межбюджетных отношений в РД с 2020 г. сводится на нет (по 200 млн руб. ежегодно), хотя является эффективным видом расходов с точки зрения бюджетного контроля и целевого финансирования.

Как видно из таблицы 35, получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) РД из РФФПМР (ГО) являлись все муниципальные районы РД (41), Бежтинский участок и восемь из десяти городских округов (кроме городов Махачкала и Дербент). При этом на долю муниципальных районов приходится 86,5% (в 2018 г. - 85,8%), городских округов – 13,5% (14,2%) [18].

Таблица 35

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) РД из республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на 2020 год

Наименование муниципального образования	Тыс. руб.
<i>Муниципальные районы</i>	5 039 091,0
Агульский муниципальный район	74 349,0
Акушинский муниципальный район	184 632,0
Ахвахский муниципальный район	103 808,0
Ахтынский муниципальный район	70 529,0
Бабаюртовский муниципальный район	151 988,0
Ботлихский муниципальный район	198 905,0
Буйнакский муниципальный район	220 804,0
Гергебильский муниципальный район	74 152,0
Гумбетовский муниципальный район	82 420,0
Гунибский муниципальный район	97 046,0
Дахадаевский муниципальный район	107 759,0
Дербентский муниципальный район	182 428,0
Докузпаринский муниципальный район	88 243,0
Казбековский муниципальный район	153 376,0
Кайтагский муниципальный район	110 302,0
Карабудахкентский муниципальный район	156 557,0
Каякентский муниципальный район	142 698,0
Кизилюртовский муниципальный район	143 965,0

Кизлярский муниципальный район	124 859,0
Кумторкалинский муниципальный район	34 029,0
Кулинский муниципальный район	69 555,0
Курахский муниципальный район	95 718,0
Лакский муниципальный район	70 928,0
Левашинский муниципальный район	186 314,0
Магарамкентский муниципальный район	190 569,0
Новолакский муниципальный район	98 196,0
Ногайский муниципальный район	60 955,0
Рутульский муниципальный район	111 402,0
Сулейман-Стальский муниципальный район	128 457,0
Сергокалинский муниципальный район	104 023,0
Табасаранский муниципальный район	159 741,0
Тарумовский муниципальный район	32 017,0
Тляртинский муниципальный район	146 620,0
Унцукульский муниципальный район	162 046,0
Хасавюртовский муниципальный район	304 988,0
Хивский муниципальный район	74 584,0
Хунзахский муниципальный район	76 793,0
Цумадинский муниципальный район	107 022,0
Цунтинский муниципальный район	67 283,0
Чародинский муниципальный район	85 461,0
Шамильский муниципальный район	109 022,0
Бежтинский участок	94 548,0
<i>Городские округа</i>	787 082,0
город Буйнакс	109 707,0
город Хасавюрт	223 372,0
город Каспийск	32 579,0
город Кизляр	65 236,0
город Кизилюрт	82 354,0
город Избербаш	90 288,0
город Южно-Сухокумск	79 183,0
город Дагестанские Огни	104 363,0
Всего	5 826 173,0

Источник: Приложение 20 к республиканскому закону Республики Дагестан «О республиканском бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годы» от 25 декабря 2019 г. № 118. [3]

В соответствии с Решением депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на софинансирование по вопросам местного значения из бюджета города Махачкалы бюджетам внутригородских районов» от 27.12. 2017 № 21-2 «субсидии предоставляются

на основании соглашений о предоставлении субсидий, заключаемых между Администрацией города Махачкалы, в лице главного распорядителя средств бюджета города Махачкалы, осуществляющего полномочия по предоставлению субсидий бюджетам внутригородских районов, и органами местного самоуправления внутригородских районов (далее - соглашения), в которых должны быть предусмотрены:

- 1) целевое назначение субсидии;
- 2) размер субсидии, условия предоставления и расходования субсидии;
- 3) порядок осуществления контроля за их целевым использованием и показатели оценки степени достижения целей;
- 4) условия и порядок приостановления предоставления субсидии в случае нарушения органами местного самоуправления внутригородских районов обязательств, предусмотренных соглашением;
- 5) обязательство органов местного самоуправления внутригородских районов о представлении отчетов о расходах бюджета внутригородского района, источником финансового обеспечения которых является субсидия» [24].

В соответствии с Порядком софинансирования из республиканского бюджета РД расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (постановление Правительства РД от 11 декабря 2013 года № 645), субсидии бюджетам муниципальных районов (городских округов) РД предусматриваются на:

- выравнивание их бюджетной обеспеченности по реализации ими их расходных обязательств, связанных с решением вопросов местного значения;

- предоставление дополнительной (адресной) финансовой помощи конкретным муниципальным образованиям РД в случаях, когда предоставление средств республиканского бюджета РД форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований недостаточно для решения социально-экономических проблем (задач) в очередном финансовом году.

При этом установлено, что критерием отбора муниципальных образований для предоставления субсидий является снижение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в очередном финансовом году по сравнению с те-

кущим финансовым годом (с учетом изменения доходных источников и расходных обязательств в очередном финансовом году) и (или) недостаточности средств бюджетов муниципальных образований для решения социально-экономических проблем (задач) в очередном финансовом году.

Совокупность субвенций местным бюджетам из республиканского бюджета образует Республиканский фонд компенсаций. Субвенции местным бюджетам формируются в республиканском бюджете за счет:

1) субвенций бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;

2) собственных доходов и источников финансирования дефицита республиканского бюджета в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти РД.

Дополнительно к обязательным видам финансовой поддержки муниципальных образований, предоставляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности и переданные государственные полномочия, в РД предусматривается выделение значительных средств местным бюджетам на поддержку инвестиционных и инфраструктурных муниципальных проектов, а также на решение отдельных вопросов местного значения в виде субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

Субсидии из республиканского бюджета РД предоставляются для поддержки инвестиционных и инфраструктурных муниципальных проектов на условиях софинансирования из местных бюджетов. Их виды определены республиканскими долгосрочными целевыми программами. Объемы и методика распределения устанавливаются нормативными правовыми актами РД об утверждении республиканских долгосрочных целевых программ.

Следующей формой межбюджетных отношений является *субсидия* (от лат. *subsidiium* - помощь, поддержка). В отличие от дотации, субсидии выделяются на финансирование конкретных учреждений или мероприятий, т.е. как и субвенции имеют целевое назначение. Следует констатировать, что в научной литературе отсутствует четкое определение понятия субсидии. В отмененном законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991 г.) отмечалось, что средства целевых и резервных бюджетных фон-

дов, создаваемых в бюджетах вышестоящих уровней, «могут передаваться безвозмездно в виде субвенций, субсидий и дотаций в бюджеты нижних уровней» (ст. 18). Законом проводилась граница между тремя этими понятиями, но не давалась их характеристика по отдельности.

Согласно ст. 132 БК РФ «под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения» [2].

Условием предоставления субсидии бюджету субъекта РФ является наличие в бюджете субъекта РФ (сводной бюджетной росписи бюджета субъекта РФ) бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, в объеме, необходимом для их исполнения, включая размер планируемой к предоставлению из федерального бюджета субсидии, а также заключение соглашения о предоставлении из федерального РФ, предусматривающего обязательства субъекта РФ по исполнению расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, и ответственность за невыполнение предусмотренных указанным соглашением обязательств [2].

В целом в отечественной литературе можно выделить три точки зрения на понятие субсидии:

- 1) целевые пособия общего типа, без долевого участия;¹
- 2) бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (прежняя редакция БК РФ, ст. 6);
- 3) «наиболее общее понятие, означающее предоставление финансовой помощи из бюджета одного уровня в другой без конкретизации различных форм ее, или в виде суммы, утверждаемой и выделяемой

¹ См.: Дьяченко В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. Ч. 1. - М.: Госфиниздат, 1947. - С.436.

на безвозмездной основе юридическим лицам, не являющимся бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям. Такая субсидия может предоставляться и на конкретную цель как субвенции со всеми присущими ей особенностями...» [90, с. 8–9].

Как видно из приведенных определений, точки зрения экономистов и законодателей на понятие субсидии разнятся противоположно. Проф. А.Г. Игудин характеризует субсидии и как дотации («без конкретизации различных форм») и как субвенции («на конкретную цель») [194, с. 1]. Такая интерпретация данного понятия является преобладающей.

На табл. 36. приведены основные характерные признаки дотаций, субвенций и субсидий, откуда видно, что субсидии отличаются от субвенций по двум существенным позициям - получателям и доле-вому участию.

Таблица 36

Характерные признаки форм межбюджетных отношений

Характерные признаки	Дотация	Субсидия	Субвенция	Бюджетные кредиты
Целевой характер	-	+	+	+
Безвозмездность	+	+	+	-
Безвозвратность	+	+	+	-
Срочность	+	+	+	+
Долевое участие	-	+	-	-
Направление использования:				
а) на текущие расходы	+	+	+	+
б) на инвестиции	-	+	+	+
Получатели:				
а) бюджеты другого уровня	+	+	+	+
б) юридические лица	-	+	+	+
в) физические лица	-	+	-	-

Источник: Составлена автором.

При выделении субвенции на конкретные цели не имеет значения, участвуют ли местные или региональные органы власти в этих расходах или они финансируются целиком за счет получаемого трансферта из вышестоящего бюджета, т.е. нижестоящие органы власти могут войти в долю расходов, но это не обязательно. А субсидия означает обязательное долевое участие вышестоящего бюджета в финансировании определенных территориальных программ.

Субсидии как инструмент государственного регулирования экономического развития имеет широкий спектр применения. В разви-

тых странах они используются для решения определенных общенациональных, территориальных и местных задач. Например, прямые субсидии выделяются для развития здравоохранения, образования («субсидии на образование»), жилищного строительства («жилищные субсидии») и т.д. Они призваны также воздействовать на формирование необходимой структуры бюджетов территорий, стимулировать увеличение бюджетных доходов. Особым направлением государственного субсидирования в РФ является финансовая помощь северным территориям, предоставляемая в рамках ряда федеральных программ и проектов финансирования расходов по завозу товаров и погашению кредитов, частичных компенсаций лицам, проживающим в северных регионах; компенсация тарифов на электроэнергию регионам Дальнего Востока и др.

В переходный период (конец 20, начало 21 веков), когда политика децентрализации финансово-экономических отношений в России имела стихийный, непоследовательный характер, актуальным стал вопрос о *бюджетных компенсациях*. Под ними понимаются средства, утверждаемые и передаваемые из бюджета одного уровня в другой для возмещения выпадающих доходов и покрытия дополнительных расходов, вызванных решениями органов власти другого уровня. В мировой практике принято одновременно определять источники покрытия дополнительных расходов и возмещения выпадающих доходов соответствующим бюджетам в случае проведения реформы децентрализации.

Под децентрализацией в узком смысле слова понимается передача властных полномочий представителям государства на местном уровне, признание местных интересов. Передача полномочий должна всегда сопровождаться передачей и финансовых ресурсов, т.е. бюджетной децентрализацией. Например, во Франции в связи с децентрализацией некоторых государственных полномочий в 1982-1983 гг. компенсация местным бюджетам осуществлялась через «дотацию на децентрализацию», которая ежегодно индексировалась, им также были переданы некоторые налоги и сборы. Общая функциональная дотация в этой стране делится на три вида:

- 1) базовая дотация - выделяется нижестоящим бюджетам с учетом численности населения и демографического коэффициента в объеме 40% от общей суммы;

2) компенсационная дотация в размере 22,5%, в том числе:
а) 4,5% - в зависимости от числа учащихся; б) 13,5%- протяженности путей сообщения; в) 13,5% - объема льготной жилой площади;

3) уравнительная дотация (37,5%) распределяется в зависимости от фискальной нагрузки и налогового потенциала территорий (30%), а также в случае нехватки своих налогов и доходов (7,5%) [191, с.101].

Как видно, каждый вид дотации имеет целевой характер и распределяется по определенным критериям в процентах. При этом выделяемая финансовая помощь строго контролируется в соответствии с законом о финансовом контроле. Во Франции также существует судебный (прокурорский) контроль за бюджетным процессом. Опыт реформы децентрализации во Франции в 1982-1983 гг. был бы для нас очень полезен.

Близко по содержанию к бюджетным компенсациям примыкает такая форма межбюджетных отношений, как *взаимные расчеты*. К ним относятся операции по передаче средств из одних бюджетов в другие, вызванные изменениями в налоговом и бюджетном законодательствах, передачей полномочий по финансированию тех или иных расходов, не учтенные при утверждении бюджетов, а также возникновением условий для бюджетных компенсаций. Следовательно, бюджетные компенсации есть средства, передаваемые из одних бюджетов в другие в качестве взаимных расчетов. Регионы должны получать этот вид трансферта независимо от состояния их бюджета (дефицита или профицита).

Из табл. 37 видно, что в первые годы реформы взаимные расчеты занимали самый высокий удельный вес (в 1992 г. - 50%, 1994 г. - 65,3%) в составе средств финансовой помощи субъектам Федерации, что свидетельствует о нарастании условий для их возникновения. Хотя в последующие годы такие условия сохраняются (частые изменения в бюджетном и налоговом законодательствах, стихийный процесс децентрализации расходов, нестабильность в обществе и др.), но с 1995 г. взаимные расчеты уступили свою лидирующую позицию трансфертам, выделяемым из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации (ФФПР) (как известно, в настоящее время эти средства называются дотациями).

Таблица 37

Объем и структура финансовой поддержки бюджетов территорий из федерального бюджета РФ в 1992-1998 гг. (трлн неденоминированных рублей)

Виды финансовой помощи	1992 г.		1994 г.		1996 г.		1998 г.	
	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%	Сумма	%
1. Дотации	0,14	43,8	0,6	2,2	2,8	4,5	3,2	4,9
2. Субвенции	-	-	2,6	9,4	2,7	4,3	2,5	3,9
3. Взаимные расчеты	0,16	50,0	17,9	65,3	25,3	40,7	6,2	9,7
4. Бюджетные ссуды	0,02	6,2	0,1	0,3	5,0	8,1	13,2	20,5
5. Трансферты	-	-	6,2	22,6	26,3	42,4	39,2	61,0
Всего	0,32	100	27,4	100	62,1	100	64,3	100
<i>Справочно:</i>								
Удельный вес финансовой помощи в:								
а) доходах бюджетов субъектов РФ, %								
	13,9		30,1		22,4		17,5	
б) расходах федерального бюджета РФ, %								
	8,0		18,7		17,4		12,8	
в) ВВП, %								
	1,7		4,5		2,7		1,8	

Рассчитана по: данным Минфина и Госкомстата РФ, законов о федеральном бюджете на соответствующие годы.

Бюджетные ссуды (англ. budget loan) не относят к выравнивающим платежам в межбюджетных отношениях. Это средства, выделяемые из одного бюджета в другой на возвратной, но не обязательно платной основе.

В первоначальной редакции БК РФ (ст. 6) бюджетная ссуда рассматривалась как бюджетные средства другому бюджету на возвратной безвозмездной или возмездной основах на срок не более 6 месяцев в пределах финансового года. Бюджетная ссуда выделялась из бюджета вышестоящего территориального уровня на покрытие кассовых разрывов в связи с сезонным характером осуществления расходов, либо поступления доходов. Она предоставлялась на срок до шести месяцев на безвозмездных или возмездных условиях с погашением не позднее чем до конца текущего финансового года и оформлялась соглашением. Начисляемый по нему процент как правило был намного ниже, чем на денежном рынке. Зачастую бюджетная ссуда не возвращалась в вышестоящий бюджет. Эта непогашенная до конца года сумма рассматривалась как средства, участвовавшие в бюджетном регулировании истекшего года.

Остатки не погашенных до конца года ссуд из федерального бюджета отражены в строке 4 табл. 2.3. В 90-е годы XX века они стали играть все большую роль в межбюджетных потоках РФ. Если в 1992 г. их удельный вес составлял 6,2% в общем объеме финансовой поддержки субъектов Федерации, то в последующем он значительно вырос и составил в 1997 г. - 25,4% (17 трлн руб.), в 1998 г. - 20,5% (13,2 млрд новых руб.). Это еще раз напоминает нам об ухудшении финансовой ситуации в регионах на тот период, увеличении дефицита бюджетов территорий, который в 1997 г. достиг 1,2% к ВВП против 2% профицита в 1992 г. [333].

В действующей редакции БК РФ это понятие отсутствует и в межбюджетных отношениях бюджетные ссуды не используются, вместо него применяется бюджетный кредит (ст. 93.2). Под *бюджетным кредитом* понимают денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах. (ст. 6 БК РФ). Бюджетный кредит может быть предоставлен РФ субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных БК РФ, иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете.

Таким образом, получателем бюджетного кредита являются публично-правовое образование, то есть РФ, субъект РФ, муниципальное образование и юридические лица. Одним из условий предоставления бюджетного кредита является то, что он может быть предоставлен только субъекту РФ, муниципальному образованию или юридическому лицу, которые не имеют просроченной задолженности по денежным обязательствам перед соответствующим бюджетом (публично-правовым образованием), а для юридических лиц - также по обязательным платежам в бюджетную систему РФ, за исключением случаев реструктуризации обязательств (задолженности). Бюджетные кредиты юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, могут предоставляться только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований). Особенности предоставления юридическим лицам бюджетных кредитов за счет средств целевых

иностранных кредитов (заимствований) устанавливаются ст. 93.5 БК РФ, а в случае реструктуризации обязательств юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам по нормам, установленным главой 15 БК РФ.

Система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ ориентирована на необходимость обеспечения равного доступа граждан РФ к получению государственных и муниципальных услуг, гарантированных Конституцией РФ в соответствии с установленными стандартами, в том числе в сфере социальной, медицинской помощи, образования и других сферах в рамках полномочий соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований.

