

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

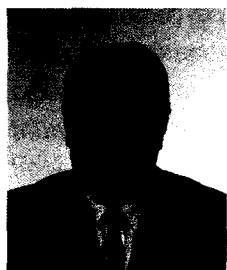
УДК 336.12(470)

© Аветисян И.А.

Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации

В статье рассматриваются сущность бюджетного федерализма и его модели в мировой практике. Характеризуются особенности межбюджетных отношений в России, их формы и методы реализации. Представляются действующий механизм формирования и регулирования доходов и расходов бюджетов различных уровней, их взаимосвязи. Особенно подробно анализируются проблемы бюджетной обеспеченности местных бюджетов, предлагаются пути их решения. Доказывается, что основой рационализации межбюджетных отношений и реального бюджетного федерализма является поступательное развитие экономики территорий, увеличение их собственного налогооблагаемого потенциала. От успешного решения проблем бюджетного федерализма, считает автор, во многом зависит сохранение целостности российского государства, повышение его авторитета на международной арене.

Бюджетный федерализм, модели федерализма, межбюджетные отношения, регулирование, доходы и расходы региональных и местных бюджетов.



**Ишхан Арташович
АВETИСЯН**

доктор экономических наук, профессор
Вологодского государственного технического университета,
заслуженный работник высшей школы РФ

Проблемы бюджетного федерализма рассматриваются в тесной взаимосвязи с принципами федерализма и федеративной формы государственного устройства. Понятия «федерализм» и «бюджетный федерализм» представляются весьма сложными и многоаспектными явлениями. Именно этим обусловлено то обстоятельство, что до сих пор при раскрытии содержания этих понятий среди учёных и специалистов возникает множество споров и разногласий.

Федерализм – своеобразная форма государственного устройства под названием «федеративное государство», элементы которого начали проследиваться с начала второго тысячелетия, получившая современные очертания с конца XVIII века. Однако до настоящего времени не существует общепринятых единых базовых принципов федерализма как своеобразной формы государственного устройства. Они не зафиксированы ни в одном международном акте (что было сделано, например,

применительно к низовому звену территориального устройства государства в «Европейской хартии местного самоуправления»), а в различных государствах, считающих себя федеративными, эти принципы имеют множество разночтений.

В настоящее время каждое десятое государство мира считает себя федеративным и номинально закрепляет соответствующее определение в высших законодательных актах, в частности в своих конституциях. Эти государства различаются в пространственном, экономическом и территориальном отношении в десятки и сотни раз. Федерации различаются структурно. Феноменально, например, устроена Россия с её «сложносоставными» субъектами (членами федерации). Большинство федераций самоорганизовывались как союзы (США, Канада, ФРГ, ОАЭ, Мексика и др.). В ряде случаев федерации сформированы под воздействием внешних сил (например, Индия в 1956 г., Нигерия в 1964 г. или федерация Босния и Герцеговина, созданная на военной базе в Дентине в 1995 г.). В этой связи следует отметить, что процессы формирования федераций не всегда воспринимаются всем населением как абсолютное благо.

Федерализм, на наш взгляд, не только своеобразная форма устройства государства, но и особый способ управления им. *Он представляет собой такой способ управления государством, который предполагает органичное сочетание экономических, финансовых и других интересов всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечение единства и целостности страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включённых в их компетенцию.* По идее федерализм является антиподом сепаратизма, приводящего к раздробленности государства, противовесом автономии регионов, их стремлению отойти от центра и стать абсолютно самостоятельными (суверенными). Нейтрализуя сепаратические тенденции, федерализм закрепляет трёхзвенную систему управления государ-

ством, которая тесно увязывает экономические и финансовые интересы федерации, её субъектов и местных сообществ.

Из определения сущности федерализма вытекает, что он включает в себя экономические и политические составляющие его формирования. С экономической точки зрения федерализм подразумевает наличие обособленных региональных звеньев финансово-бюджетной и налоговой системы государства (самостоятельные региональные бюджеты, региональные налоги и т.д.). А с политической точки зрения федерализм – система власти, разделённая между центральными (федеральными) и субфедеральными (региональными) органами государственной власти и органами местной власти.

