

УДК 330

Особенности развития бюджетного федерализма в России

Багманова Г.Р.

Старший преподаватель кафедры экономической теории и управления ресурсами Казанского национального исследовательского технического университета им. А.Н. Туполева – КАИ

В статье проанализированы особенности развития межбюджетных отношений и обозначены основные противоречия в сложившейся системе межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, межбюджетные трансферты, доходы региона, дефицит бюджета, дотации, налоги, органы власти.

В процессе перехода к рыночным отношениям началось реформирование и межбюджетных отношений, ставшее одной из стратегических задач деятельности Правительства Российской Федерации. В первую очередь изменения коснулись бюджетного законодательства и норм, регламентирующих финансовую поддержку регионов. Были пересмотрены пропорции распределения налоговых доходов между бюджетами различного уровня. Это привело не только к увеличению контрольных полномочий центра, но и повышению уровня ответственности субъектов РФ за использование бюджетных средств.

Система межбюджетного регулирования налогов и налоговых доходов прошла сложный и противоречивый путь реформирования. На протяжении почти двух десятилетий Бюджетный и Налоговый кодексы претерпевали изменения.

Первая Концепция реформирования межбюджетных отношений была принята Правительством Российской Федерации в 1998 г.

Одним из наиболее значимых документов, способствующих развитию межбюджетных отношений стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг., принятая Правительством РФ, была направлена на совершенствование межбюджетных отношений.

Причиной принятия еще одного программного документа, а именно «Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных

образованиях до 2013 г.», стал экономический кризис 2008 г.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентировал межбюджетные отношения на уровне регионов.

Принятие этих документов явилось основой российской модели бюджетного федерализма и способствовало формированию единой системы взаимоотношения бюджетов различных уровней. Эффективность принятых мер зависела как от характеристик самой модели, так и от потенциала экономического развития регионов РФ, для которых характерен значительный разрыв в уровне доходов.

На сегодняшний день в РФ сформировалась определенная модель бюджетного федерализма, основанная на трех принципах:

1. Концентрация значительной части бюджетных средств в федеральном бюджете.

2. Сокращение независимости и самостоятельности в части расходования бюджетных средств как регионов, так и муниципальных образований.

3. Зависимость интенсивности поступления бюджетных средств из центра на места от степени активности регионов.

Межбюджетные отношения в системе «Центр – регионы» находятся в центре внимания российских исследователей и практиков с начала экономических реформ в 1990-е гг. После распада Советского Союза реформа межбюджетных отношений предполагала разграничение бюджетных полномочий и ответственности между федеральным центром, региональными и муниципальными органами власти. Началась поэтапная децентрализация бюджет-

ной системы с определением доходных источников на каждом уровне бюджетной системы. Планировалось усиление роли федерального бюджета в части перераспределения бюджетных средств между регионами через различные каналы финансовой помощи. В процессе реализации реформы были ужесточены требования к условиям получения финансовых средств регионами.

Кроме того, предусматривались санкции за нарушение бюджетной и налоговой дисциплины. Правительство РФ получило право приостанавливать, «уменьшать финансирование федеральных программ, размеры кредитов и бюджетных ссуд, прекращать выдачу лицензий и квот на экспорт, приостанавливать поставку продукции из госресурсов». И если на этапе формирования российской модели бюджетного федерализма основной целью было выравнивание территориального развития, решение задач общегосударственного характера и создание стимулов для развития территорий, то в процессе реализации преобразований основным направлением стало развитие отдельных регионов, что способствовало централизации бюджетной системы.

Согласно Бюджетному кодексу (гл. 16) доходные поступления в местные бюджеты зависят от перечислений бюджетов других уровней. Дотации и субвенции муниципальным образованиям предоставляются из федеральных, региональных и местных фондов: Федерального фонда поддержки регионов (ст. 131), Федерального фонда регионального развития (ст. 132), Федерального фонда компенсаций (ст. 133), регионального фонда финансовой поддержки поселений (ст. 137), регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 138) и других [1].

В целях реализации программы были созданы пять фондов по финансовой поддержке регионов:

1. Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;
2. Фонд компенсаций;
3. Фонд софинансирования социальных расходов;
4. Фонд регионального развития;
5. Фонд реформирования региональных финансов.