Уровень развития региона непосредственно зависит от наличия определенных факторов и условий, формирующих конкурентное преимущество административно-территориального образования. Безусловно, основной целью правительства России должна являться сокращение дифференциации экономического развития между субъектами федерации за счет механизмов стимулирующего характера и на этой основе снижение объемов межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета.

Следует отметить, что величина финансовой помощи показывает, во-первых, несбалансированность нижестоящих бюджетов, их слабую доходную базу, высокую зависимость от вышестоящих бюджетов; во-вторых, возможность проведения единой социально-экономической политики в стране и контроля за деятельностью нижестоящих органов власти; в-третьих, ограниченность бюджетных прав и свободы последних в решении бюджетных и социально-экономических задач; в-четвертых, высокая дифференциация различий в развитии территорий, в уровнях доходов между группами населения и необходимость их выравнивания.

Зависимость территорий от трансфертов сковывает их самостоятельность и стимул в разработке и реализации эффективной бюджетной политики. Поэтому рекомендуется, чтобы доля трансфертов в доходах бюджета территории была невысокой. Мировая практика показывает, что для поддержания существующего способа производства в регионах и для проведения единой социальной политики по всей стране достаточно выделять местным и региональным бюджетам субсидии в пределах 30% от их доходов. Например, в развитых странах эта доля колеблется от 23% (в США) до 40% (в Японии), а доля мест-

ных налогов - 65 и 36% соответственно (по данным за 1987 года) [333].

Можно выделить характерные черты дотационности региона, необходимые, во-первых, для объективной оценки этой стадии развития региональной бюджетной системы, во-вторых, для выработки эффективных мер, адаптированных к данной конкретной ситуации, по выводу бюджета территории из этого состояния. Так, к основным признакам дотационности бюджета региона, на наш взгляд, относятся:

- недостаточность собственных источников доходов, закрепленных за данной территорией, для обеспечения населения минимальным объемом услуг, гарантированных государством, без установления относительно более высокого уровня налогообложения и других чрезвычайных мер;

- наиболее низкие показатели экономического потенциала по сравнению со средними по стране;

- низкая налогооблагаемая база (вследствие убыточности профилирующих предприятий, преобладания аграрного сектора в экономике, низкого уровня доходов граждан, миграции трудоспособного населения, невыгодности вложения капитала из-за чрезвычайно неблагоприятной экономической, политической обстановки в РФ и Республике Дагестан);

- высокий уровень теневой экономики (по разным оценкам в РД он составляет от 40 до 60 процентов);

- консерватизм ряда регионов (слабая восприимчивость к экономическим реформам, проводимым в стране; отсутствие необходимой рыночной инфраструктуры и т. п.);

- необратимость негативных тенденций, угрожающих безопасному развитию страны в случае непринятия мер по государственной финансовой поддержке.

Отметим, что в 2020 г. на фоне низкого уровня реальных доходов бюджетов хорошие показатели исполнения ряда региональных бюджетов были достигнуты во многом за счет ручного управления параметрами бюджетных правил для регионов через подписание соглашений по реструктуризации бюджетных кредитов и предоставление выравнивающих дотаций из федерального бюджета. В предстоящие годы федеральный центр, скорее всего, продолжит активное вмешательство в бюджетную политику регионов, что явно противоречит логике децентрализации в бюджетной системе и самостоятель-

ности регионов к проведению собственной бюджетной политики (по опросам регионов, до 95% все расходных полномочий регионов так или иначе определяются требованиями федеральных стандартов, регламентов, решений) [325].

Таким образом, доходы регионального и местных бюджетов формируются по принципу: чем ниже уровень бюджетной системы, тем меньше доходов он получает ("принцип перевернутой пирамиды"), то есть без учета межбюджетных трансфертов в пропорциях близких к золотому сечению (68%:32%) [325].

Централизация финансовых средств в федеральном бюджете при значительном дефиците финансовых средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов приводит к перераспределению их значительной части между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы РФ в качестве межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что приводит к дотационности и финансовой зависимости бюджетов нижестоящих уровней бюджетной системы РФ от бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы РФ и отсутствие у них достаточных стимулов для развития налогового потенциала. Такая система выравнивания бюджетной обеспеченности публично-правовых образований приводит к возникновению случаев применения субъективных подходов к распределению межбюджетных трансфертов и несет в себе коррупционные риски.

Многие специалисты и политики отмечают, что межбюджетные отношения являются предметом политического торга и компромисса различных ведомств и политических сил в федерации. Можно сказать, что межправительственные трансферты не могут быть независимыми от субнациональных интересов, они часто осуществляются в корыстных интересах политических фигур, чтобы остаться у власти. Кроме того, формула, используемая для распределения трансфертов выравнивания, также отличается от страны к стране. Замечено, что, когда в межправительственные финансовые механизмы вносятся серьезные изменения, они часто являются результатом важных политических событий, которые создают необходимость и возможность для изменений, но без адекватного осмысления изменений. После достижения политического урегулирования в рамках межправительственных механизмов зачастую оказывается исключительно трудным его изменить.

В широком смысле фискальный (бюджетный) федерализм связан с законодательным, экономически обоснованным распределением

расходов и бюджетно-налоговых полномочий и обязанностей между федеральными и субнациональными органами власти, а также органами местного самоуправления, и разработкой эффективной системы межбюджетных отношений. Именно принципы фискального (бюджетного) федерализма лежат в основе формирования федеративной модели бюджетного устройства и бюджетной системы страны.

На наш взгляд, с учетом зарубежного опыта при осуществлении налоговых полномочий как федеральных, так и региональных органов власти РФ необходимо учитывать следующие соображения. Во-первых, оба правительства обязаны обеспечивать, чтобы любой налог был связан с источником облагаемых налогом доходов, и чтобы он определялся в соответствии с надлежащими процедурами расчета налоговой базы, планирования и прогнозирования. Во-вторых, оба правительства должны стремиться к тому, чтобы налог не оказывал отрицательного влияния на взаимоотношения между ними, и чтобы ставка и сумма налогов были соразмерны услугам, которые налоги помогают предоставлять. В-третьих, обоим правительствам нужно запретить взимать налоги с имущества (недвижимости) друг друга.

Общий принцип, лежащий в основе распределения полномочий и законодательной ответственности в федеральных бюджетных системах, заключается в том, чтобы вопросы, представляющие общий интерес и интерес для страны в целом, должны быть переданы федеральному правительству, а вопросы, имеющие явно региональный или местный характер, - региональным и муниципальным правительствам.

В заключение рассмотрения данного вопроса отметим, что в настоящее время основная часть доходов территориальных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов и отчислений от федеральных налогов. Перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов заведомо недостаточны для финансирования расходов регионального и местного характера, при этом полномочия по регулированию данных налогов на региональном и местном уровне весьма ограничены. Все эти факты свидетельствуют о настоятельной необходимости формирования транспарентной системы межбюджетного распределения налоговых доходов.

2.3. Трансформация субфедеральной бюджетно-налоговой политики в условиях финансово-экономических рисков

Важнейшей составной частью территориальной финансово-экономической политики государства является бюджетная политика, проводимая как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Именно субфедеральная (территориальная) бюджетная политика, учитывающая весь комплекс особенностей регионов, служит основой развития экономики и социальной сферы территорий. На наш взгляд, под *субфедеральной бюджетной политикой* следует понимать совокупность мероприятий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления в области бюджетного устройства и межбюджетных отношений, бюджетного процесса, формирования доходов и финансирования расходов региональных и местных бюджетов с целью обеспечения социально-экономического развития территорий.

В условиях нарастания внутренних и внешних рисков несбалансированности бюджетов бюджетной системы РФ, низкого бюджетного потенциала большинства субъектов РФ меры, направленные на модификацию модели бюджетно-налогового федерализма, межбюджетных отношений не способны решить острые проблемы ни самых бюджетов, ни тех отраслей, на которые они опираются. Мы считаем, что, несмотря на современные и риски в экономике и финансах России и её субъектов, связанные с западными санкциями и последствиями коронавирусной пандемии, колебаниями мировых цен на энергоносители, выход из создавшейся ситуации видится в осуществлении мощного рывка в плане мобилизации всех имеющихся внутренних и внешних источников финансирования инвестиций и их направления в реальный сектор экономики. Спад инвестиций является ключевым показателем вхождения экономики и финансов любой страны в состояние кризиса, а оживление инвестиционной активности - непременным условием выхода на устойчивую траекторию финансово-экономического роста.

От роста инвестиций в отраслях материального производства зависит увеличение предложения товаров и услуг, снижение уровня безработицы. Это напрямую ведет к расширению налогооблагаемой базы (добавленной стоимости, прибыли, заработной платы, выручки, стоимости имущества и т.д.) и увеличению налоговых поступлений в бюджетную систему страны, что, в свою очередь, позволит органам

власти разных уровней более качественно и в полном объеме выполнить свои обязательства перед населением.

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» отмечается: «Основные направления деятельности в сфере межбюджетных отношений определены в Послании Президента РФ Федеральному Собранию и сфокусированы на формировании собственной ресурсной базы, поддержании финансовой устойчивости, развитии экономик субъектов РФ, в том числе их инфраструктурного развития.

Реализуются или планируются к «запуску» в ближайшее время ключевые меры:

✓ реструктуризация бюджетных кредитов, предусматривающая:

- направление регионами высвобождающихся средств (около 628,6 млрд рублей в 2021-2024 гг.) на бюджетные инвестиции в объекты инфраструктуры в целях реализации новых инвестиционных проектов;

- возможность списания кредитов за счет увеличения налоговых поступлений от реализации новых инвестиционных проектов в федеральный бюджет;

✓ предоставление бюджетных кредитов на замещение рыночных заимствований регионов и муниципальных образований со сроком погашения до 2029 года включительно в объеме до 337 млрд рублей, предусматривающей:

- доведение доли консолидированной задолженности по рыночным заимствованиям до 25% объема налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов за 2020 год;

- проведение регионами ответственной долговой политики, а также не увеличения доли долговых обязательств по рыночным заимствованиям к объему налоговых и неналоговых доходов;

✓ предоставление до 2023 года регионам бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в объеме до 500 млрд рублей на 15 лет по ставке 3% годовых;

✓ увеличение объема грантов субъектов РФ за достижение показателей национальных целей развития более чем на 40% (до 50 млрд рублей ежегодно).

В целях повышения предсказуемости поступления доходов в региональные бюджеты и недопущения возникновения выпадающих доходов по акцизам на средние дистилляты, связанных с высокой за-

висимостью от динамики цен на нефть, с 2022 года указанные доходы от акцизов будут централизованы в федеральном бюджете в полном объеме (в настоящее время действует распределение в пропорции 50%). В целях компенсации уменьшения доходов региональных бюджетов будет увеличен норматив распределения акцизов на крепкую алкогольную продукцию до 84% (в настоящее время 80%).

В 2022-2024 годах продолжится реализация мероприятий по повышению финансовой дисциплины и оздоровлению государственных региональных финансов.

Планируется подготовка изменений в Бюджетный кодекс РФ в части совершенствования межбюджетного регулирования на региональном уровне в отношении бюджетов муниципальных образований, вовлеченных в межмуниципальное сотрудничество по созданию агломераций для совместного развития инфраструктуры» [43].

Если на федеральном уровне видится развитие бюджетно-налогового потенциала территорий через повышение инвестиционной и инновационной активности, то, к сожалению, на уровне Республики Дагестан по-прежнему существует старый административный подход – «за счет реализации мероприятий по актуализации и инвентаризации налоговой базы, постановке на учет всех налогоплательщиков и объектов налогообложения». Об этом говорится в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Республики Дагестан на 2021 - 2035 годы», закрепленных Постановлением Правительства Республики Дагестан от 10 июля 2021 г. N 136 «Об утверждении бюджетного прогноза Республики Дагестан на долгосрочный период до 2035 год» [40].

В документе (разделе IV) говорится: «Основной целью бюджетной политики Республики Дагестан является создание рациональной системы управления финансовыми ресурсами, направленной на обеспечение стратегических и тактических задач деятельности органов государственной власти Республики Дагестан.

Бюджетная политика Республики Дагестан включает в себя следующие направления.

1. Совершенствование системы стратегического и тактического планирования и прогнозирования республиканского бюджета Республики Дагестан и местных бюджетов.

Первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов бюд-

жета при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в первую очередь социального характера.

Расходы на финансирование мероприятий по реализации государственных программ Республики Дагестан должны соответствовать параметрам, утвержденным законом Республики Дагестан о республиканском бюджете Республики Дагестан на соответствующий год и на плановый период.

В случае проведения оптимизации бюджетных расходов и уточнения параметров республиканского бюджета Республики Дагестан необходима актуализация мероприятий по реализации государственных программ Республики Дагестан.

Применение программно-целевого метода формирования и исполнения бюджетов обеспечит создание условий для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости республиканского бюджета Республики Дагестан необходимо реализовать комплекс мер по разработке долгосрочного бюджетного прогноза и поддержанию безопасного уровня и структуры государственного долга.

2. Увеличение доходной части бюджетов бюджетной системы за счет собственных источников.

Увеличение доходов бюджетной системы предполагается осуществлять за счет реализации мероприятий по актуализации и инвентаризации налоговой базы, постановке на учет всех налогоплательщиков и объектов налогообложения, а также принятия мер по ее расширению в соответствии с Программой финансового оздоровления и социально-экономического развития Республики Дагестан на 2020 - 2024 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 декабря 2020 г. N 295.

В частности, работу необходимо вести по следующим направлениям:

максимальное задействование имеющихся резервов взыскания налогов и сборов:

проведение детальной инвентаризации и актуализации налоговой базы как по имущественным налогам, так и по налогам с доходов и с оборота;

улучшение налогового администрирования, повышение собираемости налогов, снижение задолженности по платежам в бюджет;

выявление и пресечение использования налогоплательщиками схем минимизации налогообложения в виде дробления бизнеса, использования трансфертного ценообразования, бартерных и наличных операций, выплаты неучтенной ("теневой") заработной платы;

постановка на учет физических и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без соответствующей регистрации;

увеличение налоговой отдачи и эффективности от бюджетных инвестиций;

усиление воздействия на конечных получателей бюджетных средств инвестиционного либо инновационного характера (подрядчиков и субподрядчиков) в плане увеличения отдачи путем выстраивания механизма вертикальных связей;

проведение оценки бюджетной и социальной эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых расходов (налоговых льгот) в соответствии с законодательством Республики Дагестан и отмена неэффективных налоговых расходов (налоговых льгот);

активизация работы отраслевых министерств и ведомств республики в части мониторинга и анализа налоговой базы предприятий своих отраслей, доведения налоговой нагрузки до уровня среднего по Северо-Кавказскому федеральному округу и Российской Федерации (особенно в строительной и алкогольной сферах);

использование преимуществ республики в сфере импортозамещения сельхозпродукции агропромышленного комплекса, спрос на которую существенно вырос в связи с необходимостью преодоления последствий экономических санкций;

увеличение потенциала за счет генерации вновь созданных производств, поддержки предпринимательской инициативы;

поиск новых способов и возможностей по привлечению в республику инвесторов, способных реализовать значимые приоритетные проекты, за счет предоставления им государственных гарантий, налоговых, арендных и иных преференций;

стимулирование развития малого предпринимательства, в частности за счет предоставления для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей "налоговых каникул", обеспечения доступа к кредитным ресурсам, субсидирования процентной ставки по кредитам и прямого предоставления средств государственной поддержки, расширения бизнес-инкубаторов и технопарков;

проведение полной инвентаризации кредиторской задолженности по арендной плате за использование государственного имущества;

принятие мер по повышению ответственности должностных лиц за обеспечение поступления в бюджет доходов за аренду имущества.

Необходимо активизировать финансово-хозяйственную деятельность государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений в части увеличения объема предоставляемых платных услуг. Указанные доходы должны направляться на финансирование статей расходов, плановые назначения по которым недостаточны для обеспечения текущей деятельности подведомственных учреждений, в том числе на текущий и капитальный ремонт.

Усиление роли многофункциональных центров по предоставлению государственных (муниципальных) услуг позволит обеспечить поступление в республиканский бюджет Республики Дагестан и местные бюджеты дополнительных доходов в виде отчислений от государственной пошлины, земельного и имущественных налогов.

3. Повышение эффективности бюджетных расходов консолидированного бюджета Республики Дагестан.

Необходимы сплошная инвентаризация расходных обязательств, исключение излишних, неправомерных и неэффективных расходов бюджетов бюджетной системы, двойного и перекрестного финансирования.

Результаты работы по инвентаризации расходных обязательств должны стать основанием для последующей оптимизации как сети государственных и муниципальных учреждений, так и штатной численности во всех сферах.

Следует обеспечить проведение инвентаризации получателей мер социальной поддержки, исключив предоставление льготы одному получателю по разным основаниям, и принятие мер, направленных на оптимизацию бюджетных расходов на эти цели, с учетом принципов адресности и нуждаемости.

4. Обеспечение эффективного управления государственным долгом Республики Дагестан посредством:

поддержания объема государственного долга Республики Дагестан на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков при соблюдении ограничений, установленных бюджетным законодательством Российской Федерации;

обеспечения минимально возможной стоимости обслуживания

государственного долга Республики Дагестан;

сокращения объема государственного долга Республики Дагестан и долговой нагрузки на республиканский бюджет Республики Дагестан;

своевременного и полного исполнения долговых обязательств.

5. Совершенствование системы межбюджетных отношений, обеспечение сбалансированности и устойчивости местных бюджетов.

Необходим систематический анализ методик расчетов межбюджетных трансфертов на предмет повышения эффективности предоставления и соответственно последующего использования бюджетных средств.

