Назаров Владимир Станиславович. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.05, 08.00.10 Москва, 2007 193 с. РГБ ОД, 61:07-8/3430

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ

ОТНОШЕНИЙ 12

1.1. Децентрализация управления общественным сектором 12

1.2. Операционализация понятия «государственное регулирование» для исследования межбюджетных отношений 24

1.3. Механизм регулирования межбюджетных отношений 31

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 47

2.1. Тенденции развития бюджетного федерализма 47

2.2. Национальные модели федерализма 54

2.3. Российская модель федерализма 67

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 79

3.1. Повышение эффективности налогового и трансфертного механизмов политики межбюджетного регулирования 79

3.2. Расширение региональной бюджетной автономии на основе выравнивания вертикального бюджетного дисбаланса 95

3.3. Выравнивание горизонтального бюджетного дисбаланса НО

3.4. Методика оценки эффективности управления региональными бюджетными ресурсами 126

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 139

БИБЛИОГРАФИЯ 146

ПРИЛОЖЕНИЕ 156

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**определяется решением имеющих существенное значение для экономической науки задач регулирования межбюджетных отношений, необходимостью осуществления экономических разработок для обоснования бюджетной политики. Проблема становления рыночной экономики в России усугубляется высокой степенью дифференциации уровня социально-экономического развития отдельных территорий. Рыночные механизмы не всегда обеспечивают предупреждение и преодоление углубляющихся территориальных различий в уровнях социально-экономического развития. Регулирование межбюджетных отношений является важным инструментом смягчения дисбалансов в развитии территорий. Значительная финансовая поддержка из федерального бюджета позволила многим субъектам Российской Федерации не потерять в 1990-х гг. производственную и социальную инфраструктуру. На 2007 г. федеральные межбюджетные трансферты другим уровням бюджетной системы запланированы в объеме 784 млрд. руб., что в 1,31 раза больше, чем сумма средств, которая была предусмотрена на 2006 г1. Доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета на 2007 г. по сравнению с 2006 г. увеличена с 13,5 до 14,3%2. В 1992-2006 гг. межбюджетные трансферты регионам составляли 1,5-3% от величины ВВП3. Однако уровень бюджетной обеспеченности ряда регионов России остается низким - на уровне 60-64 % от среднероссийского4. Для того, чтобы в 2006 г. повысить уровень бюджетной обеспеченности регионов-получателей дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) до среднероссийского, потребовалось бы увеличить объем выравнивающих трансфертов в 2,6 раза, что не представляется возможным при существующих бюджетных ограничениях5. Кроме того, актуальна проблема оценки экономической эффективности перераспределения средств от «богатых» регионов в пользу более «бедных». В этой связи возникает вопрос: насколько эффективно государственное регулирование межбюджетных отношений стимулирует экономический рост и способствует созданию сравнимых условий жизни населения в

'Трунин И.В., Мамедов А.А, Назаров B.C. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы/Российская экономика в 2006 г.: тенденции и перспективы - М.: ИЭПП, 2007. - С. 130.

2 Там же- С. 130.

3 Там же-С. 129.

4 Там же С. 153.

5 Рассчитано на основании данных Министерства Финансов РФ (Методика и расчеты распределения дотаций из  
Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2006 год. -  
).

регионах. Российский и зарубежный опыт регулирования межбюджетных отношений свидетельствует о необходимости учитывать при решении указанного вопроса историю становления и развития федерализма, а так же динамично меняющиеся социально-экономические и политические условия. Необходимость исследования бюджетного федерализма вызывается переоценкой роли государства в обществе, а также отношений между федеральным центром и регионами. Требуется разработать и обосновать эффективную в условиях России систему регулирования межбюджетных отношений, выявить механизмы влияния межбюджетных отношений на социально-экономическое развитие страны, определить наиболее эффективные рычаги регулирования вертикального и горизонтального бюджетных дисбалансов. Осуществление в России национальных проектов в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, доступного жилья, а также обостряющаяся демографическая проблема привели к необходимости создания управленческих и финансовых механизмов, направленных на учет региональных интересов при реализации общенациональных приоритетов, а также разработки методики оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в субъектах РФ. Это определило актуальность и выбор темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.**Диссертационное исследование основывается на экономических работах, посвященных особенностям государственного регулирования бюджетных взаимоотношений между уровнями государственной власти и влиянию политики межбюджетного регулирования на социально-экономическое развитие регионов: разработках стратегического макропланирования и государственного регулирования экономики Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, трудах Института Экономики Переходного Периода, посвященных бюджетному федерализму и финансовому выравниванию, теоретической оценке Центром фискальной политики влияния реформ, проводимых на федеральном уровне на социально-экономическое развитие регионов в России, анализе бюджетной политики региональных властей и бюджетного проектирования в Институте Межправительственных отношений Королевского Университета Канады (The Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University).

