

Институт государства и права  
Тюменского государственного университета  
Представительство Ханты-Мансийского АО – Югры  
ул. Комсомольская, 37, Тюмень, 625002, Россия  
E-mail: adm@yandex.ru

## **БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ И ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ, ЗАКОНОМЕРНОСТЬ, АКТУАЛЬНОСТЬ РЕФОРМ**

За последние пять лет ситуация в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации изменилась разительным образом. На смену периоду нестабильности 1990-х гг. приходит время четкой упорядоченности отношений в бюджетной сфере. Почти авантюренная бюджетная и налоговая политика региональных властей и федерального правительства начиная уже с 1999 г. становится более прозрачной, ответственной и эффективной.

Аналогично и механизмы перераспределения бюджетных доходов между субъектами Федерации с целью выравнивания уровней их бюджетной обеспеченности претерпели значительные качественные изменения.

С принятием и вступлением в силу Бюджетного Кодекса Российской Федерации, изменением и дополнением его положений обозначены виды межбюджетных потоков, образующих совокупность средств финансовой помощи субъектам Федерации<sup>1</sup>:

– дотации – средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе (именно дотации из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, предоставляемые для целей выравнивания общей бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, и называют обычно федеральными трансфертами);

– субвенции – средства, передаваемые бюджетам нижестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования определенных расходов (к таковым относятся, например, субвенции на финансирование расходов, осуществляемых в соответствии с переданными полномочиями, а также на финансирование расходов субъектов Федерации, не определенных в п. 2 ст. 26.3 Федерального

Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», но установленных другими федеральными законами);

– бюджетные кредиты (предусматривают предоставление средств на возвратной и возмездной основе);

– субсидии – средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования целевых расходов (это могут быть средства, поступающие из Фонда софинансирования социальных расходов).

С 2000 г. упорядоченной стала система основных бюджетных фондов, через которые осуществляется перераспределение финансовых ресурсов между субъектами Федерации, в том числе и для целей бюджетного выравнивания.

В настоящее время финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации предоставляется через пять фондов:

– Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР);

– Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР);

– Фонд регионального развития (ФРР);

– Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ);

– Фонд Правительства Российской Федерации (на оказание неотложной помощи субъектам Федерации) (ФФПР).

ФФПР образуется в составе расходов федерального бюджета с 1994 г. для обеспечения выравнивания бюджетной обеспеченности регионов по текущим расходам.

Фонд компенсаций был создан в 2001 г. Цель его создания – предоставление субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило,

<sup>1</sup> Глава 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения. Распределение средств фонда производится между всеми без исключения субъектами Российской Федерации вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности, пропорционально численности соответствующих категорий населения.

ФССР впервые создан в 2002 г. для стимулирования приоритетных расходов и поддержки реформ в социальной сфере. Его средства должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов, прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению, при соблюдении определенных условий.

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредоточена в рамках ФРР, который действует с 2000 г. Основным принцип распределения средств этого фонда – конкурсный отбор инвестиционных проектов.

Цель создания ФРРФ – поддержка и стимулирование бюджетных реформ. Этот фонд действует также с 2000 г. и формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития. Средства этого фонда предоставляются отобранным на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

Из названных федеральных бюджетных фондов ФФПР является наиболее масштабным средством осуществления федеральной помощи регионам именно с целью бюджетного выравнивания.

С самого начала его существования одной из основных проблем считается проблема методики распределения средств. Первая формализованная методика появилась в 1994 г. вместе с созданием Фонда. До этого времени средства распределялись на основе индивидуальных нормативов в полностью произвольном порядке, определяясь исключительно договоренностями между конкретными субъектами Федерации и центром. Но и после ее утверждения остался целый ряд вопросов по поводу распределения средств для целей бюджетного выравнивания. Во-первых, на практике расчеты Минфина могли просто игнорироваться, а

средства по-прежнему распределяться на основе торга между субъектами Федерации и федеральными органами власти (как и произошло в 1995 г., несмотря на существование утвержденной методики). Во-вторых, сама методика распределения средств вызвала многочисленные нарекания, была весьма несовершенной. В частности, отталкиваясь от текущей бюджетной отчетности и потребностей в финансировании государственных расходов при определении сумм трансфертов из ФФПР, центральное Правительство подвергало себя риску «несправедливого» распределения средств в силу возможностей региональных властей по искажению бюджетной отчетности с целью получения больших объемов финансовой помощи. В 1990-е гг. стало своего рода системой использование неадекватных настоящему моменту, устаревших данных о финансовой обеспеченности региональных бюджетов. Да и банальные ошибки в исходных данных, представляемых региональными властями, не способствовали созданию действительно объективной методики распределения средств ФФПР.