В целях оптимизации расходов следует осуществлять систематическую экспертизу бюджетов (проектов бюджетов) муниципальных образований с направлением в муниципальные образования рекомендаций, согласованных с отраслевыми министерствами о перераспределении средств (при условии полного исполнения социальных обязательств местных бюджетов) на финансирование объектов социально-культурного назначения и инженерной инфраструктуры, в том числе связанных с реализацией приоритетов проектов развития и государственных программ Республики Дагестан.

6. Привлечение внебюджетных источников финансирования для решения социальных задач и приоритетных направлений развития Республики Дагестан, в том числе через механизмы государственно-частного партнерства.

Внебюджетные источники финансирования возможны при привлечении инвесторов для решения задач социально-экономического развития республики. Наиболее эффективным в этом случае может стать внедрение механизмов государственно-частного партнерства.

7. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов.

Необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, гарантирующую обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств» [40].

Как мы видим из приведенного документа, для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости республиканского бюджета Республики Дагестан Правительство РД считает необходимым «реализовать комплекс мер по разработке долгосрочного бюджетного прогноза и поддержанию безопасного уровня и структуры

государственного долга». Об инвестициях и о развитии на этой основе реального сектора экономики, о создании новых рабочих мест не говорится ни слова.

Обратимся к Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2030 года, проект которого подготовлен по поручению Главы РД С.А. Меликова и прошел широкое обсуждение в обществе и находится на стадии принятия. В ней говорится:

«В развитии бюджетной и финансовой сферы Республики Дагестан следует выделить следующие цель и задачи: повышение эффективности управления бюджетными ресурсами, создание финансовой основы для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Республики Дагестан.

Приоритетными направлениями бюджетной политики являются следующие:

— обеспечение сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики на основе системы норм и мероприятий в сфере формирования доходов и осуществления расходов бюджета, управления государственным долгом;

— взаимосвязь формирования и исполнения бюджета с прогнозами, планами и программами социально-экономического развития в целях развития экономики региона и повышения уровня и качества жизни населения;

— повышение эффективности бюджетных расходов и системы бюджетирования за счет оптимизации расходных обязательств, повышения прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного и муниципального заказа, процедур формирования межбюджетных трансфертов.

Для достижения стратегической цели предстоит обеспечить решение следующих основных задач:

— обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики;

— увеличение доходов консолидированного бюджета;

— совершенствование системы планирования и управления расходами бюджетов бюджетной системы региона;

— повышение эффективности управления государственным долгом, увеличение объема долговых обязательств на финансово безопасном уровне с учетом всех возможных рисков;

- организация бюджетного процесса исходя из принципа безусловного исполнения действующих расходных обязательств;
- повышение результативности расходования бюджетных средств за счет ориентации на достижение конечного результата наиболее эффективным способом;
- внедрение конкурсных принципов распределения бюджетных ресурсов;
- повышение качества планирования и обоснованности принятия управленческих решений всеми участниками бюджетного процесса;
- создание условий для устойчивого повышения уровня жизни и состояния здоровья граждан, защиты их безопасности и обеспечения социальных гарантий;
- совершенствование нормативно-правовой базы в части формирования налогового потенциала путем установления экономически обоснованного уровня налоговой нагрузки для предприятий реального сектора экономики в целях расширения налогооблагаемой базы;
- расширение применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов и внедрении инноваций с регистрацией участия органов государственной и муниципальной власти;
- формирование системы управления качеством государственных и муниципальных услуг, внедрение новых форм их оказания и финансового обеспечения, развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг.

Реализация указанных мероприятий обеспечит повышение объемов налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета, оптимизацию бюджетных расходов при полном и своевременном исполнении всех расходных обязательств, будет способствовать модернизации социальной и инженерной инфраструктур, а также реализации инвестиционного и инновационного потенциала региона, в том числе на основе государственно-частного партнерства» [52].

Как мы видим, в Стратегии, кроме общих намерений, конкретно ничего не говорится о развитии бюджетно-налогового потенциала РД. Кроме того, за счет «обеспечения сбалансированности и устойчивости консолидированного бюджета республики на основе системы норм и мероприятий в сфере формирования доходов и осуществления расходов бюджета, управления государственным долгом» и прочих

аналогичных мер Правительство РД собирается реализовать инвестиционный и инновационный потенциал региона, хотя, по сути, должно быть все наоборот. Безусловно, что для развития инвестиций и инноваций в свою очередь нужно использовать весь спектр налоговых и бюджетных мер поддержки и стимулирования.

В «Бюджетном прогнозе РД на период до 2035 года» раздел VI посвящен «Основным рискам, влияющим на сбалансированность республиканского бюджета Республики Дагестан». В документе отмечается:

«Одной из ключевых задач Бюджетного прогноза является возможность оценки и создания условий для минимизации рисков несбалансированности консолидированного и республиканского бюджетов Республики Дагестан.

Общий подход к минимизации возможных угроз ухудшения сбалансированности республиканского бюджета Республики Дагестан и местных бюджетов заключается в возможности обеспечения действующих расходных обязательств республики без сокращения расходов на реализацию принятых решений.

В целях обеспечения бюджетной сбалансированности в случае сокращения доходов республиканского бюджета Республики Дагестан и местных бюджетов в первую очередь будут сокращены условно утверждаемые объемы бюджетных ассигнований.

Долгосрочные бюджетные риски, действие которых будет выходить за пределы планового периода (более трех лет), потребуют введения дополнительных ограничений при формировании бюджетов будущих периодов.

К числу основных внешних рисков относятся следующие виды рисков:

1) снижение темпов социально-экономического развития Российской Федерации и Республики Дагестан, приводящее к сокращению поступлений доходов в консолидированный бюджет Республики Дагестан, повышение прогнозируемого уровня инфляции, сокращение доступности и увеличение стоимости кредитных ресурсов;

2) изменение федерального законодательства, влияющее на параметры консолидированного бюджета Республики Дагестан (снижение нормативов отчислений от налогов и сборов, установление новых расходных обязательств, сокращение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и т.д.).

Влияние внешних рисков потребует регулярного уточнения про-

гноза доходов и в случае необходимости разработки дополнительных мер, направленных на ограничение роста расходных обязательств, сокращение избыточных и неэффективных расходов будущих периодов.

К числу основных внутренних рисков относятся следующие виды рисков:

1) снижение конкурентоспособности экономики и производительности труда.

Влияние данного фактора носит системный характер, результатом которого является сокращение инвестиций, снижение рентабельности соответствующих видов экономической деятельности, и в конечном итоге приводит к дальнейшему замедлению темпов экономического роста.

Минимизация указанных рисков возможна за счет реализации системных мер, направленных на развитие производства, повышение производительности труда. В качестве основных мер в долгосрочном периоде сохраняются налоговые льготы, субсидирование затрат производителей;

2) сокращение (отсутствие интенсивного роста) инвестиций в основной капитал.

В среднесрочной перспективе инвестиции остаются практически единственным источником для стимулирования экономического роста, поскольку потенциал стимулирования внутреннего спроса и роста экспорта в настоящее время ограничен.

Дефицит инвестиций в основной капитал сдерживает темпы экономического роста, а также формирует условия для сдерживания роста промышленного производства в республике по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Основными мерами минимизации указанных рисков являются сохранение налоговых льгот, нацеленных на развитие производства и рост инвестиций, реализация проектов, направленных на развитие инфраструктуры;

3) демографические риски.

Снижение численности населения в трудоспособном возрасте становится основным сдерживающим фактором демографического развития, серьезно ограничивает потенциальные темпы роста экономики, а также повышает нагрузку на республиканский бюджет Республики Дагестан за счет увеличения расходов на здравоохранение и социальное обеспечение.

В целях минимизации указанных рисков должна проводиться систематическая работа по выявлению и исключению из числа неработающего населения граждан трудоспособного возраста, фактически осуществляющих трудовую деятельность, но не уплачивающих взносы на обязательное медицинское страхование. Должна быть продолжена также работа по обеспечению мер социальной поддержки граждан с учетом критериев адресности и нуждаемости.

Реализация мер, направленных на минимизацию перечисленных рисков, использование механизма управления рисками, а также оптимизация расходов и мораторий на принятие новых расходных обязательств позволят обеспечить ускорение темпов роста экономики и соответственно рост доходного потенциала, консолидированного и республиканского бюджетов Республики Дагестан» [40].

Как мы видим, для создания сбалансированной и эффективной бюджетной системы РД с минимальным уровнем дотационности республиканского и местных бюджетов нужно в первую очередь обеспечить устойчивое территориальное экономическое развитие за счет роста инвестиций, а также необходимы глубокие структурные преобразования в экономике с акцентом на инновационные сферы. Однако, верно выделив в Прогнозе основные внутренние риски, влияющие на сбалансированность республиканского бюджета Республики Дагестан, в «Основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики Республики Дагестан на 2021 - 2035 годы» не определены меры финансового характера по минимизации этих рисков. Безусловно, данное противоречие нужно исправить и четко прописать в Прогнозе основные направления бюджетной и налоговой политики РД в привязке и бюджетными и экономическими (инвестиционными) рисками.

Программа финансового оздоровления и социально-экономического развития Республики Дагестан на 2020 - 2024 годы, утвержденная постановлением Правительства РД от 29 декабря 2020 г. N 295, предусматривает реализацию мер по трем направлениям:

1. Меры по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов (ожидаемый финансовый эффект в 2022 г. – 603,0 млн руб.);
2. Меры по оптимизации расходов (ожидаемая экономия в 2022 г. – 779,3 млн руб.);
3. Меры по сокращению государственного и муниципального долга.

Меры по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов включают в себя:

1. Проведение работы по сокращению недоимки по платежам в консолидированный бюджет Республики Дагестан.

2. Проведение анализа эффективности сдачи в аренду имущества, принадлежащего Республике Дагестан и муниципальным образованиям. Проведение анализа своевременности уплаты арендной платы и ее соответствия рыночным ценам, а также соотношения арендной платы к сумме уплаченных собственником имущественных налогов

3. Мероприятия по мобилизации налога на имущество организаций.

4. Мероприятия по мобилизации транспортного налога (проведение межрегионального анализа).

5. Обеспечение взаимодействия УГИБДД МВД по РД и УФССП по РД в целях повышения собираемости штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, в том числе проведение контрольных мероприятий (рейдов) по выявлению фактов нарушения правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов. Обеспечение функционирования и модернизации системы фото- видеофиксации нарушений ПДД: содержание системы; установка дополнительных комплексов.

Меры по финансовому оздоровлению муниципальных образований

6. Мероприятия по мобилизации поступлений налога на имущество физических лиц.

7. Мероприятия по мобилизации поступлений земельного налога (инвентаризация ставок по земельному налогу, исключение фактов установления минимальных ставок).

8. Работа по оптимизации действующих налоговых льгот, установленных нормативными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

9. Проведение работы по сокращению недоимки по платежам в бюджеты муниципальных образований Республики Дагестан.

10. Пересмотр ставок по налогам и сборам, в том числе:

- рассмотрение возможности поэтапного увеличения ставок по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения (предлагается отменить решение о снижении ставки по плательщикам, выбравшим в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов (далее - УСН), оста-

вив ее на максимальном уровне 15 процентов);

- рассмотрение возможности установления максимальной налоговой ставки в размере 2,0 процента по налогу на имущество организаций в отношении отдельных объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется исходя из кадастровой стоимости имущества.

11. Увеличение объема поступлений неналоговых доходов в республиканский бюджет Республики Дагестан, в том числе за счет проведения мероприятий по установлению эффективных ставок арендной платы за сдаваемое в аренду имущество.

12. Инвентаризация имущества, находящегося в государственной собственности:

- внедрение тотального учета государственного имущества;
- выявление неиспользуемого (бесхозного) имущества и установление направлений эффективного его использования;
- определение и утверждение перечня сдаваемого в аренду имущества с целью увеличения доходов, получаемых в виде арендной платы или иной платы за сдачу во временное владение и пользование.

13. Выявление неиспользуемых основных фондов государственных (муниципальных) учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду.

14. Завершение работы по ликвидации (реорганизации) неэффективных государственных унитарных предприятий Республики Дагестан и повышение эффективности их деятельности.

15. Проведение мероприятий по легализации теневой занятости. Адресная работа с работодателями, выплачивающими заработную плату ниже минимального размера оплаты труда или ниже среднеотраслевого уровня по видам экономической деятельности в регионе.

Легализация неформальных трудовых отношений и "теневой" заработной платы в соответствии с достигнутыми восьмисторонними соглашениями.

16. Увеличение налоговой нагрузки по виду экономической деятельности "Строительство". Предлагается:

- ✓ не привлекать к строительству организации, не располагающие трудовыми ресурсами и материально-техническим обеспечением;

✓ не привлекать к строительству организации, систематически нарушающие налоговое законодательство и имеющие задолженность по налоговым платежам;

✓ сократить доли субподряда при проведении работ» [39].

Нужно отметить, что все предлагаемые меры носят административный характер и не направлены на формирование в РД долгосрочной доходной базы бюджетов. Кроме того, Программа, как следует из названия, должна включать в себя не только меры финансового оздоровления, но и социально-экономического развития Республики Дагестан на 2020 - 2024 годы. Однако она не содержит ни одного мероприятия в этом направлении.

Безусловно, важнейшим направлением повышения бюджетно-налогового потенциала является проведение мероприятий по легализации теневой занятости. Вот что отмечал бывший Глава РД В.А. Васильев в своем ежегодном Послании к Народному Собранию РД 20 марта 2019 г.: «Мы неоднократно говорили об избыточности доли «теневой» экономики в республике – по вашим оценкам от 40 до 60 процентов. При этом налоговая нагрузка в среднем по экономике составляет лишь 5,5 процента, в то время как по Российской Федерации этот показатель превышает 10 процентов. В 2017 году у нас налоговая нагрузка была еще меньше – 4,9 процентов, и небольшой ее рост показывает результаты нашей работы по выводу экономики из «тени».

Незначительное увеличение налоговой нагрузки - на 0,6% - за прошедший год обеспечило дополнительное поступление в консолидированный бюджет республики в размере 6 млрд рублей. Представьте, какие возможности будут у республики при достижении среднероссийских значений.

Об уровне теневой экономики можно судить при сравнении показателей налоговой нагрузки в сфере розничного товарооборота. Так, в Республике Дагестан при значительных объемах оборота розничной торговли доля налоговых поступлений составляет 0,3 % (615 млрд руб. – оборот розничной торговли, 2,1 млрд руб. - налоговые поступления). При этом по Ставропольскому краю доля налоговых поступлений составляет 0,8 % (510 млрд руб. - оборот розничной торговли, 4,2 млрд руб. - налоговые поступления). Таким образом, при меньших объемах розничной торговли в 1,2 раза соседи собирают в 2 раза больше налогов в этой сфере.

В рамках работы по легализации предпринимательской деятельности в течение прошлого года на налоговый учет поставлены 3695 субъектов малого и среднего предпринимательства, 7,6 тыс. индивидуальных предпринимателей, 36,2 тыс. человек оформили свои трудовые отношения с работодателями.

Определенный результат этой работы уже есть. Только по автозаправочным станциям г. Махачкалы в 2018 году сумма уплаченных налогов и страховых взносов выросла почти в 3 раза и составила около 180 млн рублей, поставлено на налоговый учет 42 заправки, заключено 705 трудовых договоров.

Мы встречались с предпринимателями, многие нас услышали и увеличили налоговые отчисления, оформили трудовые отношения со своими работниками. Мы будем всячески поддерживать таких предпринимателей, в первую очередь, реагируя на сигналы об излишней «опеке» со стороны контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

В целом в результате проводимой работы объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета республики увеличился на 20 процентов или на 6,5 млрд рублей, что нам позволяет решить ряд социальных задач, которые годами не находили своего решения...

Важное значение для региона имеет развитие промышленности, которая дает треть налоговых поступлений в консолидированный бюджет республики, создает высокопроизводительные рабочие места.

Учитывая, что индустрия Дагестана по-прежнему ориентирована на выполнение гособоронзаказа, мы оказываем поддержку нашим предприятиям (ОАО «Концерн «КЭМЗ», ОАО «Завод «Дагдизель», ОАО «Авиаагрегат», ОАО «Электросигнал») в привлечении заказов Минобороны России и имеем хорошие перспективы...» [42].

Есть две пути регулирования дефицита бюджета:

- увеличение доходов до уровня расходов;
- сокращение расходов до уровня доходов.

Однако огульно использовать эти методы в наше время и в нашей стране никак невозможно и чревато негативными последствиями. Например, нереально сократить расходы на заработную плату бюджетников ниже МРОТ (с 2022 г. - 13 890 руб.) или прожиточного минимума. Чрезвычайно опасно в условиях крайне

напряженной международной обстановки вокруг России и пандемии Covid-19 секвестировать расходы на национальную оборону, социальные нужды. С другой стороны, повышение налоговых доходов, как это не раз бывало у нас, отпугнет потенциальных инвесторов, налогоплательщики будут использовать серые схемы ухода от налогов и т.п.

Какой же видится выход из ситуации? Безусловно, как показывает мировой опыт, сбалансированное развитие бюджетной системы страны можно обеспечить только за счет экономического роста. В этой связи уместно обратиться к «Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», где отмечается: «Национальные цели в сфере экономики: вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение устойчивого роста экономики темпами выше среднемировых, создание высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора – базовые национальные цели развития. Их достижение позволит создать надежный фундамент для роста реальных доходов населения, снижения бедности и достижения других национальных целей. Без устойчивой и конкурентоспособной экономики невозможно обеспечить достойный уровень благосостояния и качества жизни граждан.