Федерализм, представляющий собой федеративную форму государственного устройства и особый способ управления государством, является основополагающей базой для формирования бюджетного федерализма, предопределяющего, в свою очередь, бюджетное устройство и бюджетную систему федеративного государства. *Бюджетная система федеративных государств является трёхзвенной и состоит из федерального бюджета, бюджетов членов федерации и бюджетов муниципалитетов (местных бюджетов).*

Основы бюджетного устройства и бюджетной системы РФ определяются её государственным устройством, установленным Конституцией РФ (ст. 5), как федеративной республики, состоящей из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6), *бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая законодательством*

Российской Федерации совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетный федерализм, с одной стороны, является той базой, на которой «покоятся» межбюджетные отношения, а с другой стороны, сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее чётко проявляются и реализуются через систему межбюджетных отношений. Поэтому бюджетный федерализм часто пересекается с понятиями «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «урегулирование бюджетов» и т.д. Однако между указанными понятиями нельзя ставить знак равенства, поскольку бюджетный федерализм существенно шире, а межбюджетные отношения, являясь составной частью его структуры, представляют обособленный, конкретный вид бюджетных отношений. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) *межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.*

В экономической и юридической литературе существует множество определений бюджетного федерализма, и на сегодняшний день в Бюджетном кодексе РФ отсутствует его определение. На наш взгляд, сущность бюджетного федерализма как формы бюджетного устройства и бюджетной системы федеративного государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей трёх равноправных сторон – федеральных, региональных и местных органов власти и управления, правил их взаимодействия на стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), а также методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы страны.

По существу, бюджетный федерализм – форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в равной степени в едином бюджетном процессе, ориентированном и на учёт общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов федерации и муниципальных образований.

Бюджетный федерализм основан на единой социально-экономической и финансово-бюджетной политике федеративного государства. Это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности (автономии) каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы федерации с интересами её субъектов и органов местного самоуправления.

Проблема бюджетного федерализма – это не только и не столько проблема взаимоотношений бюджетов различных уровней бюджетной системы страны. Это прежде всего проблема взаимоотношений между государством и его гражданами посредством организации рационального движения финансовых потоков в стране. Соответственно, выход из социально-экономического и финансового кризиса, сохранение и укрепление территориальной целостности и федеративных основ российского государства предполагают формирование и осуществление со стороны центра активной региональной экономической и финансовой политики.

Сегодня насущно необходимым для России является осознание того, что эффективная модель бюджетного федерализма и системы межбюджетных отношений – это компромисс (а не бюджетное соперничество), продукт синтеза экономических и финансовых интересов государства (включая все уровни власти), населения и предпринимательства.

Важно отметить то, что компромисс вышеуказанных интересов может быть достигнут при условии обеспечения эко-

номического развития регионов. Не следует забывать, что экономический потенциал государства формируется не на уровне центральной власти, а создаётся в регионах, поэтому сегодня для России проблема самодостаточности экономического и налогового потенциала регионов становится главной. Именно на решение этой проблемы должны быть нацелены установление межбюджетных отношений и формирование бюджетного федерализма.

В мировой практике существует несколько моделей бюджетного федерализма.

Классическая модель децентрализованного бюджетного федерализма ориентирована на конкуренцию между территориальными образованиями, имеющими свои «непересекающиеся» налоги по принципу «один налог – один бюджет». Данная модель бюджетного федерализма характеризуется высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетной системе. При этом она сочетается с приоритетностью федерального налогово-бюджетного законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать поддержку территориальным образованиям. Эта модель, применяемая, например, в США, не ставит целью выравнивание налогового потенциала региона, где он ниже среднего уровня по стране. Регулирование межбюджетных отношений при этом используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечения финансовой поддержки штатов (субъектов США) на основе программно-целевого метода. Нужно отметить, что не каждое федеративное государство может реализовать на соответствующем этапе своего развития подобную модель бюджетного федерализма, которая связана с высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами.

