

1.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РФ

Рыжков Д.В., аспирант кафедры финансов и статистики

Российский государственный торгово-экономический университет (РГТЭУ)

В статье автор рассматривает основные проблемы функционирования бюджетной системы Российской Федерации – отсутствие разделения полномочий, централизация бюджетной системы, противоречие между формальной централизацией и неформальной автономией региональных властей. Также в статье приводятся основные направления совершенствования системы бюджетного федерализма в РФ.

В настоящее время не вызывает никакого сомнения утверждение о том, что существующая в Российской Федерации система бюджетно-налогового федерализма изжила себя, превратившись фактически в сдерживающий фактор социально-экономического развития страны. По мнению большинства отечественных и зарубежных ученых, эффективная система бюджетного федерализма должна отвечать пяти основным требованиям:

- четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти;
- региональные власти должны обладать в пределах своих территорий и полномочий достаточной степенью автономии в проведении финансово-экономической политики;
- федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства;
- региональные власти должны быть поставлены в условия жестких бюджетных ограничений;
- все эти условия должны быть стабильными и не должны являться предметом торга [1].

Результаты многочисленных исследований подтверждают, что российская система бюджетного федерализма не отвечает ни одному из этих базовых критериев. Существующая система формировалась в сложных политических обстоятельствах, когда главной целью российского федерализма было сохранение и выживание федерации. Этой же задаче подчинились основные нормативные правовые акты, предопределившие дальнейшее развитие федеративных отношений. Унаследовав бюджетную систему формально федеративного, но по существу унитарного государства, не предполагающую сколько-нибудь значимой бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти и управления, РСФСР могла функционировать только в условиях централизованного планирования и прямого административного соподчинения территориальных уровней управления, однако не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетной системы. Таким образом, проблема формирования эффективно функционирующего федерализма в нашей стране – это проблема преодоления исторически унаследованной специфики государственного устройства, во многом не отвечающей требованиям, выдвигаемым современной политической, социальной, экономической ситуацией в РФ. Главным носителем такой «наследственности» выступает

пает укоренившийся в РФ институт бюджетной централизации.

Бюджетное устройство РФ даже по меркам унитарных государств отличается достаточно высокой степенью централизации – 70% налогов законодательно признаны федеральными, а 90% налоговых доходов консолидированного бюджета государства формируется по базе и ставкам, определяемым федеральным центром. Существующий перечень и налогооблагаемая база региональных и местных налогов являются заведомо недостаточными для финансирования расходов на субфедеральном уровне, поскольку покрывают менее 40% расходных потребностей региональных бюджетов и только порядка 13% местных бюджетов. В табл. 1 отражено распределение финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы РФ.

Таблица 1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ И РЕГИОНАЛЬНЫМ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ В ПЕРИОД 2007-2009 гг.,

Трлн. руб.

Показатели	Федеральный бюджет РФ			Консолидированные бюджеты субъектов РФ			Консолидированный бюджет РФ		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Доходы	7,8	9,3	7,3	4,8	6,2	5,9	12,6	15,5	13,2
Расходы	6	7,6	9,6	4,8	6,3	6,25	10,8	13,9	15,8
Дефицит / профицит	1,8	1,7	-2,3	-0,03	-0,05	-0,3	1,8	1,6	-2,6

Как видно из табл. 1, при действующей в РФ высокоцентрализованной системе бюджетно-налогового федерализма напряженность территориальных бюджетов существенно выше, чем федерального бюджета. На долю консолидированных бюджетов субъектов федерации в среднем приходится 38% налоговых доходов и 45% расходов всей бюджетной системы страны. Под влиянием финансово-экономического кризиса, повлекшего за собой сокращение налоговых поступлений и образование бюджетного дефицита на всех уровнях бюджетной системы, нагрузка на субъекты федерации сегодня существенно возросла.

Острая вертикальная несбалансированность бюджетной системы, состоящая в превышении объема фактически сложившихся расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов Федерации по сравнению с их бюджетной обеспеченностью является одним из главных недостатков существующей в РФ модели бюджетного федерализма. Тенденция концентрации доходных источников в федеральном бюджете, проявляющаяся все последние годы, позволяла федеральной власти иметь бездефицитный бюджет путем передачи полномочий исполнения внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. Бездефицитность федерального бюджета достигалась, таким образом, за счет дотационного характера формирования региональных и местных бюджетов. Это вызывает последующее перераспределение средств между звеньями бюджетной системы в виде межбюджетных трансфертов, создавая тем самым мощные встречные финансовые потоки. Удельный вес дотаций в доходах субъектов РФ представлен в табл. 2.