Для ускорения темпов экономического роста необходимо добиться:

- ✓ повышения качества инвестиций в основной капитал и увеличения их объема до 25% ВВП;

- ✓ роста уровня занятости в экономике и повышения производительности труда;

- повышения конкурентоспособности российских товаров и предприятий и роста вовлеченности в глобальную торговлю» [44]

К сожалению, несмотря на громкие заявления на федеральном и региональном уровнях иностранные инвесторы не спешат вкладывать даже в специально созданные территории опережающего развития (ТОРы), например, Республики Дагестан (в г. Каспийск и Дагестанские Огни), ни в свободные экономические зоны (СЭЗ). Некоторые иностранные проекты получают статус резидента, но долго не могут начать операционную деятельность, в том числе из-за высокой степени неопределенности современного российского рынка, бюрократии и отсутствия четких правил игры для инвесторов.

Зачастую муниципальные власти являются серьезным барьером

для работы иностранных инвесторов, которые незнакомы с внутренней средой российского рынка. Многие местные власти относятся к иностранному бизнесу с недоверием, что мешает его деятельности в рамках свободных экономических зон.

Российские и иностранные резиденты СЭЗ или ТОРов нередко сталкиваются с изменением общефедерального и регионального российского законодательства и правовых норм, которые применяются к ним в ретроспективном порядке и влияют на их операционную деятельность. Создание СЭЗ и ТОРов не решает общих социально-экономических проблем регионов России, которые в свою очередь сказываются на их привлекательности для иностранных инвесторов.

Мы считаем весьма важными для регионов с точки зрения развития доходной базы бюджетов в долгосрочной перспективе реализация на своих территориях тех мер инвестиционного характера и поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, которые отражены в «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». К ним относятся:

«Системные меры повышения инвестиционной активности.»

Достижению целевого уровня роста инвестиций в основной капитал будет способствовать реализация широкого спектра мер бюджетно-налоговой политики.

Стимулирующие налоговые и финансовые меры, в том числе:

- переход к новому порядку предоставления налоговых льгот инвестиционного характера, предусматривающего заключение инвестиционных соглашений между получателем льгот и Правительством РФ;
- стимулирование применения инвестиционного налогового вычета;
- развитие льготного режима налогообложения в рамках функционирования специальных административных районов (САР);
- введение преференциального налогового режима на Курильских островах, предполагающего действие на данной территории режима свободной таможенной зоны, освобождение отечественных и иностранных инвесторов от уплаты ряда налогов (налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, земельного налога и транспортного налога), а также уплату данными лицами страховых взносов по пониженным тарифам в совокупном размере 7,6%;
- разработка мер налогового стимулирования привлечения де-

нежных средств физических лиц на финансовый рынок на долгосрочной основе, в том числе с использованием индивидуальных инвестиционных счетов нового типа;

- совершенствование системы налогообложения добычи углеводородного сырья в целях вовлечения запасов разрабатываемых месторождений, нерентабельных при текущем уровне налогообложения, и ввод в разработку месторождений в новых регионах;

- направление на возвратной основе средств ФНБ на финансирование инфраструктурных проектов;

- предоставление в 2022 - 2023 годах инфраструктурных государственных гарантий РФ в целях привлечения российскими компаниями заемных ресурсов для финансирования отобранных инфраструктурных проектов;

- реализации проектов по развитию транспортной инфраструктуры с учетом осуществления мероприятий, обеспечивающих комплексное развитие территорий субъектов Российской Федерации за счет льготных бюджетных кредитов;

- повышение эффективности деятельности институтов развития;

- реализация механизма СПИК 2.0 и СЗПК;

- возмещение затрат субъектов Российской Федерации на проведение капитального ремонта объектов инфраструктуры, расположенных в особых экономических зонах;

- увеличение с 5 до 15 лет предельного срока государственной поддержки на компенсацию расходов субъектов Российской Федерации на создание, модернизацию и реконструкцию объектов инфраструктуры технопарков, промышленных парков и особых экономических зон.

Поддержка субъектов малого и среднего бизнеса

В рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предусматривается:

- программа льготного кредитования субъектов МСП;

- обеспечение бездекларационной уплаты налога и страховых взносов организациями и ИП, применяющими УСН с численностью работников не более 5 человек и имеющими предельную сумму годового дохода не более 60 млн рублей;

- развитие механизмов альтернативных источников финансирования для бизнеса путем запуска новых финансовых инструментов — краудинвестинг и факторинг;

- создание промышленных, техно и агропарков, и обеспечение доступа субъектов МСП к производственным площадям и помещениям;

- развитие цифровых инструментов, упрощающих открытие и ведение бизнеса, и объединенных в одну экосистему с механизмами адресного подбора и проактивного одобрения инструментов поддержки;

- создание организационных и финансовых условий для зарождения и развития максимального количества стартапов в технологической и цифровой сферах, а также их сопровождение на всех этапах роста;

- поддержка самозанятых граждан: запуск программы предоставления трехлетних микрозаймов до 1 млн рублей по льготной ставке, не превышающей 1,5 размера ключевой ставки Банка России» [43].

Основной целью дальнейшего реформирования бюджетно-налогового федерализма в РФ представляется переход к такой ее модели, при которой регионы будут стремиться к росту собственной доходной базы и к уменьшению межбюджетных потоков, объемов трансфертов, выделяемых, из федерального бюджета. Данное требование было подкреплено и Программой развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года. Одним из эффективных способов стимулирования регионов зарабатывать средства самим является изменение пропорций налоговых отчислений от регулирующих доходов в бюджеты разных уровней в пользу субъектов РФ и муниципальных образований. Ориентация на большее налоговое самообеспечение, как показывает практика, служит мощным стимулом деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по развитию финансово-экономического потенциала территорий.

Существующая система отчислений от регулирующих доходов не имеет под собой научно обоснованной основы и не способна решать проблемы регулирования бюджетов. Установление единых нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты без учета всех особенностей и специфики территорий привело к еще большему росту количества дотационных бюджетов. При изменении пропорций распределения налоговых поступлений между бюджетами следует исходить из положения о доведении доли закрепленных доходов до уровня не менее 70 процентов доходной части минимальных бюджетов региональных и местных органов власти.

Вот уже многие годы в ряде регионов сложилась такая ситуация, когда на соответствующей территории имеется достаточный налоговый потенциал для того, чтобы сбалансировать бюджет в пределах выше минимально необходимого уровня без финансовой помощи из федерального бюджета и внешних заимствований. Но поскольку всем субъектам РФ устанавливаются единые нормативы отчислений, это приводит к искусственному дефициту бюджетов, усилению межбюджетных потоков. В этой связи, как нам представляется, необходимо закрепить в бюджетном законодательстве положение, которое гарантировало бы оставление в регионах той части регулирующих доходов, которая бы обеспечила финансирование расходов на уровне минимального бюджета. Это означает установление дифференцированных нормативов отчислений от федеральных регулирующих налогов по субъектам Федерации, более рациональное распределение закрепленных доходов между бюджетами разных уровней. А к дотациям и другим формам финансовой помощи следует прибегать в последнюю очередь, когда исчерпаны все резервы оптимизации модели налогового федерализма.

Фактическое увеличение доходов региональных и местных бюджетов в текущем финансовом году, являющееся результатом финансово-хозяйственной деятельности территорий, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами власти РФ и субъектов Федерации нормативов отчислений от регулирующих доходов, а также размера финансовой помощи, выделяемой из Фонда финансовой поддержки регионов (муниципальных образований). Это будет и в дальнейшем способствовать расширению собственной доходной базы бюджетов.

Данное положение четко закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Однако на практике нередки случаи, когда нормативы отчислений снижаются без учета этого обстоятельства. С одной стороны, налицо нарушение закона, но с другой, если будут устанавливаться единые нормативы отчислений на долговременной основе (на три и более лет, как требует закон), то теряется смысл назначения таких нормативов - бюджетное регулирование. Ведь нельзя забывать, что при высокой дифференциации и неустойчивости доходной базы бюджетов территорий, для их регулирования требуется оперативное вмешательство вышестоящих органов власти. Иначе останутся недофинансированными многие программы

социального характера. По некоторым же территориям может произойти избыточное финансирование в случае сохранения нормативов без изменений в течение ряда лет. Поэтому, на наш взгляд, долговременные нормативы следует устанавливать в минимальных пределах, чтобы повысить заинтересованность территориальных органов в укреплении доходной базы бюджетов. А в целях бюджетного регулирования и снятия напряженности в межбюджетных отношениях нужно сочетать временные и долгосрочные, единые и дифференцированные нормативы по разным видам регулирующих налоговых доходов.

Следует констатировать, что одинаковый подход к регионам и местным органам самоуправления при формировании модели налогового федерализма и определении межбюджетных отношений заключается в установлении не единых нормативов отчислений от федеральных налогов, а в едином методе их исчисления. Если в формулу для расчета нормативов отчислений будут включены объективные условия и особенности каждой территории, то разное их количественное выражение непосредственно повлияет на устанавливаемый для данного субъекта Федерации или муниципального образования норматив отчислений от регулирующих доходов, т.е. нормативы будут дифференцированными. По такой методологии, как известно, рассчитываются доли регионов в Федеральном фонде финансовой поддержки. Это позволит нормативному методу выполнить свою регулируемую функцию.

Механизмом реализации налогового федерализма служат налоговые отношения между различными уровнями управления. Они выражаются в предоставлении им права на налоговую деятельность (на введение или отмену налогов и сборов, на установление или изменение элементов налога, нивелирование ими в целях регулирования социально-экономического развития), в разделении и распределении налогов между уровнями бюджетной системы.

Предоставление региональным органам власти и органам местного самоуправления права в области налоговой деятельности не должно подталкивать их к широкомасштабным изобретениям новых видов налогов и сборов, способствующих торможению хозяйственного развития территорий, снижению инвестиционного и предпринимательского климата. Как отмечал А. Маршалл, местные

сборы не должны быть «обременительными», такими, «...которые не приносят компенсирующих выгод выплачивающим их лицам, а должны приносить выгоды или быть «вознаграждаемыми»... Подобные сборы... могут привлечь население и промышленность, а не вытеснять и то и другое» [184, с. 244].

Система местных налогов, на наш взгляд, должна развиваться в двух направлениях. В качественном – в смысле формирования целостной системы местного налогообложения с предоставлением налоговой инициативы местным органам самоуправления. В количественном – в направлении наращивания доходной базы местных бюджетов и увеличении в них собственных доходных источников при соответствующем снижении доли регулирующих доходов. Для этого необходимо охватить местными налогами все имеющиеся на местах ресурсы, но упор, как кажется, следует делать на имущественное обложение. Немаловажное значение в укреплении доходной базы местных бюджетов также имеют неналоговые платежи (местные займы, сборы, пошлины, штрафы, а также средства, заимствованные на денежном рынке), роль которых усиливается в период перехода к рынку. Но, с другой стороны, из-за отсутствия четкой законодательной базы для взимания этих платежей, ограничено их использование в формировании местных бюджетов. Поэтому следует поставить на повестку дня вопрос о разработке закона о неналоговых платежах.

Следует отметить, что те недостатки в межбюджетных отношениях, которые присущи отношениям между центром и субъектами Федерации, также присутствуют на уровне региональных органов власти и органов местного самоуправления. Местные бюджеты Республики Дагестан балансируются почти на 80% за счет субвенций, субсидий и дотаций, выделяемых из федерального бюджета через республиканский бюджет. Перечисление даже всех видов налогов в полном объеме в бюджеты местных органов не сможет перекрыть полностью их расходы (за исключением ряда городских бюджетов) в связи с низким налоговым потенциалом районов и городов РД, подорванностью доходной базы экономическим кризисом. Такое положение сложилось во многих регионах Российской Федерации.

Выход из сложившейся ситуации представляется, в частности, в повышении нормативов отчисления от регулирующих федеральных и региональных налогов, перевод некоторых из них в разряд

закрепленных местных налогов. Из федеральных регулирующих налогов чаще всего полностью зачисляются в местные бюджеты налог на доходы физических лиц и акцизы. Данное обстоятельство наводит на мысль о том, что при низком уровне собственных доходов низовых бюджетов можно устойчивую часть отчислений от регулирующих доходов преобразовать в собственные (закрепленные) доходы, не задевая при этом интересы федерального и региональных бюджетов. Причем, сделать это можно в пределах действующего законодательства. Ведь в условиях низкого уровня собственных доходов, закрепляемых на постоянной основе, их внимание направлено в основном на увеличение размера финансовой помощи, поступающей по каналам межбюджетных отношений. Закрепление же части отчислений от федеральных (может быть и от региональных) налогов на постоянной основе за местными (региональными) бюджетами создает условия для повышения заинтересованности на местах в увеличении удельного веса собственных доходов, а также в наиболее полном и своевременном сборе регулирующих доходов на своей территории.

Рекомендуемый метод позволит, на наш взгляд, снизить количество дотационных регионов и объемы межбюджетных потоков. В результате у федерального Центра появится дополнительная возможность для работы с теми субъектами Федерации, где по объективным причинам недостаточен налоговый потенциал. Сегодня усилилась такая необходимость в сосредоточении внимания к депрессионным, высокодотационным регионам. По каждому из них потребуется определить возможность для повышения налогового потенциала, уровня собственных доходов, и какая конкретно помощь для этого нужна со стороны Федерации, а какие резервы скрыты внутри самих регионов.

Укреплению финансовой базы органов местного самоуправления способствовала бы передача в их ведение права утверждения предельных значений для применения специальных режимов налогообложения. В особенности это важно после отмены с 1 января 2021 г. единого налога на вмененный налог, который полностью поступал в местные бюджеты. Одновременно с этим, думается, необходимо вернуться и к перечню местных налогов, расширив его за счет федеральных налогов (НДФЛ, государственная пошлина) и обеспечив тем самым реальную, а не фиктивную финансовую самостоятельность местных бюджетов. Принципиально

важное значение имеет необходимость закрепления за местными бюджетами таких источников, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов. Вот почему в местном налогообложении основной упор должен быть сделан на поимущественные и подоходные налоги. В этой связи в первую очередь следует передать в местную компетенцию налог на имущество организаций.

Дополнительно к земельному налогу экономически оправданным было бы введение специального местного сбора, взимаемого при покупке земли. Такой сбор (налог) в странах с развитой рыночной экономикой показал достаточно высокую эффективность как инструмент регулирования цены земли и ее рационального использования, а также пополнения местных финансов. Базой для исчисления этого сбора могла бы стать покупная цена земельного участка при ставке в размере порядка 2 процентов. Местный характер должны, очевидно, носить и отдельные налоги с потребителей, в частности акцизы на отдельные товары.

Прежде чем реформировать налоговую систему с точки зрения разграничения налогов между бюджетами разных уровней, необходимо выработать главные принципы такого разграничения. В основу при этом можно было бы положить социальную значимость конкретного вида налогов для данной территории, а также отдельным налогам, - их функциональное значение и целевую направленность.

Объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяющихся в мировой практике способов, а именно:

1) разделение конкретных видов налогов на федеральные, региональные и местные с зачислением этих налогов исключительно в соответствующие виды бюджетов;

2) введение местных надбавок (в предельно установленных законом размерах или без ограничений) к действующим федеральным и региональным налогам.

Обоснованное сочетание этих двух способов позволило бы установить единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней и хотя бы в определенной степени нивелировать различия экономического и социального развития территорий, которые охватываются местными бюджетами. Кстати, в первоначальном варианте федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», который Правительство внесло в 1996 году в

Государственную Думу, также предусматривалось право органов местного самоуправления вводить местную надбавку к одному из федеральных налогов (кроме НДС) в ограниченных размерах – до 10% налоговой ставки.

Следует отметить, что проблемы региональных и местных финансов накапливались десятилетиями. Сегодня они воспринимаются как отягченные клубком противоречий и нерешенных вопросов, причем в условиях весьма значительного недостатка финансовых ресурсов, как в центре, так и на местах. Поэтому со всей остротой встал вопрос о проведении реформы территориальных финансов, которая должна сопровождаться законодательным закреплением прав, полномочий и обязанностей местных администраций.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово - бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово - бюджетных полномочий усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами (общественными финансами), результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам. Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций,

росту социальной и политической напряженности. В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово - бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Принцип расщепления налоговых поступлений обеспечивает выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков: отсутствие на региональном и местном уровне взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения, заинтересованности органов власти субъектов и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, ограничение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики, размывание ответственности за состояние бюджетной сферы.

Исходя из этого, целью данного направления является существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе - региональных и местных налогов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Бюджетная стратегия на среднесрочную и долгосрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Республики Дагестан при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов, стимулировании развития налогового потенциала.

В трехлетней перспективе приоритеты в области доходов остаются такими же, какими они были запланированы до этого, – увеличение бюджетных доходов на основе экономического роста и развития налогового потенциала. Эта задача должна быть решена как за счет создания новых источников платежей, так и за счет рационального использования имеющихся. В этой связи предстоит повысить надежность прогноза социально-экономического развития Республики Дагестан, качество управления государственной собственностью и эффективность работы государственного сектора.

Налоговая политика, обеспечивая в среднесрочной перспективе необходимый для выполнения обязательств объем бюджетных доходов, должна создавать благоприятные условия для модернизации экономики, инвестиций в создание новых производств и повышения производительности труда. Актуальными остаются вопросы повышения собираемости налогов и качества налогового администрирования. Необходимо активизировать работу по полноценному учету имущества казны РД и казны муниципальных образований, его полному отражению в финансовой отчетности.

Следует приступить к разработке долгосрочной бюджетной стратегии, которая должна включать в себя основные параметры бюджетной системы, выявить долгосрочные риски и установить целевые ориентиры для дальнейшего социально-экономического развития РД. На основе такой стратегии необходимо формировать проекты республиканского бюджета на очередные трехлетние периоды.

Стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку возможность воздействия органов государственной власти субъектов РФ на поступление этого налога фактически отсутствует.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений следует действовать в следующих направлениях:

- инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;
- обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и муниципальных образованиях, разработка показателей оценки качества такого управления;
- выделение субсидий субъектам РФ исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между

субъектами РФ в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по РФ;

- переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на структурные преобразования;

- активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;

- дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства, закрепление отчисления по всем налоговым выплатам малого бизнеса в местные бюджеты, передачи до 3% ставки НДС в бюджеты субъектов РФ, отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам, отказа от регулирования НК РФ предельных размеров ставок и льгот по региональным и местным налогам.