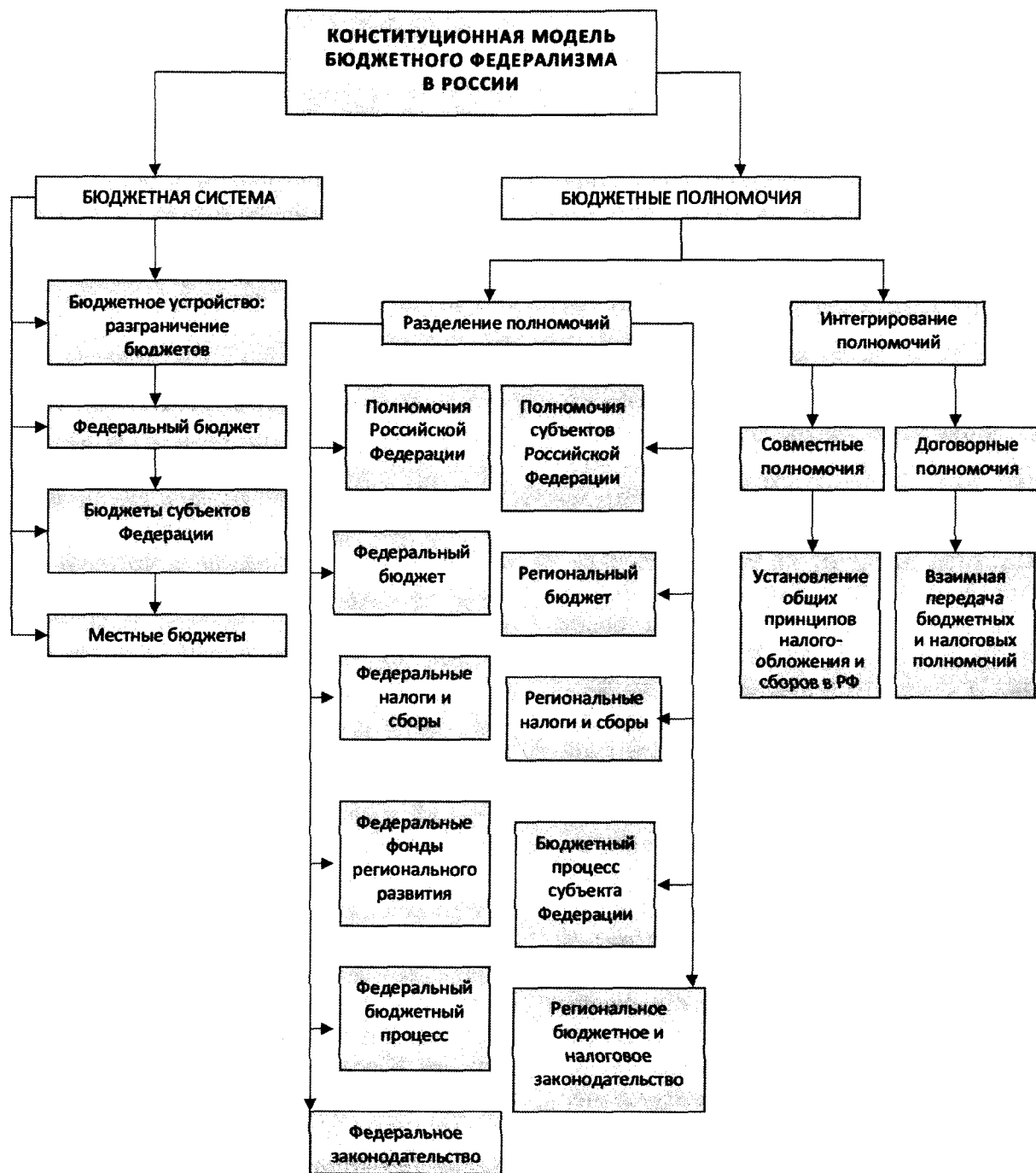
Другая модель в мировой практике носит название кооперативного бюджетного федерализма. Она ориентирована в большей степени на партнёрство, взаимопомощь и активную политику федерального центра по горизонтальному и вертикальному выравниванию бюджетной обеспеченности территориальных образований, в которых она меньше некоего среднего уровня по стране. Кроме того, при указанной модели бюджетного федерализма значительно ограничивается самостоятельность региональных и местных властей в области налогообложения (например, в Германии).