Кроме того, стратегические цели финансового выравнивания, подразумевающие повышение уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, совершенно не достигались. Количество дотируемых из ФФПР субъектов Федерации не сокращалось, а, напротив, лишь увеличивалось, с 64 в 1994 г. до 76 в 1999 г. Кризисная ситуация в сфере бюджетного выравнивания потребовала новых подходов.

Концепция бюджетного выравнивания в России в 1999–2001 гг. изменилась в корне. Совершенствование методик распределения средств стало частью более масштабных преобразований в финансово-бюджетной сфере. Ужесточение бюджетной отчетности, перевод исполнения бюджетов на централизованную казначейскую систему, реформирование внебюджетных фондов в масштабах государства и системы федеральных бюджетных фондов поддержки регионов в результате привели практически к контролируемости всех бюджетно-финансовых потоков в стране со стороны центрального Правительства и повышению прозрачности региональных бюджетов.

В определении потребностей в дотировании бюджетов субъектов из ФФПР с целью бюджетного выравнивания произошел переход от оценки величины трансфертов на

основе расхождения между уровнем имеющих место доходов бюджета и расходов к оценке налогового потенциала территории и его соотношения с уровнем бюджетных расходов. Специалисты в сфере государственных финансов, хотя и с определенными замечаниями, отмечают значительный рост качества расчетных методик [1; 10; 6. С. 42].

Но можно ли сегодня говорить о достижении тех же пресловутых «стратегических целей» бюджетного выравнивания? Для начала следовало бы определиться с самим представлением об этих целях.

Утвержденная Правительством Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [9] в качестве целей изменения механизмов финансовой помощи субъектам Федерации называла следующие:

- 1) выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;
- 2) выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям вне зависимости от места их проживания;
- 3) одновременно – создание стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики;
- 4) развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение качества бюджетных расходов.

Методики распределения ФФПР в период с 2001 по 2004 г. включительно в качестве цели распределения средств Фонда в соответствии с указанными целями обозначают выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансируемым из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, явно, хотя и несколько неопределенно, были обозначены приоритеты бюджетного выравнивания. Однако начиная с 2005 г. она формулируется как техническая, не подразумевающая конкретной направленности к каким-либо социально значимым приоритетам и, прежде всего, выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Следуя логике разработчиков, можно полагать, что целью является доведение уровня средней доходной обеспеченности субъектов Федерации, налоговый потенциал которых не позволяет выполнять их расходные обязательства в полном объеме, до величины, в целом обес-

печивающей финансирование их бюджетных расходов на приемлемом уровне. Анализируя текст методик с 2001 г., необходимо отметить, что именно это и является целью распределения средств вне зависимости от различий в ее формулировках, приводимых в методиках. А это чисто техническая задача текущего перераспределения бюджетных доходов.

На наш взгляд, цель подобного перераспределения оказывается весьма неясной. Другие Фонды помощи регионам, если обратить внимание на цели их образования и распределения, также направлены на решение задач простого перераспределения средств (кроме ФРПФ – он носит сугубо целевой характер).

Понятна роль ФССР, Фонда компенсаций. Они предназначены исключительно для решения текущих проблем.

Какова функция ФФПР с точки зрения бюджетного выравнивания? Судя по всему, та же.

И здесь многофондовое бюджетное выравнивание проявляет одну из своих отрицательных черт – дублирование финансовых потоков, направляемых на субфедеральный уровень для финансирования одних и тех же задач, и запутанность механизма.

Да и с базовыми критериями финансового межрегионального выравнивания не все понятно. При этом мы знаем о заявленной цели функционирования системы межбюджетных трансфертов – обеспечение гарантированных государством минимальных социальных стандартов. Но что это такое – минимальные социальные стандарты?