В Сводном заключении Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам на проект федерального закона № 1258295-7"О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов" отмечается: «...Комитет считает необходимым разработку новых мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов.

Комитет также считает необходимым реализацию следующих системных мер по изменению межбюджетных отношений:

1. Формирование новых подходов к финансированию полномочий

1.1. Увеличить долю нецелевых трансфертов региональным бюджетам в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

1.2. Расширить практику агрегирования целевых межбюджетных трансфертов внутри отраслей с одновременным установлением индикаторов, которые должны быть достигнуты.

1.3. Разработать подходы к нормативно-обоснованному определению стоимости исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и

органов местного самоуправления (*стандарты*).

1.4. Обеспечить полный отказ от модельного бюджета и на основе оценки стоимости исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления разработать предложения о совершенствовании межбюджетных отношений, предусматривающие обеспечение баланса полномочий и источников доходов публично-правовых образований;

1.5. Провести анализ исполнения полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, дать оценку достаточности средств федерального бюджета, предусмотренных на указанные цели.

2. *Приведение в действие «Регуляторной гильотины» в отношении излишнего регулирования региональных полномочий с федерального уровня.*

Провести инвентаризацию регулирующего воздействия принятых (изданных) на федеральном уровне нормативных правовых и иных актов, непосредственно влияющих на финансирование полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и представить предложения по признанию утратившими силу отдельных нормативных правовых и иных актов, устанавливающих излишнее регулирование.

3. *Смягчение ограничений для региональных бюджетов*

3.1. В целях содействия реализации инфраструктурных проектов в субъектах Российской Федерации предлагается:

- установить возможность превышать ограничения размера дефицита и размера госдолга субъекта Российской Федерации, установленные Бюджетным кодексом, на объем инфраструктурных бюджетных кредитов по аналогии с действующей нормой об исключении инфраструктурных бюджетных кредитов из объема госдолга при оценке долговой устойчивости субъектов Российской Федерации.

- установить возможность превысить ограничение общей суммы заимствований субъекта Российской Федерации, установленное Бюджетным кодексом, на объем остатка неиспользованных инфраструктурных бюджетных кредитов из федерального бюджета;

- не распространять на инфраструктурные бюджетные кредиты запрет на размещение средств регионального бюджета на банковских депозитах на срок, превышающий 1 месяц, субъектами Российской Федерации, получившими бюджетный кредит из федерального бюджета.

3.2. С учетом сохранения тяжелой эпидемиологической обстановки продлить на 2022 год право субъектов Российской Федерации превышать ограничения госдолга и дефицита на объем бюджетных средств, направляемых на мероприятия по борьбе с коронавирусной инфекцией.

3.3. Дать право субъектам Российской Федерации, заключивших соглашение о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, превышать ограничения размера дефицита и госдолга на объем расходов направляемых на реализацию новых инвестиционных проектов отбираемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. С учетом обязанности указанных субъектов Российской Федерации направлять высвобождаемые в результате реструктуризации средства на реализацию новых инвестиционных проектов, данное предложение позволит не вытеснять социальные и другие первоочередные расходы регионов и реализовать подход осуществления заимствований для инвестиционного развития.

Также предлагается рассмотреть возможность распространения данного права на субъекты Российской Федерации, не заключившие соглашения о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам.

Все предлагаемые в пунктах 3.1-3.3 изменения необходимо законодательно закрепить в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также заключить дополнительные соглашения с субъектами Российской Федерации, заключившими соглашение о реструктуризации задолженности по бюджетным кредитам, с целью снятия ограничений, установленных в указанных соглашениях.

3.4. Пролонгировать до 1 января 2023 года приостановление действия норм, устанавливающих ограничения для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в зависимости от групп долговой устойчивости.

3.5. Закрепить на постоянной основе основание для изменения сводной бюджетной росписи субъекта Российской Федерации в случае поступления в бюджет субъекта Российской Федерации дотаций из федерального бюджета (заключения соглашения о предоставлении из федерального бюджета бюджету субъекта РФ дотаций) в течение текущего финансового года.

3.6. Одновременно со смягчением ограничений для региональных бюджетов установить персональную ответственность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за эффектив-

ность бюджетных расходов и за нецелевое использование бюджетных средств.

Предлагается создать специальную Правительственную комиссию, которая будет осуществлять рассмотрение случаев неэффективного или нецелевого использования бюджетных средств, с правом принятия решений о представлении Президенту Российской Федерации предложений о наложении дисциплинарных взысканий.

4. Разработка дополнительных механизмов повышения мотивации субъектов Российской Федерации к развитию собственных доходных источников.

Формирование резерва в рамках федерального бюджета в размере 20 - 30 млрд. рублей для финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, в которых уровень бюджетной обеспеченности растет и переходит через уровень выравнивания бюджетной обеспеченности.

5. Изменить методики распределения межбюджетных трансфертов, предусмотрев различные подходы к оказанию поддержки из федерального бюджета в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности.

6. Развитие инициативного бюджетирования ("народный бюджет").

С учетом правоприменительной практики нового регулирования инициативного бюджетирования рассмотреть вопросы о расширении возможностей финансирования инициативных проектов в субъектах Российской Федерации. В случае наличия финансовых возможностей, рассмотреть вопрос о поддержке из федерального бюджета регионов, реализующих данные практики.

7. "Донастройка" налоговой системы

7.1. Определение порядка уплаты налога на прибыль организаций налогоплательщиками, входившими в консолидированные группы налогоплательщиков, после окончания действия консолидированных группналогоплательщиков.

7.2. Восстановление движимого имущества в качестве объекта налогообложения по налогу на имущество организаций, облагаемого по балансовой стоимости, с установлением предельной ставки на федеральном уровне и установлением полномочий субъектов Российской Федерации по снижению такой ставки вплоть до нуля, установлению любых льгот и (или) особенностей применения.

7.3. Установление исключительных полномочий регионов на предоставление льгот по региональным и местным налогам.

7.4. Реализация принципа «двух ключей» в отношении льгот по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты (кроме налога на доходы физических лиц).

Установить переходный период, после которого определенные Налоговым кодексом Российской Федерации льготы по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, действуют на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в порядке и в пределах, установленных законом соответствующего субъекта Российской Федерации (решением представительного органа соответствующего муниципального образования).

7.5. Отказ от бессрочности предоставления налоговых льгот (иных налоговых преференций) и принятие решений о пролонгации действия льготы (иных налоговых преференций) на основе оценки эффективности налоговых льгот (иных налоговых преференций) в достижении конкретных задач государственной политики. В отношении уже действующих налоговых льгот (иных налоговых преференций) должны быть определены сроки их действия, за исключением социальных льгот.

Для этого необходимо:

1) разработать механизм оценки эффективности установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах льгот (иных налоговых преференций) в достижении целей национальных проектов и (или) стратегических документов Российской Федерации и провести оценку эффективности налоговых льгот (иных налоговых преференций), предоставляемых юридическим лицам, по федеральным налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты;

2) определить сроки действия действующих налоговых льгот (иных налоговых преференций), предоставляемых юридическим лицам, по федеральным налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты;

3) предоставлять новые налоговые льготы (иные налоговые преференции) юридическим лицам по федеральным налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты, на определенный срок;

4) установить, что продление срока действия льготы (иной налоговой преференции) после его завершения может осуществляться

только на основе оценки эффективности такой налоговой льготы (иной налоговой преференции) [265].

Весьма интересным и важным является Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» от 29.06.2016 г. N 442-СФ. В нем частности говорится: «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ является одной из важнейших стратегических задач государства, необходимым условием, обеспечивающим достойную жизнь граждан и национальную безопасность....

Правительством РФ проделана значительная работа по решению задач государственной региональной политики РФ. Созданы новые механизмы развития регионов - территориально-производственные кластеры, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития...

На обеспечение сбалансированного развития регионов направлена государственная программа РФ "Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами", утвержденная постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 года N 445.

Принципиально важным для реализации государственной региональной политики является создание системы стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", которым установлено, что в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ разрабатывается стратегия пространственного развития РФ, где должны быть определены приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению.

Однако принимаемые государством меры по развитию субъектов РФ недостаточны для решения актуальных задач социально-экономического развития регионов.

Основной проблемой является чрезмерная дифференциация в социально-экономическом развитии субъектов РФ. Согласно официальным данным, объемы валового регионального продукта на душу населения по регионам страны отличаются более чем в 41 раз, по величине доходов бюджета субъекта РФ, приходящихся на душу населения, разрыв в показателях составляет более чем 14 раз. Различие в

размерах заработной платы работников одной профессии и квалификации составляет до четырех раз, при этом значительные расхождения отмечаются даже в пределах одного федерального округа. Во многих регионах сохраняются неразвитость энергетической и транспортной инфраструктур, низкий уровень диверсификации экономики, наблюдаются спад промышленного производства, недостаток инвестиционных средств. Следствием указанных диспропорций стали негативные процессы в социальной, в том числе демографической, культурной и других сферах жизни этих субъектов РФ.

Одной из основных причин увеличения дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ является сохраняющееся на протяжении длительного периода значительное несоответствие расходных обязательств большинства субъектов РФ и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, объему имеющегося финансового обеспечения.

Первоочередными задачами государственной региональной политики РФ в современных социально-экономических условиях следует признать:

увеличение собственных экономических возможностей субъектов РФ и муниципальных образований, повышение эффективности их использования;

определение оптимального состава полномочий, исполнение которых возложено на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, организацию их эффективного исполнения с привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении, а также формирование необходимого финансового обеспечения исполнения полномочий, возложенных на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления;

совершенствование бюджетной политики в целях повышения бюджетной самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований;

инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор региональной экономики.

Одной из приоритетных задач государственной региональной политики РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу следует считать разработку и принятие системы государственных социальных стандартов ("стандарт благополучия"), обеспечивающих гражданам

РФ гарантируемые государством необходимые объем, качество и доступность государственных и муниципальных услуг, в том числе медицинских и образовательных услуг, а также условий и услуг в сфере труда и социальной защиты населения, независимо от места жительства, применяемых в том числе для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В целях обеспечения решения первоочередных задач государственной региональной политики РФ Совет Федерации Федерального Собрания РФ постановляет:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) разработать дополнительные меры, направленные на увеличение собственных экономических возможностей субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе посредством совершенствования механизмов стимулирования органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала, повышению эффективности его реализации;

2) завершить инвентаризацию расходных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также расходных обязательств, связанных с требованиями по достижению субъектами РФ установленных показателей государственных программ РФ рации и федеральных целевых программ, провести анализ их фактического исполнения, определить минимально необходимый для исполнения указанных полномочий и обязательств объем финансовых ресурсов и по результатам проделанной работы обеспечить совершенствование порядка предоставления финансовой помощи из федерального бюджета;

3) рассмотреть вопрос о создании федеральной информационной системы, обеспечивающей ведение реестров расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований для оценки финансовой обеспеченности реализации полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета и выработки системных мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, предусмотреть открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;

4) разработать механизмы взаимной увязки стратегического и бюджетного планирования, а также синхронизации государственных программ РФ, направленных на развитие отраслей экономики и социальной сферы, инвестиционных программ субъектов естественных монополий в территориальном и временном разрезе в части размещения объектов инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктур федерального значения;

5) совершенствовать меры и механизмы государственной поддержки субъектов РФ, основывающиеся на принципе дифференцированного подхода, с учетом определения типологии регионов в зависимости от их географического положения, хозяйственной специализации, социально-экономической и демографической ситуаций, а также с учетом необходимости стимулирования кооперационных и межрегиональных связей, способствующих укреплению и развитию единого экономического пространства страны;

6) продолжить работу по совершенствованию системы финансового обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и полномочий органов местного самоуправления, предусматривая:

обеспечение реализации установленного федеральным законодательством требования, в соответствии с которым наделение органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления расходными полномочиями допускается исключительно с одновременной передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов, а также совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих предотвращение наделения органов государственной власти субъектов РФ дополнительными полномочиями без достаточного для их исполнения финансового обеспечения;

постепенную отмену установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, федеральным налогам, доля которых зачисляется в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты, а также отмену положений федеральных законов, устанавливающих изъятия из состава объектов налогообложения по таким налогам, за исключением налоговых льгот, имеющих значительный социальный эффект;

определение дополнительных источников пополнения бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований за счет налоговых и неналоговых поступлений;

обеспечение компенсации выпадающих доходов субъектов РФ в связи с созданием и функционированием института консолидированной группы налогоплательщиков с учетом задачи по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

компенсацию дополнительных расходов бюджетов субъектов РФ, связанных с обеспечением реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 года;

последовательную реализацию механизмов финансовой ответственности субъектов РФ и муниципальных образований, а также ответственности высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и глав местных администраций за невыполнение обязательств, взятых при получении субсидий;

сокращение количества субсидий путем укрупнения (консолидации) субсидий с одинаковыми или близкими целями предоставления и повышение самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в выборе методов достижения поставленных целей и решения задач при использовании субсидий;

увеличение объемов бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ с целью снижения их расходов на обслуживание государственного долга;

обеспечение своевременного заключения соглашений о предоставлении субсидий бюджетам субъектов РФ;

7) провести анализ результатов реализации Федерального закона от 29 декабря 2014 года N 473-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" и при необходимости разработать предложения по его совершенствованию;

8) разработать комплекс мер по обеспечению сбалансированного развития городских агломераций, включая разработку правовых основ управления развитием агломераций;...

12) осуществлять ежегодный мониторинг организации и развития местного самоуправления...

2. Рекомендовать органам государственной власти субъектов РФ:

1) провести анализ реализации государственных программ субъектов РФ с целью выработки мер по повышению их эффективности;

2) провести оптимизацию перечня собственных расходных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с учетом доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и необходимости исполнения расходных пол-

номочий, возложенных на органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления федеральными законами, актами Президента РФ Федерации, Правительства РФ, а также организацию исполнения собственных полномочий по принципу "оценка по результату";

3) разработать конкретные меры по наращиванию собственного экономического потенциала субъектов РФ, включая создание на региональном и местном уровнях на долгосрочный период благоприятных условий деятельности частных инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные проекты и (или) осуществляющих деятельность в зонах с преференциальными условиями для ведения бизнеса, а также путем использования механизмов государственно-частного партнерства;

4) принять меры по повышению качества бюджетного планирования и укреплению бюджетной дисциплины в части своевременного и эффективного использования финансовой помощи из федерального бюджета;

5) провести бюджетную консолидацию расходов, определяемых нормативными правовыми актами субъектов РФ, в том числе по предметам ведения субъектов РФ;

6) принять меры к проведению взвешенной долговой политики;

7) применять принцип адресности при предоставлении мер социальной поддержки;

8) провести оценку эффективности налоговых льгот, установленных законодательством субъектов РФ, предусматривая последовательную отмену неэффективных льгот;

9) принять дополнительные меры по обеспечению качественной медицинской помощи для граждан, проживающих в малочисленных населенных пунктах, а также в местностях с низкой плотностью населения, на территории субъекта РФ;

10) выработать меры по поддержке участия граждан в государственном и муниципальном управлении, в том числе посредством поддержки деятельности субъектов общественного контроля, включая общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, общественные палаты (советы) муниципальных образований, повышения открытости деятельности указанных субъектов общественного контроля;

11) изучить положительный опыт реализации в ряде субъектов РФ проектов "Народный бюджет", позволяющих повысить эффективность бюджетных расходов и развить потенциал органов местного самоуправления посредством активного участия населения в выявлении и определении степени приоритетности проблем местного значения, в подготовке, реализации, контроле качества и приемке выполненных работ в рамках проектов, а также в последующем содержании и обеспечении сохранности объектов...» [34].

Повышение уровня финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления за счет собственных доходов – это предпосылка для повышения эффективности расходования собранных региональных и местных налогов, увеличения стабильности и предсказуемости доходов региональных и местных бюджетов, создания условий для более тесной увязки уплачиваемых налогов с объемом, качеством и доступностью предоставляемых государственных или муниципальных услуг, следовательно, для повышения ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за результаты проводимой ими политики.

Следует отметить, что ни одно федеративное государство не обходится без системы предоставления финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижних уровней. В России императивность финансовой помощи из федерального бюджета практические работники обосновывают тем, что семьдесят пять субъектов Федерации не располагают сегодня и в ближайшей перспективе не будут располагать доходным бюджетным потенциалом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на финансовый год. Процент аналогичных муниципальных образований колеблется от 85 до 90%.

Критический уровень дифференциации регионов РФ связан не только с теми объективными причинами (природно-климатические, географические и т.п. условия), но и со спецификой структурного кризиса в различных территориях, их приспособленностью к рыночным условиям хозяйствования, а также с особенностями бюджетно-налоговой и инвестиционной политики региональных и местных властей.

Мировая практика свидетельствует, что долгосрочную сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы необходимо обеспечивать, прежде всего, налоговыми

методами, а не на основе оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней посредством выделения из федерального бюджета трансфертов, дотаций, субвенций, субсидий и других форм передачи финансовых средств.

В большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу, и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что в свою очередь, не дает возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов.

Таким образом, в настоящее время не обеспечено соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В связи с изложенным в данных условиях еще более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Полагаем, что в целях решения указанной задачи на федеральном уровне необходимо принять следующие меры.

Во-первых, изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц. В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты муниципалитетов проживания граждан.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется именно по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступ-

лений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

Во-вторых, необходимо передать местным бюджетам 1,0 – 1,5% ставки налога на прибыль организаций. Данная мера позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов городов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе РФ.

