

ФИНАНСЫ, КРЕДИТ, СТРАХОВАНИЕ

УДК 336.1

В. В. Иванов

ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В федеративных государствах, в которых публично-правовые образования (субъекты Федерации) создавались в централизованном порядке (сверху), на федеральный центр ложится дополнительная ответственность за создание условий для социально-экономического развития регионов (субъектов Федерации). Здесь важную роль в перераспределительных процессах играют политические аспекты принятия отдельных решений, которые далеко не всегда имеют под собой экономическую основу, что характерно и для современной России.

И все же характер перераспределительных процессов в большей степени предопределяется уровнем развития национальной экономики и степенью дифференциации социально-экономического положения в отдельных субъектах Федерации. При низком уровне развития национальной экономики перераспределительные процессы в федеративном государстве, как правило, незначительны. Каждый его субъект в основном самостоятельно решает собственные проблемы. Рост национальной экономики, равно как и ее спад, зачастую сопровождается усилением дифференциации социально-экономического положения регионов, и прежде всего в уровне и качестве жизни проживающего там населения, что предопределяет необходимость усиления перераспределительных процессов через механизмы бюджетного выравнивания. Цикличность развития экономики обуславливает и необходимость трансформации межбюджетных отношений, о чем свидетельствуют как опыт зарубежных стран с федеративным устройством, так и непродолжительная эволюция межбюджетных отношений в современной России.

Становление современной системы межбюджетных отношений началось в 1990 г. с провозглашения Декларации о государственном суверенитете РСФСР и принятия ряда законодательных актов, заложивших фундамент многоуровневой бюджетной системы и обеспечивших резкое расширение налогово-бюджетной автономии

Виктор Владимирович ИВАНОВ — д-р экон. наук, профессор, заведующий кафедрой теории кредита и финансового менеджмента Экономического факультета СПбГУ. В 1970 г. окончил Экономический факультет ЛГУ. В 1985 г. защитил кандидатскую, в 1994 — докторскую диссертации. Сфера научных интересов — публичные и корпоративные финансы, финансовые рынки. Автор и соавтор свыше 120 научных работ, в том числе 4 монографических учебников и 5 монографий.

© В. В. Иванов, 2010

региональных и местных властей [1; 2; 3; 4]. В явочном порядке в основу построения межбюджетных отношений была положена децентрализованная модель бюджетного федерализма.

«Постперестроечный этап» совпал с развалом СССР в ходе демократического перехода от унитаризма к федерализму в начале 1990-х годов и образованием Российской Федерации как независимого суверенного государства в 1991 г. Наиболее значительными событиями этапа явились принятые Верховным Советом РСФСР законы, ознаменовавшие создание многоуровневой бюджетной системы, внесшие в правовое пространство страны основополагающие принципы бюджетного федерализма.

До принятия Конституции РФ в 1993 г. для межбюджетных отношений были характерны высокая степень неупорядоченности распределения расходных полномочий, слабая урегулированность межбюджетных отношений. Это был период «стихийной» децентрализации прежней бюджетной системы, период «переговорного федерализма». В условиях экономико-политического кризиса объективно необходимая децентрализация межбюджетных отношений вышла за рамки законодательного регулирования и проходила под определяющим воздействием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между центром и регионами. В 1991–1993 гг. республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия) явочным порядком ввели для себя особый режим взаимоотношений с федеральным бюджетом. Они практически перестали перечислять в федеральный бюджет налоговые платежи, за исключением нерегулярных взносов на согласованные цели.

В 1992–1993 гг. резко возросли масштабы перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы путем дифференциации нормативов отчислений от налога на добавленную стоимость. При этом размеры прямых дотаций регионам сократились. В эти годы дефицит консолидированного бюджета был целиком сосредоточен на уровне федерального бюджета при профиците бюджетов субъектов РФ. Финансовая помощь из федерального центра РФ осуществлялась в рамках индивидуальных договоренностей и прямого согласования объемов отчислений от основных федеральных налогов, прежде всего НДС, и объемов дотаций из федерального бюджета. Механизмы предоставления финансовой помощи, таким образом, являлись предметом согласования между федеральными и региональными органами власти, что делало их субъективными и невозможными для учета в системе планирования.

