

ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 336

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ПРИНЦИПА ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. А. Ермолаева, Е. Н. Кононова

В статье анализируются содержание бюджетного федерализма как принципа межбюджетных отношений, его состояние в современной практике и проблемы дальнейшего развития в Российской Федерации.

Реформирование финансовой системы, в том числе бюджетных процессов и отношений, является неотъемлемой частью рыночных реформ, начавшихся в нашей стране в 90-е годы минувшего века. Фундаментальные изменения произошли в многоуровневой системе государственного бюджета, в том числе и в механизме взаимодействия бюджетов различного уровня. Принцип жесткой централизации бюджетных средств был заменен принципом бюджетного федерализма. Необходимость этой трансформации начала осознаваться еще в застойные годы.

Централизация всех государственных финансовых ресурсов в едином бюджете СССР и дальнейшее распределение их по вертикали вниз (по бюджетам союзных республик, областей, городов, отраслям народного хозяйства), с одной стороны, обеспечивали концентрацию финансовых ресурсов на более важных направлениях общегосударственного развития (отраслевых и региональных структурных сдвигах). С другой стороны, все более ощущалась негибкость такой системы, отсутствие у региональных властей

возможностей самостоятельно направлять финансовые потоки, обеспечивать элементарные условия функционирования территорий. Несправедливость ситуации, когда регионы, вносящие существенные средства в общегосударственный карман, были вынуждены идти в центр с протянутой рукой и выпрашивать деньги на уборку территорий, снос ветхого жилья или другие нужды, породила идеи от регионального хозрасчета до полного финансового отделения некоторых благополучных регионов. Реформирование межбюджетных отношений на практике прошло по проверенному в мире пути – системе бюджетного федерализма.

Понятие «бюджетный федерализм» в теоретическом плане до настоящего времени является дискуссионным. Например, Ю. В. Другова считает, что бюджетный федерализм – это система бюджетных отношений между Федерацией и ее субъектами, которая позволяет в условиях равноправия субъектов Российской Федерации (РФ) органично сочетать интересы Федерации с интересами ее членов [1]. По мнению А. Г. Игудина, бюджетный федерализм определяется как отношения в государстве с федеративным устройством между центральными органами и органами власти субъектов Федерации, в том числе в части разграничения бюджетных прав и полномочий, между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации [2]. В свою очередь, В. И. Птицын рассматривает бюджетный федерализм как отношение между федеральными органами государственной власти субъектов

© Ермолаева Марина Александровна
(ermolaewamarina@yandex.ru),
студент II курса факультета экономики и управления
Самарского государственного университета.
Кононова Елена Николаевна
(konopolen@yandex.ru),
доцент кафедры экономики
Самарского государственного университета,
443011, Россия, г. Самара, ул. Академика Павлова, 1.

Федерации, а также органами местного самоуправления, возникающими в ходе бюджетного процесса, основанными на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств, исходя из принципа сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы [3]. На наш взгляд, бюджетный федерализм представляет собой систему взаимоотношений органов власти и управления на всех стадиях бюджетного процесса, создающую финансовое обеспечение выполнения органами власти всех уровней их функций.

Введение бюджетного федерализма ориентировано, как нам представляется, на многие цели: экономические, политические, социальные. *Экономическая* цель заключается в обеспечении финансовой самостоятельности и относительной независимости субъектов различных уровней (федерального государства, регионов, муниципалитетов). *Политическая* включает сохранение целостности государства. *Социальная* цель заключается в обеспечении равенства возможностей населения на территории всей страны при гарантированном минимальном уровне жизни всех граждан.

Можно выделить три этапа перехода от жесткой централизации к бюджетному федерализму. Первый этап включал в себя период стихийной децентрализации межбюджетных отношений, которая проходила с 1991 по 1993 годы. Региональные и местные бюджеты по существу представляли собой продолжение федерального бюджета, а система межбюджетных отношений продолжала характеризоваться жесткой централизацией финансовых потоков. Второй этап характеризовался переходом к отчасти унифицированным бюджетным взаимоотношениям. Третий этап 2002–2005 гг. – создание основ построения реального бюджетного федерализма. Здесь происходит реализация программы развития бюджетного федерализма, новая редакция Бюджетного кодекса РФ, разграничены расходные полномочия и так далее.

В принятом Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) понятие бюджетного федерализма специально не определяется, но указаны принципы межбюджетных отношений, позволяющие его реализовывать. К ним, со-

гласно п. 2 ст. 129 БК РФ, в первую очередь относятся следующие: распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ; разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РФ; равенство бюджетных прав субъектов РФ; выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ; равенство всех бюджетов РФ во взаимоотношениях с федеральным бюджетом [4]. Экономически данные принципы обеспечиваются адресностью налогов, нормативным распределением некоторых налогов по бюджетам различного уровня, помощью федерального бюджета региональным на основе региональных трансфертов и другим.