В-третьих, следует ввести, помимо курортного сбора, некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских округах и муниципальных районах, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципальных образований) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений).

В-четвертых, в целях реального увеличения доходов муниципальных дорожных фондов следует внести изменения в Бюджетный кодекс и Налоговый кодекс РФ, предусматривающих установление в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов РФ. Данный налог был бы приемлемым в качестве источника дохода местных бюджетов, поскольку налогооблагаемая база по указанному налогу наравне с имущественными налогами с физических лиц наиболее равномерно распределена по территориям муниципальных образований РФ. Введение данного налога позволило бы увеличить доходную базу муниципальных дорожных фондов и существен-

но повысить возможности органов местного самоуправления по финансовому обеспечению мероприятий в области дорожной деятельности.

Принятие указанных мер позволило бы улучшить финансовое положение муниципальных образований, а органы местного самоуправления при этом смогли бы иметь реальные источники доходов для формирования бюджетов развития, которые должны стать финансовой базой для устойчивого и комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий.

Положительным моментом из опыта бюджетного планирования и бюджетного процесса США является применяемый механизм секвестра бюджетных расходов, предусматривающий планомерное и пропорциональное сокращение расходов в случае возникновения дефицита бюджета в процессе исполнения бюджета. В России он применялся до 2007 г. в соответствии со ст. 229 БК РФ. Нам представляется целесообразным вернуться на законодательной основе к данному механизму секвестра расходов с четким и последовательным изложением порядка его применения.

В заключении следует отметить, что межбюджетные отношения, которые присущи как унитарной, так и федеративной бюджетной системе, служат индикатором построения эффективной модели бюджетного федерализма. Децентрализованная модель бюджетного федерализма предполагает наличие оптимальной системы распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней, которая не требует значительных дополнительных средств финансовой помощи для бюджетного выравнивания, передаваемых по каналам межбюджетных отношений. Следовательно, межбюджетные отношения, при прочих равных условиях, полностью предопределяются первичным распределением полномочий по расходам и доходным источникам между бюджетами всех уровней.

Таким образом, бюджетное и налоговое регулирование инвестиционной деятельности выступает в качестве средства, метода проведения целенаправленной политики, направленной на развитие экономики и социальной сферы территорий, стимулирование развития инвестиционного и бюджетного потенциала, снижение уровня дотационности регионов. В то же самое время, в условиях рыночного хозяйствования, когда на задний план отошел фактор сильной руки из центра, государственное регулирование территориального инвестиционного развития направлено на

мобилизацию собственной материально-технической и финансовой базы субъектов Федерации путем децентрализации управления, повышения их самостоятельности, а также применения комплекса экономических (финансовых, кредитных, тарифно-ценовых, инвестиционных и др.) и административных (нормативных, санкционных и др.) методов воздействия на процессы развития реального сектора экономики в регионах, повышения их бюджетного потенциала и снижения уровня дотационности.

В перспективе приоритеты Республики Дагестан должны состоять в наращивании налоговых доходов на основе:

- привлечения и поддержки частных инвестиций в процесс модернизации и создания новых производств;
- стимулирования инновационной деятельности;
- повышения производительности труда;
- поддержки развития малого и среднего бизнеса;
- проведения оценки эффективности предоставленных льгот по региональным и местным налогам, сокращение неэффективных налоговых льгот и освобождений;
- улучшения налогового администрирования.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе наращивание экономического роста, создание дополнительных рабочих мест и существенное сокращение уровня безработицы, увеличение реальных доходов домашних хозяйств и потребительского платежеспособного спроса должны стать определяющими факторами для наращивания бюджетного потенциала не только Республики Дагестан, но и всех других субъектов Российской Федерации.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Экспертное заключение
на проект республиканского закона Республики Дагестан «О
республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на
плановый период 2023 и 2024 годов»¹

Считаем важным отметить, что рассматриваемый законопроект является ключевым финансовым документом, оказывающим определяющее влияние на все сферы жизни дагестанского общества, затрагивающим интересы каждого гражданина и каждой организации республики. При анализе законопроекта «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и других документов бюджетного пакета мы посчитали нужным остановиться на следующем.

Во-первых, в соответствии со ст. 33. закона РД "О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан" от 10 марта 2015 г. №18 «Сведения, необходимые для составления проекта республиканского бюджета» составление проекта республиканского бюджета основывается, в том числе на «основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики» (пп. 3). Однако, насколько нам известно, данный документ Правительством РД не разработан и не представлен в Народное Собрание Республики Дагестан.

Ведь основные направления бюджетно-налоговой политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов - это главный инструмент развития РД, ее содержание нужно рассматривать в первую очередь в контексте обеспечения повышения эффективности функционирования экономики республики и прироста благосостояния жителей региона. Другими словами, анализируя проект бюджета, необходимо в первую очередь обращать внимание на то, в какой мере логика мероприятий, заложенных в бюджетном законопроекте, способствует достижению поставленных целей и существуют ли резервы по увеличению данного вклада. В условиях продолжающейся пандемии и ее негативных последствий трудно переоценить роль бюджетной и налоговой политики в противостоянии кризисным явлениям.

Справедливости ради следует отметить, что в Постановлении

¹ Данное краткое заключение на проект республиканского закона «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» было подготовлено автором в рамках общественных слушаний по законопроекту.

Правительства РД от 10 июня 2021 г. N 136 «Об утверждении бюджетного прогноза Республики Дагестан на долгосрочный период до 2035 года» есть раздел IV, посвященный данному вопросу: «Основные направления налоговой, бюджетной и долговой политики Республики Дагестан на 2021 - 2035 годы». Однако это прогнозный документ, содержащий общие намерения и прогнозы Правительства РД на долгосрочный (15 лет) период. В соответствии же с указанным выше Законом РД №18 для составления проекта республиканского бюджета на трехлетний период – на очередной финансовый год и плановый период (два года) - нужно основываться на конкретных и обоснованных, выверенных расчетным путем, основных направлениях бюджетной и налоговой политики РД на аналогичный период.

Во-вторых, в ст. 1. законопроекта «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» даны основные характеристики республиканского бюджета РД на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, в частности:

- прогнозируемый общий объем доходов бюджета в сумме 158 429 057,7 тыс. рублей, в том числе объем межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета, в сумме 115 344 281,3 тыс. рублей;

- объем расходов бюджета в сумме 172 612 032,2 тыс. рублей;

- дефицит бюджета в сумме 14 182 974,5 тыс. рублей.

В соответствии с п. 2 ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ «дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений».

Общий объем доходов республиканского бюджета РД на 2022 год без учета безвозмездных поступлений, т.е. межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета, в сумме 115 344 281,3 тыс. рублей планируется в размере 46 084 776,4 тыс. рублей. Следовательно, дефицит республиканского бюджета РД на 2022 год в процентном соотношении составляет 30,78% (14 182 974,5 тыс. рублей/46 084 776,4 тыс. рублей), что в два раза выше, чем предельное значение, установленное БК РФ.

Кроме нарушения требований бюджетного законодательства РФ, такой высокий дефицит республиканского бюджета РД на 2022 год приведет к повышению бюджетного риска нефинансирования запланированных расходов и росту долговой нагрузки РД.

В-третьих, статьей 4 рассматриваемого законопроекта предусмотрено формирование Резервного фонда Республики Дагестан на 2022 год в сумме 1 405 200,4 тыс. рублей. Это противоречит статье 81.1 БК РФ «Резервный фонд субъекта Российской Федерации», которая запрещает создавать такой фонд в рамках закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ: «1. Законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено создание Резервного фонда субъекта Российской Федерации.

В случае создания Резервного фонда субъекта Российской Федерации порядок формирования и использования средств указанного Фонда устанавливается законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации)».

Отдельного закона РД о Резервном фонде РД до сих пор нет. Статья 8 закона РД "О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан" посвящена данному вопросу. В п. 1 ст. 8 говорится: «1. В расходной части республиканского бюджета может создаваться резервный фонд Республики Дагестан», что также противоречит статье 81.1 БК РФ.

Кроме того, п. 3 Закона РД №18 гласит: «Размер резервного фонда Республики Дагестан утверждается законом Республики Дагестан о республиканском бюджете на очередной финансовый год и плановый период». Однако законопроектом «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» Резервный фонд Республики Дагестан создан только на следующий финансовый год, без планового периода.

Также следует подчеркнуть, что размер Фонда не регулируется нормативным актом республики (в отличие от резервного фонда Правительства Республики Дагестан – в пределах 3 процентов утвержденного законом о бюджете общего объема расходов; п. 2 ст. 9 Закона РД №18).

В-четвертых, в соответствии со ст. 36 Закона РД №18 (п. 3) законом Республики Дагестан о республиканском бюджете должны утверждаться:

1) перечень главных администраторов доходов республиканского бюджета;

2) перечень главных администраторов источников финансирования дефицита республиканского бюджета.

Однако в законопроекте и в приложениях к нему, в отличие от предыдущих лет, отсутствуют указанные выше перечни, что является недопустимым нарушением бюджетного законодательства РД и РФ. Кроме того, такой факт размывает ответственность главных администраторов доходов республиканского бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита республиканского бюджета перед законом.

В-пятых, как известно, на стадии обсуждения находится Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2030 года. В этой связи, на наш взгляд, законопроект «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и принимаемые вместе с ним другие документы должны быть тесным образом увязаны со Стратегией – 2030. В противном случае этот ключевой документ социально-экономического развития республики останется только на бумаге (печальный пример тому – Стратегия – 2025).

В-шестых, несомненный позитивный заряд несет в себе финансовая поддержка местных бюджетов в кризисный период. Правительство РД оказал весомую финансовую помощь муниципалитетам в 2020-2021 годах и планирует поддерживать относительно высокий уровень трансфертов в ближайшие три года (например, в 2022 г. – 9,8 млрд руб.). Однако беспокоит тот факт, что, как и раньше, в структуре трансфертов преобладает доля нецелевых дотаций, выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований – 74,2% (7,27 млрд руб.).

Это свидетельствует о низком бюджетно-налоговом потенциале органов местного самоуправления и исключительной важности решения данной застарелой проблемы за счет разработки и реализации стратегии социально-экономического развития каждого муниципального образования Дагестана с акцентом на инвестиционно-инновационную составляющую, повышение уровня жизни и потребительского спроса жителей районов и городов республики.

В целом можно констатировать, что Правительству РД не удалось сформировать бюджет республики, в полной мере ориентированный на достижение приоритетных целей социально-экономического развития региона. Решение ключевых задач - ускоренного повышения благосостояния жителей РД как устойчивой основы экономического роста на базе потребительской активности и обеспечение темпов такого роста не ниже среднероссийских - не обеспечивается.

Об этом можно судить хотя бы по статье 5 законопроекта «Особенности установления отдельных расходных обязательств Республики Дагестан и использования бюджетных ассигнований в сфере социального обеспечения населения Республики Дагестан». Несмотря на высокие темпы инфляции в этом году нормативы социальных выплат являются, мягко говоря, не соответствующими великой державе, которую мы хотим построить. Так, например, статьей 6 установлены размер пособия на ребенка в сумме 223 рубля, размер ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда - 584 рубля, размер ежемесячной денежной выплаты труженикам тыла - 881 рубль и т.п. Индексация данных выплат произведена всего на 4% (коэффициент – 1,04) при официальном прогнозе инфляции на уровне 7,9-8%.

Вызовы, стоящие в настоящее время перед страной и республикой, требуют выработки принципиально другой социально-экономической и бюджетно-налоговой политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. от 01.07.2020). - URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
3. Налоговый кодекс РФ. – Часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; Часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 № 1734-1 (отменен). - URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Закон РФ «Об основах налоговой системы в РФ» от 27.12.91. № 2118-1 (отменен). - URL: <http://www.consultant.ru>.
6. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга» от 15.04.93 № 4807-1. - URL: <http://www.consultant.ru>.
7. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.97 № 126-ФЗ (отменен). - URL: <http://www.consultant.ru>.
8. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08.95 № 154-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Закон РФ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ» от 16.04.97 №119-ФЗ (отменен). - URL: <http://www.consultant.ru>.
10. Закон РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» от 06.12.2021 №390-ФЗ - URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 08.12.2020 г. № 385-ФЗ. - URL:

<http://www.consultant.ru>.

13. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 02.12.2019 № 380-ФЗ // СПС КонсультантПлюс - URL: <http://www.consultant.ru>.
14. Закон РФ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" от 29 декабря 2014 года N 473-ФЗ// СПС КонсультантПлюс - URL: <http://www.consultant.ru>.
15. Закон Республики Дагестан "О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Дагестан" от 10.03.2015 № 18. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
16. Закон Республики Дагестан «О стратегическом планировании в Республике Дагестан» от 05 декабря 2016 г №72. - <http://www.pravo.e-dag.ru>
17. Закон РД «О республиканском бюджете РД на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 28.12.2020 №103. - <http://www.nsrд.ru>. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
18. Закон Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 25.12.2019 № 118. - <http://www.nsrд.ru>.
19. Закон Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 25.12.2018 № 93. - <http://www.nsrд.ru>.
20. Закон Республики Дагестан «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» от 26.12.2017 № 100. - <http://www.nsrд.ru>.
21. Закон Республики Дагестан "О республиканском фонде финансовой поддержки поселений Республики Дагестан" от 08.12.2005 № 60. - <http://www.nsrд.ru>.
22. Закон Республики Дагестан "О республиканском фонде финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Республики Дагестан" от 01.11.2005 № 44. - <http://www.nsrд.ru>.
23. Закон Республики Дагестан "О республиканском фонде софинансирования расходов" от 30.06.2009 № 45. - <http://www.nsrд.ru>.
24. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» от 26.12.2019 г. № 39-1 - <http://www.pravo.e-dag.ru>.

25. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «О бюджете городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» от 27.12.2018 г. № 30-2 - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
26. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением "город Махачкала" «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на софинансирование по вопросам местного значения из бюджета города Махачкалы бюджетам внутригородских районов» от 27.12. 2017 № 21-2- <http://www.pravo.e-dag.ru>.
27. Указ Президента РФ «Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины» от 8.05.96 № 685 (отменен). - URL: <http://www.consultant.ru>.
28. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 года № 13. - URL: <http://www.consultant.ru>.
29. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 года № 474. - URL: <http://www.consultant.ru>.
30. Указом Президента Российской Федерации «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 19 декабря 2012 года № 1666. - URL: <http://www.consultant.ru>.
31. Постановление Правительства РФ «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года» от 15.08.2001 № 854. - URL: <http://www.consultant.ru>.
32. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы РФ «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»» от 18 мая 2016 года N 445. - URL: <http://www.consultant.ru>.
33. Постановление Правительства РФ «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации» от 31.12.2019 г. № 1950. - URL: <http://www.consultant.ru>.

34. Постановление СФ ФС РФ "О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации" от 29.06.2016 N 442-СФ. - URL: <http://www.consultant.ru>.
35. Распоряжение Правительства РФ «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» от 2 февраля 2015 года № 151-р. - URL: <http://www.consultant.ru>.
36. Распоряжение Правительства РФ «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» от 31.01.2019 г. № 117-р. - URL: <http://www.consultant.ru>.
37. Распоряжение Правительства РФ «Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» от 2 июня 2016 года № 1083-р. - URL: <http://www.consultant.ru>.
38. Постановление Правительства РД «Управление региональными и муниципальными финансами Республики Дагестан на 2015-2020 годы» от 22.12.2014 № 647. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
39. Постановление Правительства РД «Программа финансового оздоровления и социально-экономического развития Республики Дагестан на 2020-2024 годы» от 29.12.2020 г. N 295. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
40. Постановление Правительства РД «Об утверждении бюджетного прогноза Республики Дагестан на долгосрочный период до 2035 год» от 10.07.2021 г. N 136. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
41. Распоряжение Правительства Республики Дагестан «Долговая политика Республики Дагестан на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 18.10.2018 № 223-р. - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
42. Послание Главы Республики Дагестан В.А. Васильева к Народному Собранию РД от 20 марта 2019 г. Официальный сайт Народного собрания РД. - URL: <http://www.nsrdr.ru>.
43. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. - URL: <http://www.minfin.ru>.
44. Основные направления бюджетной, налоговой, таможенно - тарифной политики РФ на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов. - www.minfin.ru.