Таблица 2

**УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ДОТАЦИЙ В ДОХОДАХ
СУБЪЕКТОВ РФ В ПЕРИОД 2007-2008 гг.**

Удельный вес, %	%	
	На 1 января 2008 г.	На 1 января 2009 г.
От 40% до 80%	5 субъектов РФ	4 субъекта РФ
От 20% до 40%	19 субъектов РФ	16 субъектов РФ
Менее 20%	44 субъекта РФ	52 субъекта РФ

Финансовые возможности субъектов Российской Федерации по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате действия различных факторов, определяющих их налоговый потенциал: сложившейся структуры экономики регионов, размера территории и численности проживающего населения, развитости инфраструктуры и т.д. Масштаб дотационных регионов, в которых проживает 76,2% населения страны и которые охватывают 87% территории государства, позволяет говорить о неэффективности проводимой федеральной политики в области налогообложения и межбюджетных отношений. Действующая система закрепления доходов и перераспределения финансовых ресурсов ставит в невыгодное положение те субъекты РФ, которые развивают собственную налоговую базу и сокращают нерациональные бюджетные расходы, и наоборот, во многом дают преимущество регионам, которые полагаются исключительно на финансовую помощь из федерального бюджета [2, 46].

Пронизывающее всю бюджетную систему страны острое противоречие между формальной централизацией и неформальной автономией региональных властей является источником целого ряда серьезных проблем. Формальная централизация бюджетной системы не только позволяет региональным властям перекладывать ответственность за свою «неплатежеспособность» на федеральное правительство, но и оказывать давление, требуя покрытия «непредвиденных» финансовых обязательств. Полагаясь на возмещение федеральным центром финансовых потерь, региональные власти, как правило, всегда будут иметь весьма низкую заинтересованность в ответственном управлении бюджетами, а необходимые для компенсации их потерь средства, получаемые за счет заимствований или эмиссии долговых ценных бумаг, могут привести к серьезным финансовым затруднениям в последствии [3, с. 14]. Высокая степень централизации бюджетной системы является основной проблемой, не позволяющей федеральному правительству установить более жесткие ограничения на предоставление финансовой помощи.

Вопрос о необходимости кардинального изменения, сложившихся в 1990-е гг. взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Федерации поднимался неоднократно, однако осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами государственной власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере не до конца последовательны, носят половинчатый характер, основаны на внесении частных усовершенствований, не затрагивающих базового основополагающего принципа – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов. Наиболее перспективные направления совершенствования системы бюджетного федерализма в РФ, реализация

которых могла бы способствовать существенному повышению эффективности ее функционирования, представлены в виде схемы (рис. 1).


Рис. 1. Основные направления совершенствования системы бюджетного федерализма в РФ

Для устранения существующих в бюджетной системе РФ противоречий и дисбалансов объективно необходимым является постепенное расширение налогово-бюджетной автономии региональных органов государственной власти, а также и местных органов самоуправления – их права и обязанности принимать в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по формированию доходов и расходов соответствующих бюджетов, а также нести политическую, финансовую и правовую ответственность за их результаты. До тех пор, пока региональные и местные власти не будут обладать официально признанными полномочиями по выработке и проведению собственной налогово-бюджетной политики, они не будут в полной мере отвечать перед населением, инвесторами и кредиторами за состояние общественных финансов, социальной сферы и условий экономического развития соответствующих территорий [4, с. 7]. Поэтому ключевым условием совершенствования системы бюджетного устройства РФ является ее постепенная децентрализация, которая может осуществляться в трех основных формах: деконцентрация, делегирование и передача полномочий ниже стоящим органам государственной власти.