«Стихийная» децентрализация привела к росту доли территориальных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы без четкой законодательной базы в режиме индивидуальных согласований и политического торга. Бюджеты утверждались с большим опозданием по срокам (весной того года, в котором должен был бы исполняться) и по причине слабой реалистичности и неомощности самой власти (и федеральной, и региональной) систематически не исполнялись.

Ведущей тенденцией того периода являлась борьба внутри республик между официальной властью и национально-политическими движениями по поводу государственного устройства республик, их политического статуса. Не менее острой оказалась и политическая борьба руководства республик и федерального центра по поводу перераспределения властных полномочий.

Основы современного территориального устройства РФ были заложены двумя актами, с которых начинается новый этап развития отношений бюджетного федерализма в стране.

1. *Федеративный договор* (1992), представлявший, по сути, соглашение о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами

власти субъектов Федерации, который юридически закреплял деление субъектов Федерации на три основных типа: национально-государственные образования (республики в составе Российской Федерации), административно-территориальные (края, области, города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные образования (автономная область и автономные округа). Федеративный договор как один из источников конституционного права, фактически выполнивший роль государствообразующего звена, стал одной из основ российской Конституции.

2. *Конституция Российской Федерации (1993)*, узаконившая договорный процесс между органами государственной власти федерального центра и субъектов Российской Федерации, обеспечившая конституционную и юридическую базу развития современной системы бюджетного федерализма, создавшая принципиально новые федералистские основы для организации российской государственности.

Относительная стабилизация политической ситуации и укрепление позиций федерального центра позволили в 1994 г. провести системную реформу межбюджетных отношений и создание *Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФФПР)*. Средства Фонда формировались на первом этапе за счет налога на добавленную стоимость (НДС), поступавшего в федеральный бюджет.

Региональные органы власти и управления получили право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. Были сделаны шаги по установлению единых пропорций разделения основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы, внедрены нормативно-расчетные методы распределения федеральной помощи (трансфертов) регионам на основе объективных критериев и формул. Тем самым было положено начало формированию российской модели бюджетного федерализма.

Впервые размер финансовой помощи субъектам Российской Федерации стал определяться расчетным путем. До этого времени финансовая помощь, которая предоставлялась субъектам РФ в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов, субсидий на обеспечение завоза продукции в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также субвенций на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области, в основном определялась субъективно и в значительной степени на основе политических соображений, вне рамок бюджетного процесса.

С созданием данного Фонда средства стали распределяться в два этапа. На первом этапе 80% средств предоставлялись субъектам РФ, уровень реальной бюджетной обеспеченности которых не достигал единицы. Этот показатель рассчитывался как отношение индекса налогового потенциала субъекта к индексу его бюджетных расходов.

На втором этапе оставшиеся средства распределялись между субъектами Российской Федерации, в которых уровень бюджетной обеспеченности на одного человека после распределения первой части фонда все-таки оставался ниже максимального уровня, установленного для проведения дальнейшего выравнивания. Таким образом, финансовая помощь субъектам состояла из двух частей: дотации и специальной дотации, в зависимости от социально-экономического положения региона. Однако подобное распределение средств ФФФПР обладало рядом существенных недостатков.

Во-первых, расчеты базировались на данных Госкомстата России 3–5-летней давности и, соответственно, не могли отражать реального положения дел в регионах.

Во-вторых, при определении индексов налогового потенциала и бюджетных расходов использовались разные временные периоды.

В-третьих, ввиду наличия большого количества различных финансовых коэффициентов в формуле расчета дотации представленная методика оказалась сложной, более того, она лишала расчеты прозрачности.

В-четвертых, использование данного метода распределения средств ФФФПР формировало «потребительские» настроения в регионах и снижало заинтересованность последних в развитии собственной доходной базы.

Методика распределения средств ФФФПР постоянно корректировалась. Субъективизм в распределении трансфертов между регионами стал усиливаться с 1996 г. Отчасти этому способствовала и идеология методики распределения средств ФФФПР. Она основывалась на отчетных данных о фактических расходах и доходах субъектов РФ и в качестве точки отсчета использовались бюджетные расходы дореформенного уровня 1991 г. Если при этом принимать во внимание неравномерное перечисление трансфертов, связанное во многом с субъективными факторами, прежде всего, с принадлежностью первых лиц субъектов Федерации к тем или иным политическим партиям, то многие субъекты Федерации реально испытывали зависимость от федерального центра. Кроме трансфертов из ФФФПР иные формы финансовой поддержки регионов по существу отсутствовали. Учитывая незакрепленность расходных полномочий для каждого уровня бюджетной системы, можно сделать вывод, что все это в совокупности нарушало равноправие субъектов Федерации в сфере финансовых отношений.