45. Пояснительная записка к проекту федерального бюджета РФ на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. - URL: <http://www.minfin.ru>.
46. Пояснительная записка к проекту республиканского бюджета РД на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
47. Пояснительные записки к проектам республиканского бюджета РД на 2016 - 2021 годы. – www.minfin05.ru.
48. Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2022 и 2024 годов». - URL: <http://info.sp.ru>.
49. Заключение Счетной палаты Республики Дагестан на проект закона РД «О республиканском бюджете Республики Дагестан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». - URL: // <http://www.pravo.e-dag.ru>.
50. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О реформировании межбюджетных отношений в РФ» от 20.05.98 г. № 197-СФ (отменено). - URL: <http://www.council.gov.ru>.
51. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» от 29.06.2016 г. N 442-СФ. - URL: <http://www.council.gov.ru>.
52. Стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан на период до 2030 года (проект). - <http://www.pravo.e-dag.ru>.
53. Аврамчикова, Н. Т. Государственные и муниципальные финансы [Электронный ресурс] : учебник и практикум для вузов / Н. Т. Аврамчикова. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 174 с. — URL: <https://urait.ru/bcode/475083> .
54. Алексеев, М.В. и др. Перспективы налоговой политики. Существует ли «идеальная налоговая система» для России? (Научные доклады: налоги). □□М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. □
55. Александров, И.М. Налоговые системы России и зарубежных стран. - М.: Бератор-Пресс, 2012.
56. Алиев, Б.Х., Мусаева, Х.М. Налоговые системы зарубежных стран. Учебник для студентов: Учебник. - М.: ЮНИТИ, 2013.
57. Алисенов, А.С. Налоговое стимулирование инноваций в эконо-

- мике России. Монография. – М.: Проспект, 2015.
58. Алле, М. За реформу налоговой системы. Переосмысливая общепризнанные истины /Пер. с франц. Т.А.Карлова; Под ред. И.А.Егорова. – М.: ТЕИС, 2001.
59. Аналитическая справка ФНС России «О поступлении администрируемых ФНС России доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации в 2020 году». - <http://www.nalog.ru>.
60. Анисимов, С.А., Малис, Н.И., Данилькевич, М.А. История налогообложения: Учебное пособие. – М.: Издательство: Инфра-М, Магистр, 2016.
61. Артамонов, А.Д. Финансовая помощь регионам - исключить все барьеры / А.Д. Артамонов // Бюджет. – 2020. - № 5. - С. 6 – 12.
62. Аронов, А.В. Кашин, В.А. Налоги и налогообложение: Учебное пособие. – М.: Издательство: Инфра-М, Магистр, 2015.
63. Баннова, К.А. Фискальный федерализм проблемы и перспективы развития: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
64. Барский, А.Д. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // Общество и экономика. 1995. - № 6. – С.14-25.
65. Баранова, К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2013.
66. Барулин, С.В. Теория и история налогообложения. - М.: Экономистъ, 2006.
67. Беделов, Г. Государственный бюджет Дагестанской АССР за 40 лет. – Мах.: Дагкнигоиздат, 1959.
68. Беляев, Ю.А. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт // Финансы. – 1994. - № 10. – С.50-53.
69. Бетин, О.И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. – М.: Изд-во МГУ, 2016.
70. Богачева, О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. - № 9. – С.104-125.
71. Богачева, О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С.30-40.
72. Богачева, О.В. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. - № 4. – С.109-120.
73. Боголепов, Д. Краткий курс финансовой науки. – Издательство “Пролетарий”, Харьков, 1929.

74. Большая советская энциклопедия. 3-е издание. – Т.17. – М., 1974.
75. Борисова, О.С. Регулирование бюджетного дефицита ФРГ // Финансы. – 1992. - № 1. – С.34-37.
76. Буянова, Н.А. Новый инструмент повышения доходов местных бюджетов / Н.А. Буянова // Бюджет. – 2021. - № 4. - С. 7 – 8.
77. Бюджет для граждан на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
78. Бюджет развития глазами губернаторов : материал на тему «Как перейти к бюджету развития регионов» в рамках Гайдаровского форума – 2021 // Бюджет. – 2021. - № 2. С. 25 - 37.
79. Бюджетная политика в условиях новых глобальных рисков// Бюджет.- №2. - 2016.
80. Бюджетная политика в условиях неопределенности внешней конъюнктуры// Бюджет. - №2. - 2016.
81. Бюджетная система Российской Федерации : учебник и практикум для вузов / Н. Г. Иванова [и др.]; под редакцией Н. Г. Ивановой, М. И. Канкуловой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021.
82. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю. С. Долгановой, Н. А. Истоминой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019.
83. Бюджетная система РФ: Учебник / М.В.Романовский и др.; под ред. М.В.Романовского, О.В.Врублевской. – 7-е изд., испр. и перераб.- М.: Юрайт, 2016.
84. Бюджетная система США. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
85. Бюджетная система КНР. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
86. Бюджетная система Великобритании. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
87. Бюджетная система стран-членов ЕС. - Википедия [Электронный ресурс]: Свободная энциклопедия. - <http://ru.wikipedia.org>
88. Бюджетный прогноз Минфина РФ на период до 2036 года. - URL: <http://www.minfin.ru>.
89. Бюджетный процесс в зарубежных государствах / Коллектив авторов: Касеткина Н.М., Ковачев Д.А. и др. – М.: ИНКООН, 1996.
90. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в РФ: Материалы семинара в г.Москве 1-3 июня 1998 г. - М.: НФПК. НИФИ, Минфин РФ, 1998.

91. Валентей, С.Д. и др. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы. СПб.: Алетейя, 2008.
92. Васильева, М.В. Местные бюджеты в современных условиях. – М.: Финансы и статистика, 1987.
93. Вебер, А. Налоги. О государственном и местном обложении в России. - М., 1906.
94. Викторова, Н.Г. Управление налогообложением и налоговыми рисками.: Монография / Н.Г. Викторова. - М.: Инфра-М, 2017.
95. Витте, С.Ю. Конспект лекций о государственном хозяйстве. – СПб.; 1902.
96. Власова, М.С. Налоги и налогообложение: Учебное пособие / М.С. Власова, О.В. Суханов. - М.: КноРус, 2018.
97. Вовченко, Н.Г., Гашенко И.В., Костоглодова Е.Д. Налоговые системы зарубежных государств: Учебник для бакалавров и магистров. – М.: Издательство «Мини-Тайп», 2016.
98. Вознесенский, Э.А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985.
99. Вознесенский, Э.А. Методологические аспекты анализа сущности финансов. – М.: Финансы, 1974.
100. Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. Материалы российско-американских семинаров / Составители Ю.И. Любимцев, Ш.Б.Мадд. – М., 1996.
101. Гальчева, А. Число регионов с дефицитом бюджета удвоилось. – РБК. – 16 февр. 2020 г. - <https://www.rbc.ru/economics/14/05/2020>.
102. Гамукин, В.В. Бюджетные риски: группы, виды, примеры: монография / В.В. Гамукин. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2015.
103. Гасанов, И. Порочный круг дотационности / И. Гасанов // Черновик. – 2020. - 18 сентября (№ 37). – С. 8-10.
104. Гастон, Жез. Общая теория бюджета / Пер. с франц. под ред. Г.Г.Соловья и К.К.Шмелева. – М.: Госфиниздат, 1930.
105. Гензель, П.П. Система налогов Советской России. – М. –Л.: Изд. Экономическая жизнь, б/г.
106. Годме, П. Финансовое право. – М.: Прогресс, 1978.
107. Гончаренко, Л.И. Налоги и налоговая система Российской Федерации. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Академический курс, 2019.
108. Горькова, Т.Ю. и др. Новые императивы в бюджетной политике: уроки российской бюджетной реформы. – СПб.: Изд-во СПб

УЭФ, 1995.

109. Государственные финансы России (XIX- первая четверть XX вв.) / Под ред. И.В. Караваевой. - М.: ЮНИТИ, 2003.
110. Дадашев, А.З. Налоги и налогообложение в РФ: Учебное пособие / А.З. Дадашев. - М.: Вузовский учебник, 2019.
111. Демченков, В.С. Регулирование местных бюджетов (распределение доходов между бюджетами). – М.: Финансы. 1975.
112. Деревянко, В.В. Бюджетные отношения в Российской Федерации. – Тула: Изд-во ТГПУ, 1996.
113. Добрынин, Н.М. Российский федерализм: генезис, эволюция: избранные публикации: в 2-х т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2008.
114. Добрынин, Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005.
115. Дотации регионам России 2019. - http://fincan.ru/articles/14_dotacii-regionam-rossii-2019.
116. Дьяченко, В.П. История финансов СССР (1917-1950 гг.) – М.: Наука, 1978.
117. Дьяченко, В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства. Ч. 1. - М.: Госфиниздат, 1947.
118. Европейская Хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) //Собрание законодательства РФ. – 07.09.1998. - № 36. - Ст. 4466.
119. Евстигнеев, Е. Налоги и налогообложение: Учебное пособие / Е. Евстигнеев. - СПб.: Питер, 2017.
120. Ефимова, Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю. Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование: монография. Н. Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2004.
121. Жан, Ф.К. Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции. – М.: Экономика, 1993.
122. Захаров, А.С. Налоговое право Европейского Союза: действующие директивы ЕС в сфере прямого налогообложения. - М.: Волтерс Клувер, 2012.
123. Захаров, А. С. Налоговая политика ЕС: правовые основы /А.С. Захаров // ЗАКОН. – 2018. - № 9. – С. 32-41.
124. Игониная, Л.Л. Муниципальные финансы: Учебное пособие. – М.: Экономистъ, 2012.
125. Игониная, Л.Л., Кусраева Д.Э. Налоговый потенциал региона: эф-

- фективность реализации и факторы роста: Монография. - Краснодар. - 2012.
- 126.Иванов, В.В. Теория и практика межбюджетных отношений. СПб.: БАН; Нестор-История, 2010.
- 127.Иванова, О.Б. Территориальные финансы России: теория и методология: монография. – Ростов – на – Дону: РГЭУ (РИНХ), 2012.
- 128.Иванова, Н.В. Налоги и налогообложение: Учебное пособие / Н.В. Иванова. - Рн/Д: Феникс, 2018.
- 129.Иванова, Н.Г., Канкулова М.И. Межбюджетные взаимоотношения в Российской Федерации: анализ, перспективы, зарубежный опыт: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1995.
- 130.Иванецкий, П.М. Организация бюджетного регулирования. – М.: Госфиниздат, 1946.
- 131.Игудин, А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в РФ // Финансы. – 1998. - № 8. – С.6-9.
- 132.Игудин, А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях //Финансы. – 1998. - № 2. – С.9-12.
- 133.Игудин, А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России //Финансы. – 1995. - № 4. – С.3-7.
- 134.Игудин, А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. – 196 - №8. – С.9–14.
- 135.Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ на 1 января 2019 года - URL: <http://www.minfin.ru>.
- 136.Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год. - URL: <http://www.minfin.ru>.
- 137.Итоги деятельности ФНС России за 2020 год. - <http://www.nalog.ru>.
- 138.Исполнение бюджетов регионов – 2019: граница не помогла российским регионам//Эксперт. – 13 фев. 2020. - info@expert-business.ru
- 139.Канаев, Р.А. Роль бюджета Дагестана в развитии экономики и культуры республики. – Мах.: Дагкнигоиздат, 1974.
- 140.Караваяева, И.В., Архипкин И.В. Местное налогообложение в исследованиях российских экономистов 19 - начало 20 веков //Финансы. – 2008. - № 10. – С.72 – 75.
- 141.Каранина, Е. В. Управление финансовыми рисками: стратегиче-

- ские модели и профессиональные стандарты : учебное пособие / Е. В. Каранина. – Санкт-Петербург : ИЦ "Интермедия", 2017.
142. Карапетян, Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. – 1996. - № 12.
143. Кейнс, Дж. Общая теория занятости, процента и денег. В кн. “Антология экономической классики”. В 2-х томах. Т.2 – М.: Эконом, 1992.
144. Килинкарова, Е.В. Налоговое право зарубежных стран. Учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс, 2015.
145. Козырин, А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. – М.: Манускрипт, 1993.
146. Козырин, А. Н. Налоговое право: учебник для бакалавриата. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021.
147. Козубский, Е.И. Дагестанский сборник. – Т.-Х.-Шура: Русская типография, 1902.
148. Колесов, А.С. О показателях оценки региональной финансовой политики // Финансы и кредит. - 2013. - № 12. - С. 40-42.
149. Колесов, А.С. О реформировании бюджетной политики государства // Реформирование экономики: проблемы, успехи, перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции. - Вологда, 2021. - С. 19-22.
150. Коломиец, А.Г. Финансовые реформы русских царей. От Ивана Грозного до Александра Освободителя. – М.: НП «Редакция журнала «Вопросы экономики»», 2001.
151. Комягин, Д.Л., Хрешкова В.В. Бюджетное право России. Альбом схем: учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина. – М., 2011.
152. Комягин, Д. Л. Бюджетное право : учебник для вузов / Д. Л. Комягин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.
153. Коновалюк, О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. - 2018. - № 6.
154. Коровкин, В.В. Основы теории налогообложения. - М.: Экономистъ, 2006.
155. Королев, С.В. Финансовый федерализм в Германии, Австрии и Швейцарии. – СПб., 2005.
156. Косов, М.Е., Ахмадеев Р.Г., Шаров В.Ф. Региональные и местные

- налоги. Учебное пособие. Гриф УМЦ "Профессиональный учебник". – М.: Издательство: Юнити-Дана, 2015.
157. Котляровский, С.А. Бюджет и местные финансы. – М.: Экономическая жизнь, 1926.
158. Климанов, В.В., Михайлова А.А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. – 2015. - №7. -С. 11-17.
159. Крохина, Ю. А. Бюджетное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. А. Крохина. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
160. Крохина, Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М.: Норма, 2014.
161. Кудряшов, Р.А. Распределение доходов между бюджетами. – М.: Госфиниздат, 1962.
162. Кузнецова, О.В., Лавров А.М. Территориальное перераспределение бюджетных ресурсов: сравнительный анализ моделей бюджетного федерализма //Регион: экономика и социология. – 1996. - № 3. – С.21-39.
163. Кулакова, Н.В. Систематизация факторов, влияющих на рост дотационности региональных бюджетов и их идентификация //Вестник Академии знаний. – 2019. - № 5(34) – С. 306 - 312.
164. Кулишер, И.М. Очерки финансовой науки. – Петроград, 1920.
165. Кучеров, И.И. Налоговое право. Особенная часть. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Академический курс, 2016.
166. Лавров, А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация /Вопросы экономики. – 1995. - № 8. – С.21-29.
167. Ларина, Н.И. Взаимосвязь налоговой, бюджетной и региональной политики //Регион: экономика и социология. – 1996. - № 3. – С.3-20.
168. Ларина, Н.И., Кисельников А.А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие. – М.: Экономика, 1998.
169. Лебедев, В.А. Местные налоги. Теория и практика местных налогов зарубежных стран. - СПб., 1886.
170. Лексин, В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика регулирования территориального развития. – М.: Изд-во «УРСС», 1997.
171. Лексин, В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период

- кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1999. - № 3. – С.18–25.
- 172.Либерман, Я.Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования. – М.: Наука, 1970.
- 173.Лыкова, Л.Н. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере: итоги 2020 года / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина // Выпуск 22. РЭУ им Г.В. Плеханова. – Москва: Научно-исследовательское объединение РЭУ им. Г.В. Плеханова. – URL: <http://www.rea.ru>.
- 174.Лыкова, Л.Н. Региональные бюджеты в 2020 г.: устойчивость доходов в условиях кризиса / Л.Н. Лыкова // Федерализм. - 2020. - № 4. - С. 200 – 218.
- 175.Лыкова, Л.Н. Консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2020 г.: возможности выполнения обязательств в условиях кризиса / Л.Н. Лыкова // Федерализм. - 2021. - № 1. - С. 80 – 99.
- 176.Лыкова, Л.Н. Налоговые системы зарубежных стран. Учебник для бакалавриата и магистратуры. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Академический курс, 2016.
- 177.Лыкова, Л.Н. Налоги и налогообложение: Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2019.
- 178.Любимцев, Ю.И. Особенности налоговой системы и бюджетного федерализма в РФ. Материалы семинара «Вопросы налоговой политики и бюджетного федерализма в России и США». – Майкоп, 1996. – 23-24 апрель.
- 179.Любимцев, Ю.И. Российский федерализм: проблемы и решения //Экономист. – 1995. - № 6. – 11-23.
- 180.Майбуров, И.А. Налоговая политика: Теория и практика: Учебник для магистрантов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
- 181.Майбуров, И.А., Соколовская А.М. Теория налогообложения. Продвинутый курс: учебник для магистрантов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.
- 182.Максимова, Н.С. Поддержка регионов продолжена, а исполнять бюджеты стало проще / Н. С. Максимова // Бюджет. – 2021. - № 1. - С. 15 - 22.
- 183.Малис, Н.И. Налоговая политика государства. Учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Издательство: Юрайт.Серия: Бакалавр. Углубленный курс, 2019.
- 184.Маршалл, А. Принципы экономической науки – М.: 1993, - Ч.3.
- 185.Масгрейв, Р.А., Масгрейв, П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ., под ред. Нестеренко Т.Г., Артюхина

- Р.Е. – М.: Бизнес-Атлас, 2009.
186. Межбюджетные трансферты субъектам РФ из федерального бюджета. Открытый информационный ресурс по анализу финансового и социально-экономического развития субъектов РФ. - <http://www.iminfin.ru>.
187. Мельникова, Н.П. Налоги и налоговая система Российской Федерации. Учебное пособие для академического бакалавриата. – М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Академический курс, 2019.
188. Меньков, Ф.А. Основные начала финансовой науки. – М.: 1924.
189. Местные бюджеты СССР. Стат. сборник. – М.: Финансы, 1970.
190. Местные налоги и сборы. – М.: Финиздат НКФ СССР, 1925.
191. Местные коллективы во Франции: расходы и бюджетная практика. Изд. Французской организации и технического сотрудничества. – М.: Экономика, 1993.
192. Местный и государственный бюджеты ДАССР на 1926 – 27 бюджетный год. - Махачкала: Наркомфин ДАССР, 1927. - С. XXX ЧП.
193. Мидов, А.З. Дифференциация регионов России по уровню стратегических конкурентных преимуществ: методологические подходы и стратегический анализ // Управленческое консультирование . № 7 . 2018. С. 165 – 173.
194. Микеладзе, П.В. Разграничение доходных источников Союза и Союзных республик. – М., 1926.
195. Миляков, Н.В. Дефицит бюджета в 20-е годы. – М.: Финансы и статистика, 1993.
196. Милль, Дж. Основы политической экономии. – М.: Прогресс, 1981. – Т.1.
197. Минат, В.Н. Государственная региональная политика и развитие региональных инновационных систем в США / В.Н. Минат. // Федерализм. - 2020. - № 4. - С. 173 – 188.
198. Модель, Б.С. Федерализм и децентрализация. - Екатеринбург: УрО РАН, 1998.
199. Мохонова, И.А. От бюджета выживания к бюджету развития / И.А. Мохонова // Бюджет. – 2021. - № 3. - С. 45 - 53.
200. Мысляева, И. Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И.Н. Мысляева. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2020.
201. Надсадин, С.А. Пандемия открыла новые возможности / С.А.