Проблема разработки минимального стандарта обеспеченности человека необходимыми социальными услугами, предоставляемыми ему «бесплатно», т. е. за счет бюджета, в конце 1990-х – начале 2000-х гг. была в центре пристального внимания государственных чиновников и общественности.

В связи с этим необходимо разработать систему показателей, характеризующих его (стандарт) в разных ракурсах, с целью корректного сравнения ситуации, складывающейся в этой сфере в различных субъектах Федерации.

К сегодняшнему времени уже разработан целый ряд моделей, предложений и методик, касающихся анализа стандартов бюджетной обеспеченности социальных услуг, начиная с официально утвержденных и заканчивая авторскими, например методика расчета ин-

декса бюджетных расходов (ИБР), фигурирующего в методиках распределения средств ФФПР (в 1999–2000 гг. и позже). Специалистами разработаны и другие показатели; методики и модели концентрируются, в основном, на вопросах, связанных с оценкой объемов доходных поступлений, распределением бюджетных доходов между бюджетами различных уровней, бюджетной задолженностью [2; 4].

Разработка показателей для целей оценки бюджетной обеспеченности минимальных социальных стандартов ведется и в регионах (см., например: [7; 5]). Но тут региональные органы власти сталкиваются с проблемой согласования с федеральными органами разработанных ими минимальных социальных стандартов. Действительно, какое-то время в конце 1990-х гг. имело место применение самостоятельно разработанных ими на базе таких социальных стандартов нормативов бюджетной обеспеченности (в отношении региональных и местных бюджетов). Но федеральные власти впоследствии жестко пресекли эту «самодельность» субъектов Федерации, в ряде случаев даже в рамках довольно конфликтных судебных процедур (как это было в Свердловской области).

При этом федеральный законодатель не спешит с определением понятия и порядка разработки стандартов предоставления населению социальных услуг за счет бюджетов всех уровней. Проект Федерального Закона «О государственных минимальных социальных стандартах» был внесен в Государственную думу еще в апреле 1997 г., но до сих пор остается без движения. поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти различных уровней предусматривался и Концепцией реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг. Однако Правительством Российской Федерации утверждены лишь федеральные нормативы стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг [8].

В настоящее время, тема минимальных социальных стандартов несколько утратила свою политическую остроту, не переставая оставаться, по нашему убеждению, актуальной управленческой проблемой. Надлежащее исследование в сфере выработки стандартов обеспеченности населения социальными услугами за счет средств бюджета, к сожалению, так и не проводилось. Установленные государственными и местными ор-

ганами нормативы финансовой обеспеченности социальных услуг за счет средств бюджета населением зачастую иначе как насмешка восприниматься не могут – настолько они неадекватны реальной потребности.

В условиях отсутствия социальных стандартов объемы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (объемы ФФПР) определяются исходя не из реальных потребностей регионов в финансовых средствах, а из условно определяемой доли доходов федерального бюджета, которая может быть направлена на этот вид финансовой помощи. В последние годы это 14 % налоговых доходов федерального бюджета (за исключением платежей, находящихся в ведении таможенных органов) [8].

Издержки современного трансфертного механизма явно видны в показателях бюджетной обеспеченности регионов на протяжении всех лет его существования. Как было замечено, на основе их анализа, если и происходит изменение в характере бюджетной обеспеченности, то не в сторону ее сбалансированности, и данные наблюдений «порождают ощущение необратимости тенденций, связанных с углублением региональных диспропорций и невозможностью их ослабления на основе сложившихся подходов» [6. С. 44, 53–54].

Сегодня с помощью федерального Фонда финансовой поддержки регионов перераспределяются между бюджетами субъектов Федерации значительные средства: в 2006 г. их объем составит в соответствии с утвержденным бюджетом 228 167 037,5 тыс. руб., и они предназначаются 65 субъектам Федерации.

Мы полагаем, что это лишь вершина айсберга трансфертов из федерального бюджета в бюджеты нижестоящих территориальных уровней.