В этот период республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия) подписали договоры с федеральным центром о разграничении предметов ведения и полномочий и тем самым подвели правовую базу под свой особый бюджетный статус, в соответствии с которым предполагалось индивидуальное согласование доли отчислений федеральных налогов в обмен на обязательства по финансированию на своей территории части федеральных расходов. В 1995–1996 гг. процесс подписания договоров с федеральным центром о разграничении предметов ведения и полномочий распространился и на другие субъекты Федерации. При этом отдельные из них добивались специальных соглашений по межбюджетным отношениям, которые наделяли регионы весомыми финансовыми ресурсами. В частности, это относится к Удмуртии, Республике Коми, Свердловской, Нижегородской областям, Краснодарскому краю и ряду других субъектов. Подобные соглашения становились источниками напряженности не только в бюджетной системе, но и на политической арене Российской Федерации. Стремление получить особые привилегии в сфере межбюджетных отношений объективно дестабилизировало бюджетную систему.

Наряду с нерешенностью многих вопросов межбюджетных отношений в обострении противоречий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а последних — с органами местного самоуправления, на решение проблемы оказывало влияние и принятие законов без определения источников финансирования определенных расходов для решения многих социальных задач. Таким образом, механизм перехода от унитарного к федеральному государству и передачи полномочий на нижестоящие уровни власти ставил равноправные субъекты Федерации в неравные условия. В то же время индивидуальные соглашения между федеральным центром и субъектами Федерации высветили и объективные различия регионов в бюджетной самостоятельности, в готовности брать на себя ответственность, без которой сформировать бюджетный федерализм невозможно.

Наличие подобных отношений стало одной из причин асимметрии бюджетного устройства в РФ в рассматриваемом периоде. В этот период определенным достижением

процесса упорядочивания межбюджетных отношений можно считать попытку разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы с целью повышения самостоятельности регионального и муниципального уровней бюджетной системы, что должно было соответствовать принятому курсу на развитие цивилизованной модели бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Представляется, что Россия, с ее огромными внутренними различиями, вряд ли сможет избежать определенной асимметрии в бюджетном устройстве. Главное, чтобы эта асимметрия была согласована между всеми субъектами РФ и имела четкие законодательные рамки.

В 1998 г. была разработана *Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ на период 1999–2001 гг.* В ней были продекларированы основополагающие принципы построения межбюджетных отношений в новой России: сбалансированность интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений; самостоятельность бюджетов разных уровней; законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и муниципальными образованиями; объективно обусловленное и прозрачное перераспределение средств между бюджетами в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований; единство бюджетной системы страны.

Основные цели, задачи и направления реформирования межбюджетных отношений на данный период представлены в табл. 1.

Финансовый кризис 1998 г., увеличивший потребность в мобилизации бюджетных доходов, почти разрушил бюджетную систему страны, включая систему межбюджетных отношений, подтолкнул Правительство к поиску новых путей повышения эффективности межбюджетных отношений.

С 1999 г. началось реформирование сложившейся практики федеративных отношений, выстраивание более эффективной с позиции федерального центра административно-территориальной системы, создание условий для упрочения федерализма через централизацию и сосредоточение административных, экономических, политических и иных ресурсов в руках федерального центра.

С 2000 г. происходило укрепление федерализма через систему инициатив Президента РФ В. В. Путина. Речь идет об образовании семи федеральных округов, введении поста полномочного представителя Президента, введении института федерального вмешательства в регионах, изменении принципа формирования Совета Федерации, модификации института полномочных представителей Президента и создании механизма для досрочного прекращения полномочий региональных органов власти, приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным, укрупнении субъектов Федерации.

Говоря об этом периоде, необходимо указать и на приведение в соответствие республиками Татарстан, Башкортостан своих законодательств с федеральным бюджетным и налоговым законодательствами, на досрочное прекращение действия договоров с рядом субъектов РФ по вопросам межбюджетных отношений. Для выработки и согласования решений по вопросам межбюджетных отношений на федеральном уровне был создан и стал функционировать в постоянном режиме новый орган — Рабочая (трехсторонняя) группа по совершенствованию межбюджетных отношений в РФ, включающая представителей Правительства РФ, Государственной думы и Совета Федерации.