- Надсадин // Бюджет. – 2021. - № 4. - С. 42 - 51.
202. Налоги и налогообложение : учебник для вузов / Л. Я. Маршавина [и др.]; под редакцией Л. Я. Маршавиной, Л. А. Чайковской. — 2-е изд. — Москва : Издательство Юрайт, 2021.
203. Налоги и налогообложение: учебник и практикум для академического бакалавриата / Д.Г.Черник и др.; под ред. Д.Г.Черника, Ю.Д.Шмелёва. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2019.
204. Налоги и налогообложение: Учебник и практикум для академического бакалавриата / Под ред. Поляка Г.Б.. - М.: Юрайт, 2019.
205. Налоги и налогообложение: Учебник / Под ред. Майбурова И.А.. - М.: Юнити, 2019.
206. Налоги и налоговая система Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата / Л. И. Гончаренко [и др.] — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019.
207. Налоговые системы зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. В.Г.Князева, проф. Д.Г. Черника. – М.: ЮНИТИ, 1997.
208. Налоговый паспорт Республики Дагестан по состоянию на 1 января 2021 г.- <http://www.nalog.ru>.
209. Нешиной, А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник для бакалавров / А. С. Нешиной. - 12-е изд., стер. - Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2019.
210. Ниналалова, Ф. И. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / Ф.И. Ниналалова. — Москва : ИНФРА-М, 2021.
211. Нитти, Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904.
212. Новиков, А.И. Теория принятия решений и управление рисками в финансовой и налоговой сферах : учебное пособие / А.И. Новиков, Т.И. Солодка. — Москва : Дашков и К, 2019.
213. Общественные финансы: теория и практика: монография / Тишутина О.И., Соломко И.М., Соломко М.Н., Солдаткин С.Н.. – Хабаровск : РИЦ ХГУЭП, 2016.
214. Ожегов, С.И., Шведова, Ю.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ, 2015.
215. Озеров, И.Х. Финансовая реформа в России. – М., 1906.
216. Озеров, И.Х. Основы финансовой науки. – Рига, 1923.
217. Озеров, П.М., Оптовцева А.И., Орлов Ф.И. Местные финансы и местные бюджеты. – М.: Госфиниздат, 1931.

218. Ондар, Д.С. Методологические аспекты анализа межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научное сообщество студентов XXI столетия. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. XLI междунар. студ. науч.-практ. конф. - № 4(41). - URL: [https://sibac.info/archive/economy/4\(41\).pdf](https://sibac.info/archive/economy/4(41).pdf).
219. Осипова, Е.В. Социология Вильфредо Парето: политический аспект. — М.: ИСПИ РАН, 1999.
220. Основные принципы государственной финансовой системы во Франции. — М.: Экономика, 1993.
221. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда на 1 января 2021 г. — URL: <http://www.minfin.ru>.
222. Оутс, У.Э. Эссе на тему бюджетный федерализм / У.Э. Оутс // Журнал экономической литературы. - 1999. - Вып. 37, № 3. - С. 1120 - 1149.
223. Павлова, Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. — М.: Финансы, 1977.
224. Паркинсон, С.Н. Закон и доходы. - М.: Интерконтакт, 1992.
225. Пансков, В.Г. Налоговая реформа: проблемы завершения / В.Г. Пансков // Финансы. - 2021. - № 7. — С. 30-37.
226. Пансков, В.Г., Дмитриев В.И. Налоговый федерализм и местные налоги // Российский экономический журнал. — 1995. - № 4. — С.38-44.
227. Пансков, В.Г. Налоги и налогообложение: Учебник практикум для прикладного бакалавриата. — М.: Издательство Юрайт, 2019.
228. Пансков, В.Г. Налоги и налогообложение: теория и практика: Учебник для бакалавров. — М.: Издательство Юрайт, 2017.
229. Паркинсон, С.Н. Закон и доходы. — М.: Интерконтакт, 1992.
230. Пепеляев, С.Г. Налоговое право. Учебник для вузов. — М.: Издательство: Альпина Паблишер, 2015.
231. Перов, А.В., Толкушкин А.В. Налоги и налогообложение. Учебник для бакалавров. - М.: Издательство: Юрайт. Серия: Бакалавр. Базовый курс, 2013.
232. Петти, В. Трактат о налогах и сборах // Петти В., Смит А., Рикардо Д. Антология экономической классики. — М.: “Эконов-ключ”, 1993.
233. Петухова, Н.Е. История налогообложения в России IX-XX вв. — М.: Издательство: Вузовский учебник, 2015.

- 234.Пешина, Э.В., Стрекалова, А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения . 2016. - № 11. – С. 34 – 52.
- 235.Пешина, Э.В., Стрекалова, А.А. Фискальный федерализм в зарубежных странах: Учеб. пособие. — Екатеринбург: УЦАО, 2015.
- 236.Пинская, М.Р. Развитие налогового федерализма в России: Монография. - М.: Социум, 2011.
- 237.Пинская, М.Р. Международное налогообложение: Монография / М.Р. Пинская, В.П. Бауэр, В.В. Ворожихин и др. - М.: Инфра-М, 2018.
- 238.Побережная, О. Особенности бюджетов штатов и местных бюджетов в США //Муниципальная экономика. - 2015. - № 1.- С. 44-50. - <http://www.klerk.ru>.
- 239.Подпорина, И. Бюджетный кодекс и некоторые аспекты экономических отношений //Экономист. – 1997. - № 9. – С.69-77.
- 240.Погорелова, М.Я. Налоги и налогообложение: Теория и практика: Учебное пособие / М.Я. Погорелова. - М.: Риор, 2018.
- 241.Погребинский, А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. – М.: Финансы, 1968.
- 242.Поляк, Г.Б. Бюджет города (Проблемы и перспективы развития). – Финансы, 1978.
- 243.Поляк, Г.Б. Финансы местных Советов. – М.: Финансы и статистика, 1991.
- 244.Популярный финансово-экономический словарь. Под. ред. Д.П.Боголепова и др. - М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1925.
- 245.Плотников, К.Н. Очерки истории бюджета советского государства. – М.: Госфиниздат, 1954.
- 246.Проект бюджетного прогноза Республики Дагестан до 2035 года. - <http://www.minfin05.ru>.
- 247.Публичные финансы государств АТР. Бюджетное и налоговое регулирование /Под ред. А.Н.Козырина. – М.: Изд-во «Ось – 98», 1998.
- 248.Пушкарева, В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учебное пособие. – М.: ИНФРА – М, 2014. - URL: <http://www.iprbookshop.ru>.
- 249.Пушкарева, В.М. Налоговая система Союза ССР (1921-1930). Учебное пособие. – М.: Издательство: Инфра-М, Серия: Вузовский учебник, 2014.

- 250.Ракитина, И. С. Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для вузов / И. С. Ракитина, Н. Н. Березина. — 2-е изд. — Москва : Издательство Юрайт, 2020.
- 251.Резников, С.С. Государственные финансы. – М.: Финансы и статистика, 1995.
- 252.Риск-анализ территориальных бюджетов : монография / Е. А. Фомина, Ю. В. Ковальская. - Уфа : БАГСУ, 2014.
- 253.Родионова, В.М. Современные требования к бюджетному федерализму // Финансы. 1998. - № 7. - С. 8–11.
- 254.Родионова, В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы //Финансы. – 1994. - № 8. – С.3-15.
- 255.Родионова, В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства РФ //Финансы. – 1997. - № 4. – С.3-7.
- 256.Родионова, В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985.
- 257.Романовский, М.В., Врублевская О.В., Иванова Н.Г. Основы теории и практики государственных финансов: Учебное пособие. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 1998.
- 258.Романовский, М.В. Бюджет, налогообложение и проблемы создания финансового рынка. – Л.: Изд-во ЛФЭИ, 1990.
- 259.Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма /Под ред. Кристин Валлих. – М.: Известия, 1993.
- 260.Сабанти, Б.М. История финансов России: Учебное пособие. - Л.: ЛФЭИ, 1985.
- 261.Сабанти, Б.М. Теория финансов: Учебное пособие. – М.: «Менеджер», 2000.
- 262.Сабитова, Н.М. Теоретические основы бюджетного устройства РФ //Финансы. – 2015. - № 6. – С. 8 – 11. - <http://www.klerk.ru>.
- 263.Сабитова, Н. М. Бюджет и бюджетная политика субъекта Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) : монография / Н.М. Сабитова. — Москва : ИНФРА-М, 2017.
- 264.Саликов, Д.В. Местные имущественные налоги: формирование доходного потенциала и механизм взимания: Монография /Рост. гос. экон. ун-т (РИНХ). – Ростов-на-Дону, 2012.
- 265.Сводное заключение Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам на законопроект «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». - URL:

<http://www.duma.gov.ru>.

- 266.Селигман, Э. Стурм, Р. Этюды по теории обложения. – СПб., 1908.
- 267.Сергеев, М.А. Развитие местных бюджетов и проблемы их прогнозирования. – Свердловск, 1978.
- 268.Скидан, А.В. Налоговая политика зарубежных стран. Учебное пособие. М.: Издательство: Мини-Тайп, 2015.
- 269.Слепов, В.А. Государственные и муниципальные финансы : учебник / В.А. Слепов В.А., под ред. А.Ю. Чалова. — Москва : КноРус, 2019.
- 270.Словарь терминов по курсу «Финансы, деньги и кредит / сост. Мурашкин В.А.. – Электроизолятор: ГГХПИ, 2011.
- 271.Смирнов, А.Д. Инфляция и бюджетный дефицит в переходной экономике. – М.: ВШЭ. 1997.
- 272.Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов // Антология экономической классики. – М.: МП “Эконов”, “Ключ”, 1993.
- 273.Соболев, М.Н. Очерки финансовой науки. – М.: Пролетарий, 1925.
- 274.Соколов, А.А. Теория налогов. – М.: Фин. изд-во НКФ СССР, 1928.
- 275.Соловей, Г.Г. Государственные бюджеты: Англия, Франция, Германия, Италия, С.Ш.Америки и СССР. – М.: Госиздат, 1928.
- 276.Соляникова, С.П. Бюджеты территории. – М.: Финансы и статистика, 1993.
- 277.Сомоев, Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ: Монография. - СПб.: СПбГУЭФ, 1999.
- 278.Сомоев, Р.Г. Местные бюджеты Дагестана: История становления, современное состояние, тенденции развития. – Ростов-н/Д: Изд-во РГЭА. – 1995.
- 279.Сомоев, Р.Г. Общая теория налогов и налогообложения: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2000.
- 280.Сомоев, Р.Г., Сулейманова, А.М., Тагиев, М.Х. Бюджетное регулирование экономического развития : Монография. – Махачкала, «ФОРМАТ», 2014.
- 281.Сомоев, Р.Г., Идрисов, Ш.А., Набиев, А.С. Функциональная характеристика местных бюджетов Республики Дагестан на современном этапе. – Махачкала, ФОРМАТ, 2015.
- 282.Сомоев, Р.Г., Султанова Х.Р., Сулейманова, А.М., Идрисов, Ш.А.

- Основы формирования доходной базы региональных бюджетов: Монография. – Махачкала, «ФОРМАТ», 2016.
283. Социально-экономическое положение Республики Дагестан: Стат. сборники за 1991-1998 гг. – Мах.: Статуправление РД, 1991-1998 гг.
284. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора /Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997.
285. Сулейманов, М.М. Основы бюджетного и налогового федерализма: Учебное пособие. – М.: Издательство Перо, 2013.
286. Сумароков, В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996.
287. Тавадов, Г.Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. – 1995. - № 6. – С.40-51.
288. Тадевоян, Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. – 1997. - № 8. – С.58-68.
289. Татаркин, А.И., Пыхова, И.А., Шеломенцев, А.Г. Бюджетный федерализм и его роль в формировании и развитии системы межбюджетных отношений. - Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2002.
290. Теория и практика налогообложения. Учебник / Под ред. Малис Н.И. - М.: Издательство: Магистр, 2017.
291. Толкушкин, А.В. История налогов в России. – М.: Юристъ, 2001.
292. Тривус, А.А. Налоги как орудие экономической политики. – Баку, Изд-во РИО АСПС, 1925.
293. Тургенев, И.Н. Опыт теории налогов // У истоков финансового права. Под ред. А.Н.Козырина. – М.: Статус, 1998.
294. Тютюрюков, Н.Н. Налоговые системы зарубежных стран: Европа и США. - М.: «Дашков и К», 2011.
295. Цытович, Н.М. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. - Киев : тип. С.В. Кульженко, 1898. - [2], VI, VI, 737 с.
296. Федерализм: энциклопедический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997.
297. Финансово-кредитный словарь. Часть II – М.: Финансы и статистика, 1982-1984.
298. Финансы России: Статистический сборник. – М.: Росстат, 2020.
299. Финансовые ресурсы народного хозяйства /Под ред. В.К.Сенчагова. – М.: Финансы и статистика, 1982.

300. Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития : монография для магистрантов, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / И.А. Майбуров [и др.].. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017.
301. Финансы /Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995.
302. Финансы: Учебник /Под ред. А.Г.Грязновой, Е.В.Маркиной. – М.: Финансы и статистика, 2014.
303. Фролко, С.В. Бюджеты городов Северного Кавказа. – Невинномыск, 1996.
304. Фридман, Н. Наша финансовая система. Опыт характеристики. - СПб., 1905.
305. Ханс-Герт-Хаузер. Система финансового выравнивания между федерацией и землями в Германии //Финансы. – 1996.– № 5. – С.40–45.
306. Хесин, Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. – М.: Финансы, 1976.
307. Ходорович, М.И. Проблемы бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в РФ в условиях перехода к рынку: Автореф. дис. докт. экон. наук. – М., 1994.
308. Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2014. - URL: <http://www.iprbookshop.ru>.
309. Хуторова, Н.А. Проблемы низкой эффективности современного механизма бюджетного финансирования высокодотационных регионов Российской Федерации / Н.А. Хуторова, Д.Б. Искияев // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2020. - № 2. - С. 183 – 199.
310. Черник, Д.Г. Бюджеты городов развитых зарубежных стран. – М.: Знание. 1991.
311. Шамсудинов, Р.Н. Инвестиции и предпринимательство – основа развития территорий / Р.Н. Шамсудинов // Бюджет. – 2021. - № 4. - С. 26 – 38.
312. Шапкин, А.С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций : монография / А.С. Шапкин, В.А. Шапкин.— Электрон. текстовые данные.— М.: Дашков и К, 2020.— 544 с. - URL: <https://www.iprbookshop.ru/110972.html>.
313. Шестемиров, А. А. Организация исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Особенности исполнения

- бюджета города Москвы : учебное пособие / А. А. Шестемиров ; Моск. гор. ун-т упр. Правительства Москвы. – Москва : МГУУ Правительства Москвы, 2018.
314. Шипунов, В.А. Возможности и ограничения внедрения среднесрочного финансового планирования региональных и местных бюджетов. - URL: <http://www.2020.forumstrategov.ru>.
315. Ширкевич, Н.А. Местные бюджеты. – М.: Финансы и статистика, 1991.
316. Широков, А.А. Региональные бюджеты развития как инструмент экономической политики / А.А. Широков // Бюджет. – 2021. - № 3. - С. 15 - 22.
317. Штульберг, Б.М. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики. – М.: Наука, 1990.
318. Элазар, Д. Федерализм как цель и как средство // Неприкосновенный запас. Дебаты о политике и культуре. – 2015. - № 1 (99). – С. 11-32.
319. Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов. – М.: Аспект Пресс, 1996.
320. Яндиев, М.И. Финансовые основы регионов Российской Федерации : учебное пособие / И.М. Яндиев, М.Ю. Молчанова, Д.М. Гаджикурбанов. – Москва : Русайнс, 2016.
321. Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки. - СПб, 1904.
322. Ясин, Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: Курс лекций. - Издательство: «ГУ ВШЭ», 2002. – 437 с.
323. Официальный сайт Совета Федерации РФ. - URL: <http://www.council.gov.ru>.
324. Официальный сайт Государственной Думы РФ. - URL: <http://www.duma.gov.ru>.
325. Официальный сайт Министерства финансов РФ. - URL: <http://www.minfin.ru>.
326. Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. - URL: <https://www.nalog.ru>.
327. Официальный сайт Счетной палаты РФ. - URL: <http://www.ach.gov.ru>
328. Официальный сайт Федерального казначейства. - URL: <http://www.roskazna.ru>.
329. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. - URL: <http://www.gks.ru>.

- 330.Официальный сайт Правительства Республики Дагестан. - URL: <http://www.e-dag.ru>.
- 331.Официальный сайт Народного собрания Республики Дагестан. - URL: <http://www.nsrdr.ru>.
- 332.Официальный сайт Министерства финансов Республики Дагестан. - URL: <http://minfin.e-dag.ru>.
- 333.Единый портал бюджетной системы РФ. - URL: <http://www.budgetrf.ru>.
- 334.Портал управления общественными финансами Республики Дагестан «Открытый бюджет». - URL: <http://portal.minfinrd.ru>.
- 335.Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]– URL: <http://www.consultant.ru>.
- 336.Информационно-правовой портал «Гарант.ру» – URL:<http://www.garant.ru>.
- 337.Официальный сайт журнала «Эксперт». - URL: info@expert-business.ru.

МОНОГРАФИЯ

Сомоев Рамазан Гусейнович,
д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» ДГУ

СУБФЕДЕРАЛЬНАЯ БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Редактирование и корректура авторов
Подписано в печать 15.12.2021 г.

Формат 60x84 1/16. Бумага офсет 1. Печать ризографная. Гарнитура Таймс.
Усл.п.л. 15,3. Заказ № 100-21. Тир. 300 экз. Отпеч. в тип. ИП Тагиева Р.Х.
г.Махачкала, ул. Батырая, 149. Тел.: 8 928 048 10 45

“ФОРМАТ”