Вместе с тем имеются и смешанные модели бюджетного федерализма (например, в Канаде, Швейцарии). И в кооперативной, и в смешанной моделях бюджетного федерализма речь идёт о степени децентрализации и централизации финансовых ресурсов в бюджетной системе данной страны. В этой связи важно, чтобы централизация не была чрезмерной, в ущерб интересам населения.

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели, и его суть заключается в том, он предполагает партнёрские отношения между федеральным центром и субъектами федерации по межбюджетным взаимоотношениям. Вместе с тем федеральное бюджетное законодательство в РФ верховенствует над бюджетным законодательством субъектов федерации, так как оно отражает их общие интересы, и прежде всего заинтересованность в обеспечении целостности и единства федеративного государства. Общая законодательная, в частности конституциональная, основа (модель) российского бюджетного федерализма представлена на нижеприведённом *рисунке 1*.

Как отмечалось, основополагающие принципы бюджетного федерализма реализуются через систему межбюджетных отношений. Важным условием формирования бюджетного федерализма является

Рисунок 1. Конституционная модель бюджетного федерализма в Российской Федерации



разработка эффективных бюджетных отношений между всеми уровнями бюджетной системы, которая должна обеспечить соответствие между доходами и расходами всех видов бюджетов (бюджетное балансирование) и быть одинаково справедливой (с точки зрения правомерного разде-

ления финансового бремени) для всех членов (субъектов) федерации, а внутри субъектов – для составляющих их образований.

За последние годы в России произошли принципиальные изменения в области регулирования межбюджетных отношений бюджетов различных уровней. Эти изме-

нения осуществлялись в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 862, и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Принятие федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления в РФ, а также поправок к Бюджетному кодексу РФ в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулиующую межбюджетные отношения в РФ. Имеются положительные сдвиги в области разграничения бюджетных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, включая установление на законодательной основе нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы с целью обеспечения стабильных доходных источников для всех бюджетов. Кроме того, по-новому регулируются межбюджетные отношения по расходам бюджетной системы РФ на основе установленных Бюджетным кодексом РФ расходов и бюджетных обязательств и их разграничения между бюджетами различных уровней. С тех пор по-новому определяются принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам и т.д. Наконец, важной базой совершенствования межбюджетных отношений в РФ стала Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах, принятая Распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.

Однако в ходе организации бюджетного процесса продолжает сохраняться несоответствие между доходными источниками и расходными обязательствами уровней государственной власти и управления, а также неравномерность бюджетной обеспеченности различных регионов страны.