Среди зарубежных авторов по проблемам бюджетного федерализма следует выделить работы Р. Боудвея, Дж. Бьюкенена, Б. Вайнгаста, Р. Масгрейва, У. Оутса, Ч.Тибу, Р. Уоттса, Д. Рубенфельда, Р. Инмана, X. Лазара, П. Буфе, Р. Берда и др., содержащие многофакторный анализ развития федерализма практически во всех

**»**

федерациях и даже в унитарных государствах, широко раскрывающие проблематику централизации и децентрализации в принятии управленческих решений в сфере межбюджетных отношений и содержащие анализ сбалансированности бюджетов различного уровня, а так же возникающие при этом проблемы эффективности управления межбюджетными трансфертами.

Теоретические и эмпирические исследования особенностей государственного регулирования межбюджетных отношений российской модели федерализма раскрыты в трудах С. Валентея, В. Горегляда, Т. Голиковой, А. Игудина, П. Кадочникова, О. Кузнецовой, Г. Курляндской, А. Лаврова, В. Лексина, О. Лугового, Л. Павловой, В. Родионовой, С. Синельникова-Мурылева, И. Трунина, В. Христенко, А. Швецова. В указанных работах предложены принципы построения системы межбюджетных отношений в государстве с многоуровневым бюджетным устройством: принципы распределения налоговых полномочий и полномочий по предоставлению общественных благ между уровнями государственной власти, а также принципы эффективного использования межбюджетной финансовой поддержки. Подробно изложена реформа межбюджетных отношений в России, проведен анализ нормативно-правовых актов, лежащих в основе государственного регулирования межбюджетных отношений, значительное внимание уделено описанию функционирования и направлениям совершенствования фондов, задействованных в межбюджетных отношениях.

Однако в работах, посвященных бюджетному федерализму, недостаточно развит комплексный анализ регулирования межбюджетных отношений. Недостаточно внимания уделяется регулированию межбюджетных отношений как целостной системе, которая, с одной стороны, имеет единую цель, а, с другой стороны, инструменты регулирования межбюджетных отношений направлены на решение различных задач. Требует дополнительного развития научное обоснование макроэкономического регулирования межбюджетных отношений, налогового и трансфертного механизмов политики межбюджетного регулирования, бюджетных дисбалансов и их регулирования.

**Целью диссертационного исследования**является научное обоснование направлений совершенствования государственной политики и механизма регулирования межбюджетных отношений с учетом развития российской модели федерализма.

Реализация указанной цели потребовала решения следующих задач:

- обобщить теоретические положения в области бюджетного федерализма,  
выявить связь между децентрализацией управления общественным сектором и  
развитием межбюджетных отношений;

раскрыть содержание понятия «государственное регулирование» для получения эмпирически фиксируемых индикаторов, которые можно использовать в исследовании межбюджетных отношений;

показать взаимосвязь между целями регулирования межбюджетных отношений и механизмом их реализации;

- провести анализ сложившейся в зарубежных странах и в России системы  
государственного регулирования межбюджетных отношений;

обосновать эффективную в условиях России систему регулирования межбюджетных отношений;

исследовать налоговый и трансфертный механизмы влияния политики межбюджетного регулирования на экономическое развитие регионов;

определить наиболее эффективные пути совершенствования регулирования бюджетных дисбалансов на современном этапе развития страны;

обосновать меры, направленные на учет региональных интересов при реализации национальных проектов;

разработать методику оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в субъектах РФ, основанной на сопоставлении конечных общественно значимых результатов с ценой их достижения.