Под понятием «деконцентрация» следует понимать административную договоренность, согласно которой функции центрального правительства передаются региональным представительством федеральных органов власти. Делегирование – это агентское соглашение, по которому функции передаются к организациям, действующим вне центральных правящих структур с определенной степенью административной и финансовой самостоятельности. Передача власти означает перевод полномочий от центра к субъектам Федерации, т.е. автономным, демократически избираемым единицам регионального правления, таким как край, область, округ, город и т.д. Благодаря децентрализации субъекты федеративного государства самостоятельно реализуют власть в регионе. Однако они обладают лишь ограниченным суверенитетом, не имеют права одностороннего выхода из союзного государства. Центральное правительство может вмешаться во внутренние дела членов Федерации в случае возникновения там чрезвычайных ситуаций: стихийных бедствий, массовых беспорядков и др.

В идеале децентрализация должна предполагать поэтапный переход от принципа расщепления налогов между уровнями бюджетной системы к более прогрессивному принципу «один бюджет – один налог», в це-

лях четкого разграничения бюджетно-налоговых полномочий между уровнями государственной власти и расширения перечня собственных доходных источников субъектов федерации. Действующий в настоящее время принцип расщепления налоговых поступлений призван обеспечивать выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Применение регулирующих налогов оказалось достаточно удобным способом финансирования субфедеральных бюджетов при одновременном сохранении федерального контроля над налоговой базой и ставками налогообложения.

В то же время принцип расщепления налоговых доходов 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.

Несмотря на то, что доходы, распределяемые на долевой основе, обеспечивают стабильный источник доходов для субфедеральных бюджетов, по своей сути эти налоги ничем не отличаются от трансфертов. В частности, они не наделяют субфедеральные власти автономией или правом формировать свои бюджеты с учетом того уровня обеспечения населения бюджетными услугами, которыми они сами считают нужным.

К сожалению, переход на перспективный принцип «один налог – один бюджет» не представляется возможным по причине крайне неравномерного экономического развития российских регионов. Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению расходных полномочий значительно дифференцированы в результате действия различных факторов: сложившейся структуры экономики регионов, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и т.п. [5, с. 32]. В целях повышения уровня бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов, необходимо принятие комплексных мер направленных на увеличение их налоговой базы посредством стимулирования предпринимательской и инвестиционной активности в данных субъектах Федерации. По существу это означает, что государство должно сосредоточиться на важнейших стратегических и пространственных финансовых приоритетах, и для этого необходимо сместить акценты в подходе к управлению не только финансовыми, но и экономическими процессами.

Одновременно с децентрализацией налогово-бюджетных полномочий и повышением ответственности за их использование для региональных и местных властей необходимо сформировать и поддерживать конкурентную среду в реальном секторе экономики. Обязательным условием децентрализации должны быть так называемые «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные бюджеты в зависимость не от вышестоящих властей, а от результатов собственной финансово-экономической политики. Формирование системы с выполнимыми и едиными для всех требова-

ниями, четким разграничением расходных и налоговых полномочий – основополагающее условие для формирования ответственности и подотчетности региональных органов государственной власти. В то же время требуются дополнительные механизмы для обеспечения ответственности региональных и местных властей за проводимую ими финансовую политику. Финансовая ответственность могла бы быть укреплена путем законодательного закрепления института банкротства (неплатежеспособности) администраций субъектов федерации и возможности введения вышестоящими властями режима временного внешнего финансового управления. Безусловно, такой механизм не типичен для федеративных государств, однако специфика российских условий, в том числе слабость пока лишь формирующихся демократических институтов, служит достаточным основанием для его введения.

Повышению качества управления расходами на региональном уровне также могла бы способствовать разработка системы оценочных критериев и стандартов «лучшей практики» бюджетной политики региональных органов государственной власти. Следует обеспечить публичное, максимально широкое распространение среди населения и потенциальных инвесторов основанных на них «рейтингов» региональных и местных администраций. Другим важным инструментом повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами является переход от принципов сметного бюджетирования к системе организации бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) (performance budgeting), – методология подготовки и исполнения бюджета, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами. БОР как инструмент повышения качества управления бюджетными средствами применяется в США, Великобритании, Австралии и других развитых странах уже не одно десятилетие. В РФ первые шаги по внедрению БОР были сделаны правительством в 2004 г. с принятием постановления «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» №249 от 22.05.2004 г. [6]. Согласно внедряемой концепции БОР в новой модели бюджетирования должна быть сформирована четко прослеживаемая взаимосвязь между затрачиваемыми финансовыми ресурсами государства и получаемыми результатами. Для построения такой взаимосвязи необходимо чтобы распределение средств осуществлялось не по статьям расходов, а по стратегическим целям и тактическим задачам, предусматривающим достижение определенных конечных результатов.