Общая тенденция свидетельствует об относительном увеличении объемов ФФПР: доля межбюджетных трансфертов регионам в 2005 г. достигла трети от общего объема расходов федерального бюджета – *беспрецедентный рост!*

При этом на бюджетную обеспеченность субъектов Федерации преобразования в сфере межбюджетных отношений влияют слабо: в этом же, 2005 г. в числе высокодотационных субъектов Федерации было названо лишь 27 регионов.

Из проведенного нами анализа следует, что существенных изменений в составе дотируемых (а также, высокодотационных)

субъектов Федерации не происходит: это одни и те же регионы страны. На наш взгляд, ситуация в сфере региональной бюджетной обеспеченности «благодаря» подобной политике Правительства просто «консервируется» в том виде, как она сложилась к сегодняшнему дню.

В данном случае, отвечая на критику трансфертного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности (которая базируется, в основном на замечании, что он порождает иждивенческие настроения у руководства регионов), разработчики существующего трансфертного механизма, воплощенного в ФФПР, говорят о том, что основная цель финансовой помощи из этого фонда – выравнивание объективно сложившихся различий в бюджетной обеспеченности регионов, а создание стимулов для наращивания собственных бюджетных доходов должно осуществляться другими средствами. Возникает закономерный вопрос: какими? Вероятно, одним из финансовых инструментов, призванных стимулировать региональное развитие, является Фонд регионального развития.

Однако Фонд регионального развития «прописанный» в Бюджетном Кодексе – это финансовые средства для предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития!

В Концепции и методике формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу, разработанных в Министерстве финансов России [3], в качестве основного направления расходования средств ФРР названо *улучшение обеспеченности регионов инженерной и социальной инфраструктурой*. Выходит, что эти средства фактически предназначены для компенсации выбытия объектов регионального инженерного, коммунально-бытового хозяйства и социально-культурного назначения. Зная о мизерном размере ФРР (в 2006 г. запланировано около 2,7 млрд руб.) и то, как его средства расходовались в предыдущие годы – например, в рамках ФЦП «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (на 2002–2010 годы и до 2015 года)», мы уверены, нельзя всерьез

рассчитывать на то, что данный Фонд станет значимым инструментом стимулирования регионального развития.

Отсюда со всей очевидностью следует вывод о том, что заявленные в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. цели по истечении программного периода не достигнуты, поставленные задачи не решены. Единственное, чего удалось добиться, – создать систему «выравнивающего» централизованного распределения бюджетных доходов.

Федеральное Правительство начиная с 2001–2003 гг. целенаправленно концентрирует в своих руках управление все большими объемами доходных поступлений. Подобный подход объясняется необходимостью концентрации финансовых ресурсов для целей социально-экономического развития страны [11. С. 171]. Но при этом, как нам представляется, меры, намечаемые и осуществляемые центральными органами власти по устранению существующих диспропорций бюджетной обеспеченности, не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных изменений, не затрагивающих базового основополагающего принципа – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов [12. С. 28].

В действительности осуществляется простое выравнивающее изъятие и распределение бюджетных доходов с накоплением «излишков» в Стабилизационном Фонде. На наш взгляд, такой механизм сбора и раздела бюджетных доходов начисто лишен стимулирующего начала. Повышение уровня налогового потенциала любого субъекта Федерации в свете сложившегося трансфертного механизма вовсе не означает, что в его распоряжении оказываются большие объемы финансовых ресурсов. К сожалению, уровень изъятия доходов на его территории пропорционально возрастает, а размеры перечислений из федерального бюджета снизятся<sup>2</sup>. Относительный выигрыш от способствующей росту налогового потенциала территории политики региональных властей оказывается сомнительным.

Например, в относительно благополучном в финансово-бюджетном отношении Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в

<sup>2</sup> Подтверждающие этот вывод модельные расчеты см.: [6. С. 32–55].

2005г. было мобилизовано в федеральный консолидированный бюджет 1 51,9 млрд руб. налогов и сборов, что составило 21,5 % от всех налогов, собранных в бюджетной системе России. При этом общий объем налоговых отчислений, остающихся на территории автономного округа, год от года снижается. Так, в 2005 г. он составил уже лишь 18,7 %. Изменения происходят за счет значительного сокращения размеров отчислений от налоговых платежей, прежде всего от налогов на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья. А ведь эти природные богатства пока составляют основу финансового благополучия региона, потенциала его социально-экономического роста и развития. Сегодня благоприятная обстановка на международном рынке позволяет сохранять довольно высокий уровень доходов окружного бюджета. А что будет завтра?