**Предметом диссертационного исследования**является государственное регулирование межбюджетных отношений между федеральным центром и регионами.

**Объектом исследования**является экономическая система бюджетного федерализма.

**Методологической основой исследования**является системный и комплексный подход к регулированию межбюджетных отношений, фундаментальные положения экономической науки в области бюджетно-налогового регулирования, законодательные и нормативно-методические документы. Для выполнения целей и задач исследования использовались методы социально-экономического анализа, методы классификации, группировки, исчисление индексов, расчет коэффициентов вариации, метод корреляционного анализа и т.д.

Работа выполнена в соответствии п. 2.5. Паспорта специальности ВАК 08.00.05 -«Экономика и управление народным хозяйством» и п. 2.2. Паспорта специальности 08.00.10 ВАК - «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Информационная база исследования**включает регулирующие межбюджетные отношения в Российской Федерации и иностранных государствах нормативно-правовые акты, отчетность об исполнении консолидированного бюджета РФ, о формировании и распределении финансовых ресурсов, используемых в межбюджетных отношениях, отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ, статистические данные Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, Казначейства России, государственную финансовую статистическую отчетность США, Канады, Германии, материалы рабочей группы по вопросам совершенствования механизма государственного управления при Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, труды российских и зарубежных специалистов в области бюджетного федерализма и регулирования межбюджетных отношений.

**Научная новизна**диссертационного исследования состоит в разработке комплекса теоретико-методических положений по регулированию межбюджетных отношений и заключается в следующем.

По специальности 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (макроэкономика).

1. Уточнено теоретическое положение о смешанном характере моделей федерализма, заключающееся в различных сочетаниях элементов конкуренции и кооперации между центрами принятия решений в сфере бюджетной политики. Обосновано предложение дополнить указанную классификацию «вертикально-интегрированным федерализмом», присущим российской модели бюджетного федерализма и проявляющимся в выстраивании федеральным центром схемы регулирования межбюджетных отношений, сравнимой с управлением в вертикально интегрированной корпоративной структуре, в отличие от доминирования конкурентного или кооперативного элементов в моделях регулирования межбюджетных отношений в ведущих развитых странах с федеративным устройством (США, Канада, Германия, Австралия).

2. Раскрыто содержание понятия «государственное регулирование» для  
получения эмпирически фиксируемых индикаторов, которые использованы работе для  
исследования регулирования межбюджетных отношений. Понятие «государственное  
регулирование межбюджетных отношений» рассмотрено с точки зрения управления  
территориальным развитием с помощью налогового и трансфертного механизмов  
политики межбюджетного регулирования.

1. Выявлена взаимосвязь между инфляцией в регионах и межбюджетными трансфертами, сопоставление временных рядов которых не подтверждает однозначного повышения инфляции вслед за увеличением дотаций из федерального центра. Предположение о положительном влиянии трансфертов на рост потребительских цен в регионах с монополизированной экономикой и с неразвитой инфраструктурой, удаленных от основных центров экономической активности, подтвердилась лишь для двух регионов. Обоснована необходимость для недопущения усиления инфляционных процессов в «бедных» регионах инвестировать федеральные ресурсы в развитие инфраструктуры с целью развития высоко конкурентного общероссийского рынка товаров и услуг.
2. Определены факторы, влияющие на эффективность воздействия налогового механизма межбюджетного регулирования на бюджетную политику региональных властей, в том числе: связь между принимаемыми субнациональными властями управленческими решениями и изменением налоговой базы; мобильность налоговой базы; неравномерность распределения налоговой базы; величина доли налоговых доходов региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета.
3. На основе анализа отечественного и зарубежного опыта обосновано, что уменьшение горизонтального бюджетного дисбаланса в долгосрочном периоде выполняет функцию стабилизации региональных доходов при условии повышения самостоятельности и ответственности региональных властей в проведении стабилизационной политики.
4. Разработана методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в субъектах РФ, основанная на сравнении затраченных бюджетных средств с полученными общественно значимыми результатами. Данная методика, в отличие от ранее используемых, создает долгосрочные стимулы, в том числе, и для «сильных» регионов по улучшению качества жизни населения, позволяет учесть уровень бюджетной обеспеченности регионов.

По специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

1. На основе анализа эффективности использования налогового механизма межбюджетного регулирования предложены меры по совершенствованию разграничения налоговых источников между уровнями государственной власти, направленные на стимулирование региональных властей к самостоятельному увеличению налоговой базы.
2. Предложена методика расчета вертикального бюджетного дисбаланса с учетом изменения доходов федерального и региональных бюджетов, в отличие от предлагаемых методик, основывающихся на нормативном подходе к определению объема бюджетных доходов и расходов, и предложены методы регулирования вертикального бюджетного дисбаланса в России.
3. На основе анализа зарубежного и отечественного опыта обоснована целесообразность создания региональных резервных фондов, обеспечивающих текущую сбалансированность региональных бюджетов. Исследованы и выявлены причины неэффективности усилий федерального центра по обеспечению текущей сбалансированности региональных бюджетов: невосприимчивость федерального центра к резкому снижению бюджетных доходов в регионах-донорах, возникновение мягких бюджетных ограничений для региональных властей в результате прямого выравнивания колебаний региональных доходов за счет средств федерального бюджета; неэффективность использования дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для обеспечения текущей сбалансированности региональных бюджетов.

4. Предложен метод учета региональных интересов при реализации  
общенациональных проектов на основе софинансирования приоритетных  
региональных расходов из федерального бюджета с помощью блочных трансфертов.

**Практическая значимость работы**заключается в том, что полученные выводы и предложения могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации для совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений. В частности, практическое значение имеют:

1. Предложения по совершенствованию механизма регулирования межбюджетных отношений в России:

- методика расчета вертикального бюджетного дисбаланса с учетом нестабильности налоговых доходов федерального и региональных бюджетов;

**\***

метод учета региональных интересов при реализации общенациональных проектов на основе софинансирования приоритетных региональных расходов из федерального бюджета;

варианты совершенствования распределения дотаций из фонда финансовой поддержки регионов.

2. Рекомендации по повышению эффективности воздействия налогового  
механизма политики межбюджетного регулирования на темпы экономического роста в  
регионах.

1. Вывод о влиянии трансфертов на темп инфляции в «бедных» регионах в случае «замкнутости» их экономических систем, как основе разработки механизма смягчения инфляционных процессов при предоставлении им помощи из федерального бюджета.
2. Предложение о создании региональных резервных фондов для обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.
3. Методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в субъектах РФ может быть использована федеральными и региональными органами власти для сравнения затраченных бюджетных ресурсов с полученными общественно значимыми результатами.

**Апробация и внедрение результатов работы.**Положения методики оценки эффективности управления ресурсами в субъектах РФ использованы в докладе Рабочей группы по вопросам совершенствования механизма государственного управления при Правительственной комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Материалы диссертации использованы в учебном процессе Института Управления ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве РФ» в преподавании учебных дисциплин: «Теоретические основы государственного регулирования сферы финансовых услуг», «Система государственного и муниципального управления», «Теоретические основы государственного регулирования экономических и социальных процессов» при изучении таких тем, как «Трансмиссионный механизм и таргетирование денежно-кредитной политики», «Территориальная организация государственного управления».