Объем финансирования первых трех фондов, а также порядок распределения средств определялись согласно утвержденным методикам. Фонд реформирования региональных финансов формировался на конкурсной основе. Большая часть средств финансовой помощи направлялась в Фонд финансовой поддержки субъектов РФ. При этом до 80 % финансовой помощи региональным бюджетам направлялись на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

В 2005 г. проект бюджета впервые был сформирован на основе разграничения финансово-бюджетных полномочий на всех уровнях бюджетной вертикали. На реформирование региональных и

муниципальных бюджетов в целях ускорения процесса финансового оздоровления федеральным центром на конкурсной основе были выделены субсидии субъектам и муниципальным образованиям РФ.

Региональными органами исполнительной власти бюджет на следующий год формировался исходя из бюджетов текущего и предыдущего периодов. Главной задачей региональных и местных органов при этом было увеличение расходной части бюджета.

Проекты бюджетов на каждом вышестоящем уровне бюджетной системы в ходе рассмотрения претерпевали изменения в сторону понижения расходной части. При этом органы власти нижестоящих уровней старались лоббировать получение дотаций не только на покрытие дефицита, но и на строительство на своих территориях новых предприятий частично или полностью финансируемых из средств федерального бюджета.

Таким образом, опыт показывает, что действующая система межбюджетных отношений оказалась малоэффективной, и за все время ее применения не появилось эффективных бюджетных стимулов для экономического развития регионов. Это подтверждается административным давлением, оказываемым центральными органами власти на регионы в вопросах привлечения инвестиций, внедрения инноваций и модернизации экономики. Выводы относительно эффективности работы глав субъектов РФ делаются на основе критериев оценок не учитывающих ресурсную базу регионов.

Поэтому необходимо создать новую концепцию межбюджетных отношений, которая способствовала бы появлению стимулов у региональных и муниципальных органов власти заниматься модернизацией и развитием промышленности, привлечением инвестиций без давления со стороны федеральных властей.

В основе такой концепции должны лежать идеи теории Б. Вейнгаста, известной как «федерализм, создающий рынок» [2]. Исходя из идей этой теории, необходимо провести децентрализацию бюджетной системы Российской Федерации, а именно передать региональным и муниципальным властям право распоряжаться своими бюджетами, размер которых зависит от результатов их работы. Мнение региональных и муниципальных властей должно учитываться при определении ставок налогов, а также ставок процентов зачисления этих налогов в местные бюджеты.

Таким образом, между краткосрочными и долгосрочными институциональными интересами участников межбюджетных отношений возникают противоречия, усугубляемые отсутствием четкого разграничения бюджетных полномочий между регионами и муниципалитетами, и которые приводят к формированию институциональных ловушек или неэффективных устойчивых норм. К их числу относится «эффект колеи», который в части меж-

бюджетных отношений проявляется в стремлении региональных органов власти решать проблемы пополнения бюджета за счет бюджетных трансфертов, а не за счет повышения налоговых доходов, а также в предоставлении не всегда достоверной информации при заключении контрактных отношений.

Как следствие, субъекты федерации и муниципальные образования не заинтересованы в установлении прямой зависимости размеров бюджетных трансфертов из федерального бюджета от объема налоговых поступлений и индекса бюджетных расходов, а также в обеспечении прозрачности межбюджетных отношений.

Литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015), ч. 2 // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. Лавров А., Сазерлэнд Д., Литвак Дж. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 32-51.
3. Bahl R., Wallich C. Intergovernmental fiscal Relations in the Russian Federation // Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition countries. – Washington, DC: World Bank, 1995. – 356 p.
4. Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах» // СЗ РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.
5. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. – М.: Экономика, 2007. – 447 с.

Features of Fiscal Federalism in Russia

Bagmanova G.R.

Kazan National Research Technical University named after A.N. Tupolev – KAI

The paper dwells upon the features of the inter-budgetary relations development and main contradictions in the current system of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation.

Key words: fiscal federalism, intergovernmental transfers, revenues of the region, the budget deficit, subsidies, taxes, authorities.