Многие задачи, поставленные в Концепции реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг., не были решены. Россия сохраняла крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий.

Бюджеты субъектов РФ и особенно местные бюджеты были перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»).

Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентировались централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формировалось за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывала стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределялась без четких процедур, что требовало дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления позволяли перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр. Региональные и местные бюджеты оставались недостаточно прозрачными; отсутствовала целостная система мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами, результаты которой были бы доступны не только органам власти разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.

Серьезным препятствием на пути развития бюджетной системы являлись неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований и существующая система административно-территориального деления субъектов РФ. Организация местного самоуправления, незавершенность процесса его становления, недостатки унаследованной системы административно-территориального устройства не позволяли провести полноценную, охватывающую все уровни бюджетной системы реформу, гарантирующую финансовую самостоятельность и ответственность муниципальных образований.

Все эти нерешенные проблемы были обозначены в бюджетных посланиях 1999–2001 гг. Президента РФ Федеральному собранию (табл. 2).

Начиная с 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов РФ был введен принципиально новый элемент — Фонд компенсаций, который, в отличие от ФФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, предназначался для финансирования так называемых «федеральных мандатов» — обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. В 2001 г. субвенции и субсидии Фонда компенсаций были распределены между всеми без исключения субъектами РФ, вне зависимости от их финансовой обеспеченности. Кроме того, в составе федерального бюджета были созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

Указанные обстоятельства потребовали разработки и принятия нового документа — «Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.», которая была утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу предлагалось реализовать качественно новый механизм реформирования системы межбюджетных отношений. Целью Программы было провозглашено формирование и развитие

Таблица 1

**Цели, задачи и основные направления реформы межбюджетных отношений
в 1999–2001 гг.**

Цели	Задачи	Направление реформ
1. Обеспечение повышения эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы РФ.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровления региональных финансов. 2. Минимизация встречных финансовых потоков. 3. Обусловленность выделения средств и повышения контроля за их использованием регионами. 4. Обеспечение увязки межбюджетных отношений органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления. 5. Обеспечение соответствия федеральному законодательству соглашений по вопросам межбюджетных отношений. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разграничение расходных полномочий и ответственности между органами власти. На этом должна была основываться оценка бюджетных потребностей, закрепление доходных источников, оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам. 2. Разграничение доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ. В рамках данного направления предполагалось установление исчерпывающего перечня налогов, которые могут вводиться на каждом уровне бюджетной системы, и закрепление нормативов поступления от федеральных и региональных налогов между бюджетами субъектами РФ и местными бюджетами на основе базовых нормативов на срок не менее трех лет. 3. Установление в федеральном законодательстве мер взаимной ответственности участников межбюджетных отношений за соблюдение своих финансовых обязательств.
2. Выравнивание возможностей реализации на всей территории РФ, социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обеспечение дополнительной финансовой поддержки высокودотационных регионов. 2. Использование режимов совместного финансирования за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ для реализации отдельных программ и проектов. 3. Сокращение дотационности и количества дотационных территорий. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Расчет трансфертов ФФПР на 1999 г. предполагалось проводить на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Расчет трансфертов должен был проводиться в 4 этапа: <ol style="list-style-type: none"> а) определение душевого дохода консолидированного бюджета каждого субъекта; б) определение индекса бюджетных расходов; в) приведение с помощью индекса бюджетных расходов доходных показателей бюджетов субъектов РФ к сопоставимым условиям; г) расчет трансфертов и долей регионов в ФФПР. Использование данной методики должно сделать процесс распределения средств Фонда более прозрачным. 2. Обусловленность предоставления финансовой помощи.
3. Создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Создание механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий. 2. Повышение заинтересованности органов государственной власти в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализация расходов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка системы избирательной инвестиционной поддержки регионов по двум направлениям: социальному (в рамках Фонда регионального развития, в основном на безвозвратной основе) и производственному (в рамках Бюджета развития РФ, в основном на возвратной основе). 2. Стимулирование повышения доходов и сокращения расходов. 3. Создание Фонда развития региональных финансов для активизации процессов финансового оздоровления бюджетов субъектов РФ, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ. При этом условием получения средств из этого Фонда должно было являться уменьшение дотационности региона.