Основные выводы и результаты диссертационного исследования доложены на научно-практических и научно-методических конференциях в Финансовой Академии при Правительстве РФ (Всероссийская научно-практическая конференция «Система

государственного управления в XXI веке: проблемы и перспективы» 30 ноября 2005 г., круглый стол по теме «Инфляция и экономический рост: теория и практика» 22 марта 2006 г.), Академии Бюджета и Казначейства (5-ая Межвузовская научная студенческая конференция по теме: «Управление финансами, межбюджетное регулировании» 14 марта 2006 г.), Санкт-Петербургском Государственном Политехническом Университете (7-ая Международная научно-практическая конференция «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика» 25-27 апреля 2006 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 9 научных работ общим объемом 11,7 п.л. (в т.ч. авторский объем 7,6 п.л.), в которых отражены основные результаты исследования, в том числе 4 работы объемом 3,7 п.л. (весь объем авторский) из перечня изданий, рекомендуемых ВАК.

class1 **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ**

**ОТНОШЕНИЙ** class1

## Децентрализация управления общественным сектором

Как видно из представленных на рисунке экспертных оценок, в большинстве регионов мира в конце двадцатого столетия происходит устойчивый процесс федерализации. Федеративная форма государственного устройства или как минимум делегирование полномочий национального правительства субнациональным и/или местным органам власти, то есть децентрализация управления общественным сектором, становятся все более востребованными.

Условно можно выделить два направления анализа феномена федерализма: «социально-политическая» теория федерализма и «административная» теория федерализма.10 «Социально экономическая» теория федерализма рассматривает институты федеративного государства с точки зрения различий интересов граждан по поводу политических решений. «Административная» теория федерализма рассматривает институты федеративного государства с точки зрения оптимального распределения функций между уровнями власти. «Административная» теория федерализма основывается на теории поведения в системе «принципал - агент», а также на теории транзакционных издержек. «Первый пласт» работ в области административного федерализма направлен на обосновании применимости теории транзакционных издержек и моделей «принципал-агент» к государственному сектору экономики.11 «Второй пласт» работ в области «административного» федерализма направлен на использование вышеназванных теорий с целью разработки предложений по организации федеративных институтов. «Третий пласт» работ в области «административного» федерализма составляют эмпирические исследования влияния межбюджетных отношений на политику региональных властей.13 Так как «административная» теория федерализма имеет большую степень теоретической разработанности, в данной работе используется, прежде всего, «административный» подход к анализу государственного регулирования межбюджетных отношений.

Однако некоторые достижения в рамках «социально-политической» теории федерализма также используются в настоящей работе. В рамках синтеза обоих подходов к анализу феномена бюджетного федерализма выделим преимущества федеративной формы государственного устройства.

1. Децентрализация позволяет оптимизировать вертикальную структуру общественного сектора, передать фискальные полномочия и обязательства по предоставлению общественных благ на уровень, который обладает наибольшими возможностями для их исполнения. Как отметил А. Токвиль14 более века назад: «Федеративная система была создана для того, чтобы объединить преимущества больших и малых наций». Взгляды А. Токвиля получили дальнейшее развитие в работах Дж. Бьюкенена. На основании экономической теории сообществ Дж. Бьюкенена можно сделать вывод о том, что достижение эффективности предоставления общественных благ находится в зависимости не только от характеристик функции полезности и цен на общественные блага, но также и численности потребителей общественных благ. Можно предположить, что для определенного набора общественных благ оптимальный объем производства достигается при численности их потребителей меньшей, чем численность населения страны. Тогда, в целях достижения эффективности необходимо определять границы предоставления некоторых общественных благ, т.е. выделять в составе государства административно-территориальные образования. Органы власти таких административно-территориальных образований должны располагать полномочиями по определению объема предоставления тех общественных благ, для которых значения оптимальной численности населения находятся на низких уровнях.15.

## Тенденции развития бюджетного федерализма

Модель федерализма можно охарактеризовать с помощью соотношения двух групп принципов, находящихся в состоянии дихотомии по отношению друг к другу:

1) принцип централизации противопоставляется принципу децентрализации;

2) принцип кооперации противопоставляется принципу конкуренции.

Первая группа принципов характеризует разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы, вторая - регулирование федеративных отношений в рамках существующей системы разграничения полномочий.