Развитие и совершенствование бюджетного федерализма – длительный процесс, поэтому по многим конкретным вопросам продолжают дискуссии. Например, непростой остается проблема соотношения федерального и региональных бюджетов в консолидированном бюджете РФ. Результаты проведенных нами расчетов на основе официальных статистических данных [5, с. 636–638; 6, с. 580; 7] приведены в таблице 1. Они свидетельствуют о том, что более 60 % доходов приходилось в последнее десятилетие на федеральный бюджет. Для сравнения, в 90-е годы, когда бюджетный федерализм только начал формироваться, федеральный бюджет аккумулировал 42–53 % бюджетных доходов. И в 90-е и 2000-е годы пропорция деления консолидированного бюджета между центром и регионами не оставалась стабильной, колебалась, но нельзя не заметить преобладающей долгосрочной тенденции увеличения доли бюджетных средств в пользу центра. Расчеты, которые были проведены нами по расходной части бюджетов, в целом подтверждают данную тенденцию. Некоторые различия вносила различная степень сбалансированности федерального и региональных бюджетов.

Оценивая российскую ситуацию, некоторые эксперты указывают на необходимость обратной пропорции: 60–70 % бюджетных средств отдавать на места. Они исходят из того, что 30 % бюджетных средств, находящихся-

ся в распоряжении органов местного самоуправления, явно недостаточно в условиях децентрализации системы управления и финансовой системы [8].

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть большое разнообразие подходов к формированию пропорций денежных потоков, попадающих в распоряжение центральных, региональных и местных властей. Так, на рубеже XX и XXI веков в Канаде в федеральном бюджете было сосредоточено около 40 % бюджетных средств, в США – около половины, в Великобритании – более 70 %, во Франции – более 80 % [9, с. 687]. России еще предстоит найти свой оптимум, который будет зависеть от множества факторов. В первую очередь, на наш взгляд,

это – распределение полномочий между уровнями власти, объем общегосударственных задач, степень дифференциации налоговой базы по регионам и различной бюджетной обеспеченности населения.

Оценивая соотношение средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, необходимо иметь в виду, что средства федерального бюджета также приходят на территории, но по разным каналам. Основными из них являются региональные трансферты, финансирование бюджетной сферы федерального подчинения, реализация в регионах целевых программ как с финансированием из федерального бюджета, так и на основе совместного финансирования из бюджетов разного уровня.

Таблица 1

Распределение доходов консолидированного бюджета РФ по уровням бюджетной системы

Годы	Доходы в миллиардах рублей (до 1998 г. – в триллионах рублей)			Доля в совокупных доходах, %	
	ФБ	БСРФ	Совокупные доходы ФБ и БСРФ	ФБ	БСРФ
1992	3,0	2,7	5,7	52,6	47,4
1993	25,5	30,1	55,6	45,9	64,1
1995	232,1	241,0	473,1	49,1	50,9
1996	281,9	332,9	614,8	45,9	54,1
1997	343,4	433,4	776,8	44,2	55,8
1998	325,9	413,4	739,3	44,1	55,9
1999	615,5	660,8	1276,3	48,2	51,8
2000	1132,1	1065,8	2197,9	51,5	48,5
2001	1594,0	1322,4	2916,4	54,7	45,3
2002	2204,0	1633,6	3837,6	57,4	42,6
2003	2586,2	1930,5	4516,7	57,3	42,7
2004	3428,9	2403,2	5832,1	58,8	41,2
2005	5127,2	2999,2	8126,4	63,1	36,9
2006	6278,9	3797,3	10076,2	62,7	37,3
2007	7781,1	4828,5	11809,6	65,9	34,1
2008	9275,9	6198,8	15474,7	59,9	40,1
2009	7337,8	5926,6	14262,4	60,7	39,3
2010	8305,4	6537,3	14842,7	56,0	34,0
2011	11367,7	7644,2	19020,9	60,0	40,0
2012 (за 9 месяцев)	938,54	5688,5	15073,9	62,3	37,7

Примечание. ФБ – федеральный бюджет, БСРФ – бюджеты субъектов РФ, СДФРБ – совокупные доходы федерального и региональных бюджетов.

Таблица 2

Трансферты российским регионам из Федерального бюджета РФ в 2008–2010 годы

Вид трансферта	2008		2009		2010	
	Млн. рублей	Доля, %	Млн. рублей	Доля, %	Млн. рублей	Доля, %
Дотации, в том числе:	390398	35,7	578277	39,1	522685	37,9
на выравнивание бюджетной обеспеченности	328648	30	375485	25,4	396996	28,8
на меры по обеспечению сбалансированности бюджетов	46035	4,2	191886	13,0	105955	7,7
Субсидии, в том числе:	435867	39,8	530073	35,8	411439	29,9
на дорожное хозяйство	101799	9,3	104304	7,0	61437	4,5
на сельское хозяйство	73593	6,7	90641	6,1	87930	6,4
Субвенции, в том числе:	153170	14,0	288440	19,2	378650	27,5
на полномочия в области содействия занятости населения	37413	3,4	77414	5,2	87090	6,3
на обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны	0	0	45825	3,1	116851	8,5
Иные межбюджетные трансферты	115245	10,5	87595	5,9	65562	4,8
Всего:	1094680	100	1480385	100	1378337	100

В таблице 2 для примера приведены основные направления и виды региональных трансфертов, осуществлявшихся в 2008–2010 годы [10].