В то же время никакой внятной политики регулирования и управления региональным развитием в стране не наблюдается. Парадоксально, но факт: Министерство регионального развития в Российской Федерации есть, а комплексной региональной политики фактически нет.

Указанное ведомство занимается лишь некоторыми частными вопросами региональной политики. Координирующие функции в сфере регулирования регионального развития причудливым образом рассредоточены между федеральными органами и учреждениями, среди которых центральное место занимает отнюдь не Министерство регионального развития.

Под давлением общественности ситуация в сфере формирования и реализации политики регионального развития изменилась ненамного. Наряду с «национальными проектами» из образуемого на основе средств стабилизационного фонда Инвестиционного фонда начиная с 2006 г. предполагается осуществлять финансирование перспективных масштабных проектов; общий объем финансирования каждого из них должен составлять не менее 5 млрд руб. (25 %), при этом ожидается, что за счет частных инвестиций.

Дополнительно 8 млрд руб. было выделено в конце 2005 г. для финансирования проектов по развитию особых экономических зон. Но эти средства рискуют «выпасть из контекста» общегосударственной социально-экономической политики и оказаться

каплей в море: мы уже подчеркивали, что системной политики регионального развития, а значит, и бюджетного выравнивания, к сожалению, не проводится. Не приходится сомневаться, что организация восьми производственно-внедренческих зон на территории 85-ти субъектов Федерации не повлияет значимо на стимулирование регионального развития. Показательно, что в их основе лежат только общие идеи и концепции, не подкрепляемые комплексным детальным исследованием проблем регионального развития современной России: проект создания указанных особых экономических зон разрабатывался в спешном порядке во второй половине 2005 г.

По смыслу индекс налогового потенциала, используемый в качестве базового показателя для целей бюджетного выравнивания Министерством финансов России, представляет собой интегрированную оценку способности экономики субъекта Федерации обеспечить тот или иной уровень налоговых отчислений в бюджеты всех уровней. Изменения бюджетной обеспеченности территории отображаются в таком случае изменением его значений. Выше индекс – ниже объемы финансовой помощи из вышестоящего бюджета. Но это, к сожалению, ни в коей мере не означает того, что на территории субъекта Федерации будут оставаться большие объемы поступивших бюджетных доходов.

Такой подход к оценке бюджетной обеспеченности, мы считаем, предполагает разработку дополняющих его мер по стимулированию роста налогового потенциала субъектов Федерации. Без этого существующий выравнивающий трансфертный механизм будет мертв, а проблемы межрегиональных бюджетных диспропорций – не решаемы.

Исходным пунктом системы бюджетного выравнивания должна стать системная региональная политика и общегосударственные планы территориального развития, на основе которых и будет осуществляться разработка и консолидация конкретных программ развития. Безусловно, подобный подход потребует всеобъемлющей (и, по видимому, достаточно длительной) предплановой и прогнозной работы. Именно разработка такого рода целенаправленной обоснованной политики и привнесение планомерной составляющей в управление комплексным региональным развитием позво-

лят, мы уверены, в долгосрочной перспективе обеспечить выравнивание регионов по уровню бюджетной обеспеченности.

На наш взгляд, решение проблемы бюджетной обеспеченности и зарождения (так же, впрочем, как и поощрения) инициативы региональных властей по комплексному развитию подведомственных им территорий всецело и напрямую связано с мерами финансового стимулирования в противовес (!) существующей пока политике бюджетного выравнивания, ведущей, в основном, лишь к региональному бюджетному иждивенчеству органов власти дотационных субъектов Федерации, которых, к сожалению, большинство.

В то же время, нельзя отрицать и того, что совокупность стимулов, подталкивающих органы власти субъектов Федерации к проведению ответственной бюджетной политики и политики управления региональным социально-экономическим развитием уже оформилась законодательно. В их числе, прежде всего:

1) возможное прекращение дотирования и субсидирования расходов региональных бюджетов в случае нарушения (неисполнения) региональными органами власти требований федерального бюджетного законодательства;

2) возможное введение на территории субъекта Федерации временной финансовой администрации в случае возникновения просроченной бюджетной задолженности субъекта Федерации, превышающей 30 % от собственных доходов субъекта;

3) возможность отстранения от должности высшего должностного лица субъекта Федерации вследствие ненадлежащего исполнения им своих обязанностей<sup>3</sup>.