Соотношение принципов централизации и децентрализации в модели федерализма. Не существует универсального решения проблем федеративных государств. Каждое государство принимает такие решения в области разграничения бюджетных полномочий, которые отвечают его потребностям. Модель разграничения полномочий не является неизменной даже в пределах одной федерации. Федеративное государство постоянно адаптируется к меняющимся обстоятельствам в контексте социально-экономической и политической динамики: централизация и децентрализация управления общественным сектором сменяют друг друга. Финансовые отношения между различными уровнями власти в государстве являются отражением непрерывных политических и экономических процессов.

В подтверждении справедливости этого тезиса можно выдвинуть, как минимум, три аргумента:

Во-первых, теория бюджетного федерализма не нашла убедительных и логичных принципов распределения функций между уровнями государственного управления, за исключением некоторых очевидных решений (например, очевидно, что национальная оборона - это функция федерального центра)65.

Во-вторых, анализ истории развития ряда федеративных государств свидетельствует о постоянных и значительных изменениях в степени децентрализации государства. Например, Канада из сверх централизованной федерации во время Второй мировой войны к концу двадцатого века эволюционировала в одну из самых децентрализованных федераций в мире.66

В-третьих, еще одним подтверждением постоянной эволюции модели федерализма для каждого конкретного государства в определенный исторический момент могут служить современные исследования в областей федерализма . В модели, построенной М. Arzaghi и J.V. Henderson, процессы централизации децентрализации бюджетных полномочий зависят от следующих переменных:

уровень доходов населения (чем выше уровень доходов, тем выше стремление к децентрализации и больше возможностей «оплатить» эту децентрализацию»);

численность населения (если население территории, не имеющей своего «центра принятия решения по тому или иному вопросу», растет, то уменьшаются среднедушевые издержки от создания дополнительного «центра принятия решений»);

степень неоднородности предпочтений граждан, живущих в разных регионах (чем неоднородней предпочтения граждан, проживающих в различных регионах, тем сложнее национальному правительству учитывать местную специфику при принятии решений);

величина издержек от предоставления общественных благ в удаленные от центра принятия решений территории (чем выше уровень таких издержек, тем больше стремление территорий к увеличению своей самостоятельности);

неравномерность распределения доходов в регионах и неравномерный рост доходов населения в разных регионах (если доход территорий, не имеющих собственного «центра принятия решений» существенно ниже, чем в «столичном» регионе, то их стремление к достижению/увеличению бюджетной самостоятельности существенно ниже);

неравномерность роста численности населения в различных регионах (более быстрый рост населения в бедных регионах вызывает стремление усилить децентрализацию государства со стороны богатых территорий, так как население последних платит налогов непропорционально больше, нежели получает общественных благ);

стоимость создания дополнительной административно-территориальной единицы (чем выше стоимость создания самостоятельной административно-территориальной единицы, тем медленнее идет процесс децентрализации);

различная степень «демократичности», то есть степень учета интересов медианного избирателя, региональными и федеральными властями (если центральный орган не демократичен, то у населения регионов высоко стремление к федерализации);

исходное состояние институтов, определяющих федерализацию и демократизацию - path dependence (наличие местного самоуправления, конституционное устройство страны и т.д.).

М. Arzoghi и J.V. Henderson предположили, что экономические и демографические изменения обуславливают как институциональную, так и бюджетную децентрализацию. Проведенное исследование в 48 странах показало, что

» уровень среднедушевых доходов, численность населения, протяженность территории, а также степень неравномерности распределения населения по территории страны (процент населения в крупнейшем городе, как правило, в столице) оказывают самый значительный эффект на степень децентрализации управления общественным сектором. Данные авторы эмпирически обосновали зависимость существующей степени децентрализации от состояния соответствующих институтов в прошлом. Так, наличие конституции, определяющей федеративное административно-территориальное устройство страны, при прочих равных условиях приводит к большей бюджетной децентрализации. Очевидно, что перечисленный выше набор факторов, влияющих на децентрализую государственного управления, слишком велик, чтобы можно было установить универсальные и неизменные рецепты по разграничению полномочий между уровнями власти и построению федеративного государства, выявить единственное оптимальное соотношение централизации и децентрализации управления общественным сектором.