Принятый в 2006 г. в рамках эксперимента федеральный бюджет на период 2006-2008 гг., положил начало тому, что бюджетный цикл на 2007 г. впервые начал осуществляться в формате «скользящей трехлетки» [7]. Также одним из основных новшеств этого бюджета стало то, что около 30% запланированных расходов были расписаны по ведомственным федеральным целевым программам (ФЦП). Переход с 2008 г. на федеральном уровне к утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюд-

жетных фондов на три года позволил создать основу для реального финансового планирования и устранить существовавший до этого момента разрыв между принятием стратегических решений в области экономической политики и бюджетных решений, горизонт которых был жестко ограничен финансовым годом.

Важно помнить, что по своему содержанию бюджет – это инструмент финансового обеспечения целей и задач государственной экономической и социальной политики, определенных в первую очередь Посланием Президента РФ Федеральному Собранию. Трёхлетний бюджет представляет собой непрерывную линию, которая каждый год несколько корректируется и обновляется, но в целом, основные направления, цели и задачи, а также бюджетные ассигнования остаются «в тренде», давая возможность осуществить долгосрочные и среднесрочные проекты. Удлинение горизонта бюджетного планирования необходимо для целей макроэкономической, налоговой и денежно-кредитной политики. Необходимо видеть параметры доходов, расходов, дефицита бюджета, которые влияют на многие условия развития экономики. В сфере общественных финансов сложно формировать цели, задачи и результаты деятельности в отсутствие, как минимум, трехлетней перспективы.

При годовом горизонте планирования любой администратор бюджетных средств, в первую очередь занят «освоением» выделенных ассигнований, объемы которых являются основой для их наращивания в следующем году. В этих условиях среднесрочное финансовое планирование – выступает в качестве инструмента отхода от затратных принципов использования бюджетных средств и внедрения методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты. Среднесрочное финансовое планирование повышает эффективность администрирования расходов, поскольку в условиях расширения горизонтов планирования появляется возможность заключения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов, решения хронической для российских бюджетов проблемы остатков средств на счетах за счет «обмена» ассигнованиями в рамках трехлетнего цикла, повышения равномерности расходования средств.

Планирование финансовых ресурсов и расходных обязательств на трехлетнем горизонте позволит решать более значительные, масштабные задачи, более взвешенно определять достижимость поставленных целей и эффект принимаемых мер на социально-экономическое развитие страны. В настоящий момент ведется активная работа по внедрению принципов БОР в бюджетный процесс на региональном и местном уровнях. Однако раскрытию потенциала системы БОР на сегодняшний день серьезно мешают последствия финансово-экономического кризиса, проявляющиеся прежде всего в нестабильном поступлении налоговых доходов в бюджеты разных уровней, что не позволяет осуществлять полноценное планирование на среднесрочную перспективу.

Управление расходами на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, является сложным комплексным процессом, требующим новых подходов к управлению в принципе. Международный опыт свидетельствует, что для перехода к системе управления на принципах бюджетирования наряду с обеспечением устойчивой сбалансированности бюджета необходимы глубокие преобразования всей системы государственного управления. Переход к принципам БОР включает пе-

реход в федеральных органах исполнительной власти к управлению по результатам и среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат, проведение реформы межбюджетных отношений, а также оптимизации сети бюджетных организаций. При этом важно отметить, что изменения должны быть поэтапными – форсированное внедрение новшеств может привести к ослаблению финансовой дисциплины, снижению подотчетности и прозрачности использования бюджетных средств, росту управленческих расходов, неоправданному усложнению бюджетного администрирования.