Таблица 2

Нерешенные проблемы реформирования межбюджетных отношений в 1999–2001 гг.

Год	Послания	Проблемы
1999	Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 12 апреля 1999 г. «О бюджетной политике на 2000 год»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Межбюджетные отношения продолжают строиться на предположениях о том, что Федерация несет ответственность за весь комплекс условий жизни в регионах. 2. Территории зависят от федерального центра. 3. Каждый уровень власти не обеспечен собственными финансовыми ресурсами для выполнения своих конституционных функций. 4. Отсутствуют действенные стимулы к увеличению доходов регионов, к финансовому самообеспечению, более рациональному и ответственному использованию бюджетных средств.
2000	Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 31 мая 2001 г. «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостаточно четко разграничены полномочия бюджетов различных уровней. 2. Региональные и местные органы власти не обеспечены источниками собственных доходов для выполнения имеющихся обязательств. 3. Финансовая помощь является то недостаточной, то чрезмерной, к тому же предоставляется нерегулярно. 4. Бюджеты всех уровней недостаточно прозрачны.
2001	Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Недостаточно четко разграничены расходные и доходные полномочия, что не позволяет обеспечить финансовую самостоятельность и ответственность региональных органов власти. 2. Источники формирования региональных и местных бюджетов нестабильны. 3. Мандаты являются «нефинансируемыми». 4. Финансовые механизмы, стимулирующие проведение экономических и бюджетных реформ на региональном уровне, неработоспособны.

системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна была обеспечивать:

- экономическую эффективность — создание долгосрочных стимулов для субъектов органов власти и местного самоуправления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

- бюджетную ответственность — управление государственными и муниципальными финансами от имени и в интересах населения, при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики, сбалансированности всех стадий бюджетного процесса, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

- социальную справедливость — выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

- политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий,

создание условий для эффективного выполнения органами власти субъектов и местного самоуправления своих функций, содействие развитию гражданского общества;

- территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Столь амбициозные цели предопределили и основные направления дальнейшего развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, а именно: упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ; четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; повышение качества управления государственными и муниципальными финансами на региональном и местном уровнях.

О сложности решения поставленных задач можно судить по бюджетным посланиям Президента Российской Федерации Федеральному собранию в период 2000–2005 гг., в которых указывались нерешенные проблемы (табл. 3).

Таблица 3

Проблемы развития бюджетного федерализма в 2002–2005 гг.

Год	Послания	Проблемы
2002	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 31 мая 2003 г. «О бюджетной политике в 2004 году»	1. Отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы. 2. Нефинансируемые мандаты. 3. Отсутствие механизма ответственности территориальных органов власти за проводимую бюджетную политику.
2003	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 12 июля 2004 г. «О бюджетной политике в 2005 году»	1. Низкий удельный вес закрепленных на долгосрочной основе источников доходов территориальных бюджетов. 2. Сохранение неразграниченности расходных обязательств бюджетов разных уровней. 3. Необеспеченность федеральных мандатов.
2004	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году»	1. Недостаточно прозрачная процедура формирования и распределения межбюджетных трансфертов. 2. Низкая эффективность финансовой помощи из федерального бюджета. 3. Чрезмерная сконцентрированность осуществления функций государственной власти на федеральном уровне.
2005	Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году»	1. Отсутствие формализованной методики оценки состояния бюджетной дисциплины. 2. Неэффективный порядок предоставления регионами финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры. 3. Недостаточность долгосрочных стимулов для повышения качества управления муниципальными и местными финансами.

Не все поставленные в Программе задачи удалось решить к 2005 г. В частности, это относилось и к разграничению расходных полномочий на субфедеральном уровне, и к бюджетному выравниванию, и к возможности проведения субъектами Федерации самостоятельной налогово-бюджетной политики, и к ряду других вопросов. В то же время законодательное оформление многих нововведений в бюджетный процесс и в межбюджетные отношения состоялось. В этой ситуации на первый план выдвинулась задача их практической реализации.

Правительством РФ была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.¹

В ней были определены следующие основные задачи: укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ; создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты; создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами; повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов; оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

Укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ предполагалось осуществить с помощью таких инструментов, как среднесрочное бюджетное планирование, стабильное налоговое законодательство в сфере межбюджетных отношений.