## Повышение эффективности налогового и трансфертного механизмов политики межбюджетного регулирования

Налоговый механизм политики межбюджетного регулирования, как показано в первой главе настоящей работы, - это механизм передачи сигналов от федерального центра региональным властям и хозяйствующим субъектам, с помощью которых федеральный центр косвенно влияет на темы экономического роста в регионах. Такими сигналами является закрепление отдельных налогов за бюджетами регионов. Закрепление налога за субнациональным уровнем власти служит для него сигналом к изменению бюджетной политики с целью принятия мер, способствующих ускоренному росту соответствующей налоговой базы. Такие изменения в бюджетной политике субнациональных властей могут привести не только к расширению соответствующей налоговой базы, но и к общему увеличению экономической активности. Аналогичный мотивационный сигнал федеральный центр адресует организациям и домашним хозяйствам региона. Налоги и сборы, закрепленные за региональными и местными властями, не перераспределяются среди всех жителей страны, а идут на финансирование общественных благ, предоставляемых непосредственно налогоплательщикам. Таким образом, организации и домашние хозяйства могут получать дополнительные стимулы к увеличению инвестиций, занятости, потребления, если соответствующие налоговые платежи закреплены за бюджетами территорий.

Сила воздействия налогового механизма межбюджетной политики на бюджетную политику региональных властей и экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, и далее на темпы экономического роста зависит от следующих факторов:

- значимость связи между решениями, принимаемыми субнациональными властями и изменением налоговой базы (чем выше эта связь, тем сильнее воздействие налогового механизма межбюджетной политики);

- мобильности налоговой базы (высокая мобильность налоговой базы снижает силу воздействия налогового механизма межбюджетной политики, так как благоприятный экономический эффект от принятия региональными властями решений, направленных на рост соответствующей налоговой базы, может сказаться в других регионах);

- неравномерности распределения налоговой базы (если налоговая база сосредоточена в незначительном числе регионов, то воздействие налогового механизма межбюджетной политики ограничится этими регионами);

- доли налоговых доходов региональных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета (если за регионами закреплена незначительная доля налоговых доходов консолидированного бюджета, то роль налогового механизма межбюджетной политики автоматически снижается).

Рассмотрим возможные пути повышения эффективности воздействия налогового механизма межбюджетной политики.

Закрепление за регионами тех налогов, по которым существует значимая связь между решениями, принимаемыми субнациональными властями и изменением налоговой базы. Для оценки влияния политики региональных властей на изменение налоговой базы сформулируем две гипотезы: 1) экономическая политика субнациональных властей не влияет на изменение ресурсных платежей, так как размещение природных ресурсов не зависит от эффективности деятельности региональных властей; 2) экономическая политика субнациональных властей влияет на поступления по «налогам на эффективность» (налог на прибыль организаций, НДФЛ, единый социальный налог). Для проверки выдвинутых гипотез была использована следующая информационная база: налоговые поступления за 1999-2005 гг.; рейтинги инвестиционной привлекательности регионов, а именно: оценка риска инвестиций в части законодательного и административного риска за 1998-2004 гг. (рейтинговое агентство «Эксперт РА») . Необходимо отметить, что последний массив данных является наиболее спорным, так как данные рейтинги - это экспертные оценки, то есть в них может присутствовать определенная степень субъективизма.

Проверим данную гипотезу на основании расчета коэффициента корреляции между изменением платежей по различным видам налогов в 2005 г. по сравнению с 2001 г. и изменением в оценке риска инвестирования в 2004 г. по сравнению с 2000 г. . Согласно первой гипотезе, коэффициент корреляции между изменением платежей по «налогам на эффективность» и изменением в оценке риска инвестирования должен быть большим по модулю и отрицательным по знаку, т.е. стремится к (-1) (чем меньше стал законодательный и административный риск, тем больше выросли платежи по вышеозначенным налогам). Согласно второй гипотезе, коэффициент корреляции между изменением платежей по ресурсным платежам и изменением в оценке риска инвестирования должен стремиться к нулю (изменение законодательного и административного рисков не влияет на изменения платежей по вышеозначенным налогам). Результаты проведенных расчетов представлены в Таб. б.100