Литература

1. Гонтарь Ю.А. Разделение полномочий и бюджетно-финансовая автономия регионов – перспективный путь территориального развития [Электронный ресурс] / Ю.А. Гонтарь. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru>.
2. Рассолова Т.Л. Развитие межбюджетных отношений в субъектах федерации в условиях бюджетной реформы [Текст] / Т.Л. Рассолова // Финансы и кредит. – 2006. – №19 – С. 46.
3. Лавров А.М. и др. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» [Текст] / А.М. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерлэнд // Вопросы экономики. – 2001. – №4. – С. 14.
4. Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий. [Текст] / В.Б. Христенко // Российская газета. – 2001. – №35 – С. 7.
5. Ерошкина Л.А. Минфин России: ориентир на новое качество финансового управления. / Бюджет. – 2008. – №11. – С. 32.
6. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Текст] / Распоряжение Правительства РФ от 22.05.2004 г. №249-р.
7. Перспективный финансовый план РФ на 2006-2008 гг. [Текст] / Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2006 г. №399-р.

Ключевые слова

Асимметрия; бюджетный федерализм; вертикальная разбалансированность межбюджетные отношения; налоговый потенциал; бюджетная система; разграничение полномочий; децентрализация; конкурентный федерализм; региональная политика.

Рыжков Денис Викторович

РЕЦЕНЗИЯ

Статья выполнена на актуальную тему и посвящена проблеме построения эффективной системы бюджетного федерализма в Российской Федерации. Анализируя проблемы развития бюджетного федерализма, автор отмечает, что в настоящее время механизм разграничения налогово-бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы находится на стадии формирования. Несмотря на проводимую работу по совершенствованию системы бюджетного федерализма, взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации продолжают оставаться наиболее сложной проблемой бюджетного устройства РФ.

Автор делает правильный вывод о том, что экономическая сущность осуществляемого в РФ бюджетного регулирования является неэффективной, поскольку централизация федеральным центром финансовых ресурсов подрывает стимулы субъектов Федерации к саморазвитию, наращиванию своего налогового потенциала и сокращению нерациональных расходов. В статье были рассмотрены теоретические и практические аспекты функционирования бюджетной системы, проанализированы основные проблемы развития, выдвинуты и обоснованы предложения по повышению эффективности системы бюджетного федерализма в РФ.

Представленная статья вызывает определенный интерес, выдвинутые автором предложения по совершенствованию системы бюджетного федерализма имеют практическую ценность. В целом статья соответствует основным требованиям, предъявляемым к публикациям в периодических изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ и рекомендуется к печати.

Годин А.М., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

1.4. PERFECTION SYSTEMS OF BUDGETARY FEDERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

D.V. Ryzhkov, Postgraduate Student
chair of the finance and statistics

Russian state trade and economic university (RSUTE)

In article the author consider the basic problems of functioning of budgetary system of the Russian Federation, namely – absence of division of duties, centralization of the budgetary system, the contradiction between formal centralization and an informal autonomy of the regional governments. Also in article the basic directions of perfection of system of budgetary federalism in the Russian Federation are resulted.

Literature

1. U.A. Gontar. Division of duties and financial autonomy of regions – a perspective way of territorial development [text] / U.A. Gontar // web-site www.budgetrf.ru
2. T.L. Rassolova Development of interbudgetary relations in subjects federation in the conditions of budgetary reform. [Text] / T.L. Rassolova // Finance and credit. – 2006. – №19 – p. 46
3. A.M. Lavrov, D. Litvak, D. Sazerlend. Reform of interbudgetary relations in Russia: «the federalism creating the market». [text] / A.M. Lavrov, D. Litvak, D. Sazerlend // Economy questions – №4. – 2001 – p. 14
4. V.B. Hristenko. Development of budgetary federalism in Russia: from division of money to division of duties. [text] / V.B. Hristenko // The Russian newspaper. – 2001. – №35 – p. 7.
5. L.A. Eroshkina The Russian Ministry of Finance: a reference point on new quality a finance administration. / The budget. – 2008. – №11. – p. 32
6. About measures on increase of productivity of budgetary expenses [Text] / The Order of the Government Russian Federation from 22.05.2004 №249
7. The perspective plan of the Russian Federation for 2006-2008 years [Text] / The Order of the Government Russian Federation from 21.03.2006 №399

Keywords

Asymmetry; budgetary federalism; vertical disbalance; interbudgetary relations; tax potential; budgetary system; differentiation of duties; decentralization; competitive federalism; the regional policy.