Однако следует признать и факт того, что в государстве отсутствует совокупность положительных бюджетно-финансовых стимулов. Получается, что в случае неудачи проводимой ими социально-экономической политики субъекты Федерации могут потерять многое. Вместе с тем если действия их руководства ведут, наоборот, к росту показателей социально-экономического развития субъекта Федерации, то федеральный центр, как правило, ни коим образом не поощряет подобные тенденции. В результате в стране преобладает пассивная, в основном, социально-экономическая политика на региональном уровне или, наоборот, имитация

«бурной деятельности» в отсутствие реально предпринимаемых шагов.

Еще раз подчеркнем, что в государстве назрела необходимость формирования финансового механизма, стимулирующего активность региональных органов власти в управлении комплексным территориальным развитием.

Немаловажное место в ряду подкрепляющих финансовых стимулов, которые в противовес существующему подходу поощряли бы полезную инициативу региональных властей, могли бы стать «плавающие» нормативы отчислений в федеральный бюджет сверхплановых налоговых доходов. Суть нашего предложения такова: чем большим в результате проводимой региональными властями политики социально-экономического развития оказывается объем собираемых на территории конкретного субъекта Федерации бюджетных доходов, тем большим должен быть объем финансовых ресурсов, остающихся в его распоряжении – средств, которые могут быть затем инвестированы опять же в повышение уровня и качества жизни населения субъекта Федерации и в его экономическое развитие.

Изменение в большую сторону индекса налогового потенциала территории должно поощряться повышенным вниманием федерального центра к данному субъекту Федерации, инициированием мер по изучению и развитию благоприятных тенденций.

Бюджетное выравнивание следует рассматривать как динамичное явление в долгосрочной перспективе, неотрывное от общих процессов социально-экономического развития и являющееся результатом продуманной социально-экономической политики, а не как простую перераспределительную функцию федеральных властей.

В этой связи заслуживают особого внимания итоги июльского заседания Государственного Совета Российской Федерации, где президент страны В. В. Путин говорил о безусловной необходимости внедрения стратегических прорывных направлений территориального развития, которые должны, в свою очередь, стать ядром обновленной региональной политики.

### Список литературы

1. Бухвальд Е., Игудин А. Межбюджетные отношения: текущее состояние и основные тенденции развития // Федерализм. 2002. № 2. С. 143–162.

<sup>3</sup> Подобная мера, кстати, применялась президентом страны уже дважды.

2. Бухвальд Е., Игудин А. Финансовые взаимоотношения федерального центра и регионов // Федерализм. 2002. № 2. С. 163–194.
3. Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2005. № 10, ч. 2 (Концепция).
4. Кадочников П., Луговой О. Моделирование динамики налоговых поступлений, оценка налогового потенциала территорий // <http://www.iet.ru/archiv/zip/6a.zip>
5. Ковалева Г. А., Пешина Э. В. Применение социальных норм и нормативов в Свердловской области // Рос. экон. журн. 1999. № 7. С. 35–43.
6. Лавровский Б. Л., Постникова Е. А., Губарева Е. Ю. Свойства современного трансфертного механизма // Регион: экономика и социология. 2005. № 1.
7. Мулукаев А., Позднякова Т., Осипов В. Разработка социальных стандартов Республики Северная Осетия-Алания. // <http://www.viuonline.ru/science/publ/bulletin7/page10.html>
8. Оценка механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и направления его совершенствования (Аналитическая записка) // Бюл. Счетной палаты Российской Федерации. 2004. № 6 (78).
9. Российская газета. 2001. № 161. 21 авг.
10. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы (из экономического обзора ОЭСР) // Вопр. экономики. 2002. № 5.
11. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.
12. Швецов Ю. Г., Бутакова О. В. Финансовая помощь как ведущая конструкция системы бюджетного регулирования в Российской Федерации // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2005. № 8.

Материал поступил в редколлегию 31.08.2006