В качестве стимулов увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты планировалось законодательно установить условия самостоятельного осуществления бюджетного процесса в зависимости от уровня дотационности² субъекта РФ. Переход субъекта РФ из категории с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности планировалось увязать с масштабами их самостоятельности в осуществлении бюджетного процесса.

Для создания стимулов улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами в Концепции предлагалось внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов их работы в сфере использования принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования³, повышения бюджетной дисциплины⁴.

Обеспечение прозрачности и достоверности информации о деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления рассматривалось в Концепции как необходимое условие эффективного и устойчивого управления региональными и муниципальными финансами. Соответственно, требование публичного раскрытия информации о планах, условиях и результатах их деятельности являлось обязательным. Кроме того, планировалась разработка перечня показателей по всем муниципалитетам, характеризующих уровень развития экономики, а также демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории. Наряду с этим ставилась задача разработки единого порядка формирования, ведения и распространения информационной базы, которая характеризовала бы состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

В рамках оказания методической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления планировалось совершенствование системы региональной и муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей регионов, создание системы мониторинга органов публичной власти.

Реализация мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна была способствовать обеспечению процесса системного реформирования межбюджетных отношений в РФ, созданию эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в РФ, способной к самостоятельному развитию

на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов. Однако не все положения Концепции удалось реализовать и, прежде всего в части укрепления финансовой самостоятельности субъектов РФ. До настоящего времени абсолютное большинство субъектов Российской Федерации формально являются дотационными⁵. Означает ли это, что все указанные субъекты в действительности не в состоянии самостоятельно решать свои финансовые проблемы? Ответ будет, безусловно, отрицательным, учитывая, что основная часть федеральных налогов и сборов зачисляется в федеральный бюджет. Существующая налогово-бюджетная система в Российской Федерации изначально предусматривает наличие встречных денежных потоков из субъектов РФ в федеральный бюджет в виде налоговых платежей и из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ уже в виде дотаций. Вряд ли можно привести разумные аргументы в обоснование целесообразности подобной системы.

Финансовую основу региональных бюджетов составляют налоги на прибыль и имущество организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы и в ряде субъектов ресурсные платежи. При этом только налог на имущество организаций относится к числу региональных. В этих условиях возможности субъектов Российской Федерации в проведении самостоятельной политики по наращиванию налоговой базы и, соответственно, увеличению поступлений от этих налогов в свои бюджеты весьма ограничены.

Как отмечается в «Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.»», несмотря на фактическое завершение формирования системы Федерального казначейства, рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, создание Инвестиционного фонда РФ, усовершенствование механизмов реализации федеральных целевых программ и их оптимизацию и многие другие позитивные начинания, все еще остаются нерешенными многие проблемы управления общественными финансами. В частности:

- громоздкие процедуры составления и рассмотрения проектов бюджетов, вызванные недостаточной самостоятельностью и ответственностью главных распорядителей при формировании и исполнении бюджетных средств, которые не позволяют четко разделить политические и «технологические» аспекты бюджетного процесса, обуславливают снижение эффективности и результативности бюджетных расходов, сказываются на ритмичности исполнения федерального бюджета;

- качество многих федеральных целевых программ не соответствует современным требованиям: при утверждении программ состав программных мероприятий не всегда тщательно продумывается и просчитывается, что в дальнейшем приводит к необходимости их корректировки; результаты мониторинга реализации федеральных целевых программ в недостаточной мере используются при разработке новых имеющих те же цели программ; не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы софинансирования программных мероприятий из внебюджетных источников; законодательно не установлен механизм обеспечения стабильности финансирования программных мероприятий в объемах, определенных при их утверждении;

- не всегда органами государственной власти субъектов РФ соблюдаются установленные Бюджетным кодексом РФ принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями: имеются факты оплаты расходных обязательств муниципальных образований напрямую из бюджетов субъектов РФ; устранение муниципальных образований от реализации их собственных полномочий приводит к размыванию ответственности, отсутствию стимулов к поиску более эффективных способов реализации этих полномочий;

- в большинстве регионов не решена задача закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ;

- не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности, повышения их ответственности за принимаемые на местах финансовые решения; сложившаяся порочная практика финансирования из федерального бюджета объектов региональной и муниципальной собственности приводит к распылению бюджетных средств и размытию ответственности за развитие региональной инфраструктуры.