Региональные трансферты в бюджетном механизме поддерживают характеристики страны как единого экономического пространства, обеспечивают задачу федеральных властей – обеспечение приемлемого уровня удовлетворения потребностей, осуществляющихся за счет бюджета, на приемлемом уровне на всей территории страны. Механизмы предоставления региональных трансфертов прошли за период осуществления рыночных реформ существенные изменения. Нормативный метод их предоставления, учитывающий уровень бюджетной обеспеченности, с одной стороны, создает объективную основу для принятия решений о том, кому быть регионами-донорами, а кому – регионами-реципиентами. Он способствует сокращению разрыва в обеспеченности бюджетными средствами населения, проживающего на разных территориях. В таблице 3

на основе материалов Министерства финансов РФ [10] на примере 2005 и 2006 годов проиллюстрированы возможности такого выравнивания.

Вместе с тем надо отметить, что доля трансфертов в федеральном бюджете пока не является нормируемой величиной и колеблется по годам, что также может приводить к рецидивам централизованной, перераспределительной финансовой системы советского образца. Кроме того, трансферты менее развитым регионам могут развивать мотивацию консервации отсталости. Финансирование и софинансирование целевых программ такой мотивации не создает. На наш взгляд, стоит ввести в качестве долгосрочного норматива долю федерального бюджета, распределяемую в качестве региональных трансфертов, и расширять формы участия федеральных властей в финансировании регионов, побуждающие местные и региональные власти к активной политике регионального развития.

Таблица 3

Доля регионов РФ с разным уровнем бюджетной обеспеченности до и после распределения трансфертов в 2005 и 2006 годах, %

Уровень бюджетной обеспеченности	2005 год		2006 год	
	до выравнивания	после выравнивания	до выравнивания	после выравнивания
Критически низкий (менее 64 %)	34,2	–	30,0	–
Низкий (от 64 до 70 %)	4,3	30,1	7,9	27,2
Ниже среднего (от 70 до 75 %)	7,3	8,4	10,8	7,7
Средний (от 75 до 100 %)	19,0	26,2	13,3	27,0
Выше среднего (от 100 до 150 %)	23,9	23,9	24,7	24,7
Высокий (более 150 %)	11,4	11,4	13,4	13,4
Всего регионов	100,0	100,0	100,0	100,0

В процессе развития и совершенствования бюджетного федерализма в России предстоит решить и ряд других проблем:

- ограничить вмешательство федеральных властей в бюджетную политику субъектов РФ;

- распространить принцип бюджетного федерализма на уровень муниципальных бюджетов, которые формируются сегодня в значительной мере за счет дотаций вышестоящих бюджетов;

- провести оптимизацию распределения функций между властями и бюджетами разного уровня;

- установить долгосрочные цели бюджетной политики и бюджетные приоритеты;

- совершенствовать систему финансового прогнозирования;

- повысить обоснованность и точность бюджетного планирования, сократить число пересмотров бюджета в течение финансового года;

- повысить прозрачность бюджетного процесса для органов представительной власти, населения, инвесторов.

Дальнейшее совершенствование бюджетного федерализма – важное условие не только развития финансовой системы, но и сохранения целостности федерального государства.

Литература

1. Другова Ю. В. Бюджетный федерализм // Юридическая Россия (Федеральный правовой портал). URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=86813> (дата обращения: 10.05.2013).

2. Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. 1995. № 4. С. 3–7.

3. Птицын В. И. Бюджетный федерализм и совершенствование бюджетных отношений // Финансы. 1996. № 9. С. 7–11.

4. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145–ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998) (ред. от 01.12.2007). URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (дата обращения: 10.05.2013).

5. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2007. 825 с.

6. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2011. 795 с.

7. Статистическое обозрение. Ежеквартальный журнал Федеральной службы государственной статистики. 2012. № 4. URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 10.05.2013).

8. Рыбак В. Мы стремимся к бюджетному федерализму // Новости политических партий. URL: <http://www.qwas.ru/>

ukraine/partyofregions/Vladimir-Rybak-Mystremimsja-k-bjudzhetnomu-federalizmu/ (дата обращения: 10.05.2013).

9. Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат России, 2003. 705 с.

10. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 10.05.2013).

Статья поступила в редакцию 28.03.2013 г.