Тем не менее в Послании Президента РФ отмечается, что, несмотря на ряд сохраняющихся ограничений и нерешенных проблем, в целом было завершено формирование основ новой бюджетной системы, созданы необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам, уровень управления общественными финансами, учитывающий не только краткосрочные, но и долгосрочные последствия принимаемых решений. Дальнейшая бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу, по мнению Президента РФ, должна быть ориентирована на содействие социально-экономическому развитию страны при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов.

Проведенный выше анализ трансформации межбюджетных отношений в Российской Федерации свидетельствует о том, что Россия в определенной мере повторяет мировой опыт. Начальный этап развития бюджетного федерализма в РФ (1990–1993 гг.) характеризуется «парадом» суверенитетов субъектов Федерации. Федеральный центр и субъекты РФ в этот период рассматривались как равноправные партнеры, при этом каждый уровень власти во многом сам определял свои полномочия. Взаимоотношения между федеральным центром и субъектами РФ зачастую регламентировались отдельными договорами. Фактически в этот период в Российской Федерации была осуществлена попытка реализации модели дуалистического (переговорного) федерализма, которую в 30-е годы XX столетия также пытались реализовать США.

С 1994 по 1999 г. модель переговорного федерализма была частично трансформирована в кооперативную модель бюджетного федерализма. Федеральному центру в определенной мере удалось распространить свою власть на большинство субъектов Российской Федерации. Были внедрены принципы межбюджетного выравнивания, которые теоретически должны были бы в определенной мере сглаживать различия в бюджетной обеспеченности. Фактически это было повторение опыта реформирования межбюджетных отношений, который использовался в США начиная с 40-х до 70-х годов XX столетия. Другими словами, в России, как и в США, дуалистический федерализм начал трансформироваться в кооперативный. Но этот период был непродолжительным.

1999–2000 гг. характеризуются централизацией власти на федеральном уровне, приведением регионального законодательства в соответствие с федеральными законами, концентрацией финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

Переход к жестко централизованной модели бюджетного федерализма показал, что федеральный центр не в состоянии решать многочисленные социально-экономические проблемы регионов. Поэтому начиная с 2001 г. происходит постепенный отход от данной модели в сторону расширения самостоятельности органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления в области налогово-бюджетной политики. Механизм межбюджетных отношений обогащается новыми инструментами взаимодействия между

различными уровнями власти, прежде всего в части выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. В то же время в существующей системе межбюджетных отношений не обеспечивается создание реальных стимулов для наращивания налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня их дотационности; допускаются весьма значительные расхождения в уровнях финансирования полномочий субъектов РФ по предоставлению гражданам общественных благ, гарантированных Конституцией и федеральными законами.

¹ Концепция одобрена распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р (см.: [5]).

² Субъекты РФ, исходя из состава их бюджетов в течение 2 из 3 предшествующих отчетных лет, подразделялись на три группы: первая группа — регионы-«доноры», в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением средств на исполнение делегированных полномочий) составляет до 20% в общей сумме доходов; вторая группа — «дотационные» регионы, получающие от 20 до 60% финансовой помощи в общей сумме доходов (большинство субъектов РФ); третья группа — «высокодотационные» регионы, у которых межбюджетные трансферты составляют более 60% в общей сумме доходов.

³ Планировалось создание системы финансового поощрения субъектов РФ, получивших более высокую рейтинговую оценку результатов работы.

⁴ В качестве меры по повышению ответственности за несоблюдение органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством, рассматривалось уменьшение размеров субсидий на реализацию полномочий субъектов РФ, направляемых из создаваемого Федерального фонда софинансирования расходов.

⁵ В 2010 г. количество дотационных субъектов Российской Федерации достигло 74, т. е. составило свыше 86% от их общего числа [6].

1. Декларация Съезда народных депутатов (СНД) РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР). 1990. № 2. Ст. 22.

2. Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

3. Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 (ФГ 91-4) «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 46. Ст. 1543.

4. Закон РСФСР от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 12 марта 1992 г. № 11. Ст. 527.

5. Финансы. 2006. № 5. С. 15–22.

6. Федеральный Закон «О федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 годов». Приложение 17.

Статья поступила в редакцию 6 мая 2010 г.