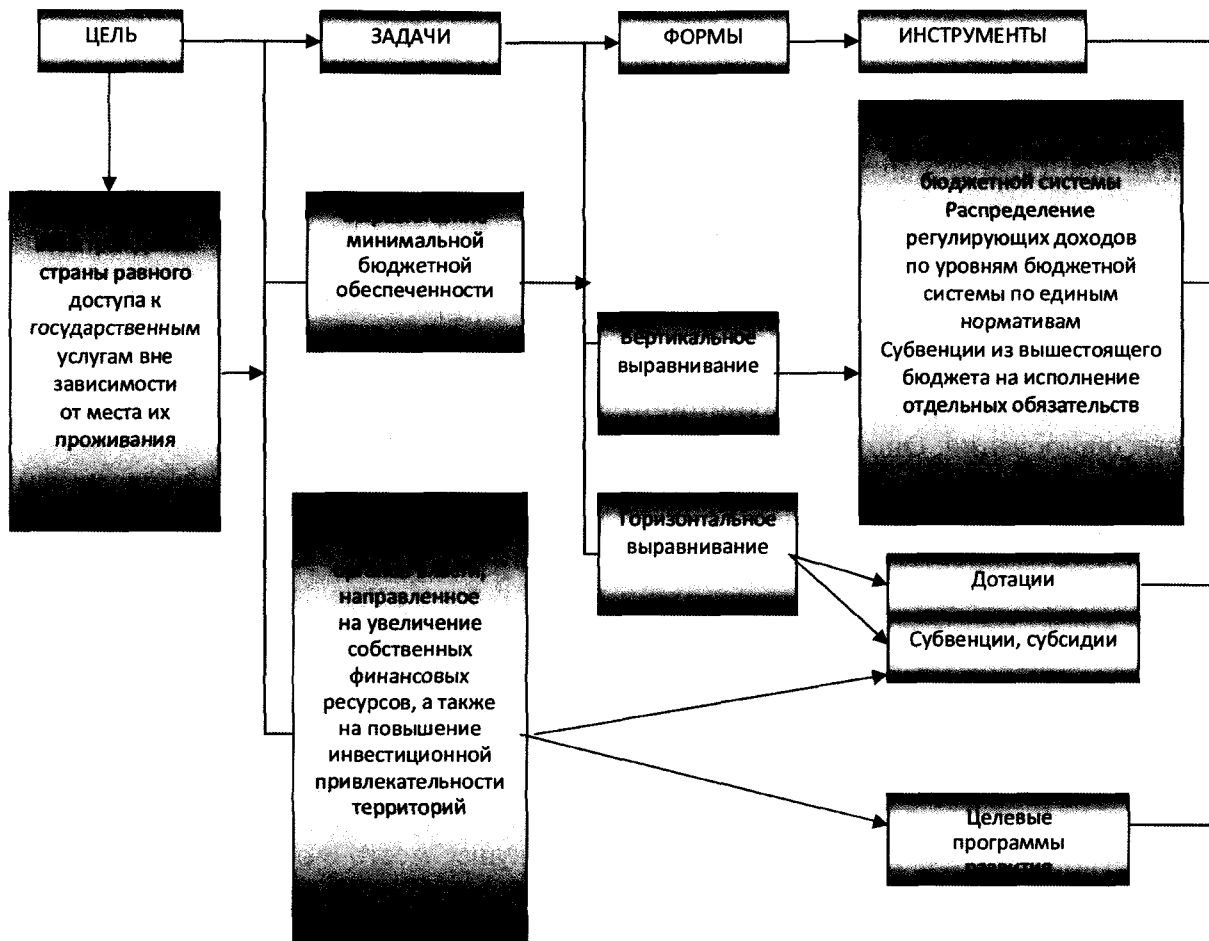
С точки зрения целей, задач, форм и инструментов регулирования межбюджетных отношений различают понятия вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений, соответственно вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Общепринятая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений в РФ приведена на рисунке 2.

Вертикальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс достижения сбалансированности между объёмом обязательств каждого уровня власти по бюджетным расходам и потенциалом доходных источников бюджетов, при этом акцент делается на налоговых поступлениях. Полностью устранить несоответствия между доходами (налоговыми поступлениями) и расходами бюджетов без регулирования межбюджетных отношений нереально: абсолютного совпадения между ними не встречается.

Принцип вертикального регулирования межбюджетных отношений с целью обеспечения сбалансированности бюджетов предъявляет определённые требования как к вышестоящему уровню власти (федеральному), так и к региональным и местным уровням. В случае если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования выполняемых функций и предоставления государственных услуг, за которое отвечает тот или иной региональный и местный орган власти, то вышестоящий уровень власти обязан предоставить нижестоящему уровню недостающие бюджетные ресурсы.

Вертикальное регулирование межбюджетных отношений накладывает на регио-

Рисунок 2. Общая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений в РФ



нальные и местные власти, во-первых, ответственность за финансовое обеспечение закреплённых за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо государственным учреждением и организацией, либо через частный сектор; во-вторых, обязанность эффективно и ответственно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного, в частности налогового, потенциала. Инструментами вертикального регулирования межбюджетных отношений при этом, как следует из рисунка 2, являются: закрепление налогов за определённым уровнем бюджетной системы; распределение регулирующих доходов по уровню

бюджетной системы по единым нормативам; предоставление субсидий из вышестоящего бюджета на исполнение отдельных расходных обязательств.

Однако вертикальное регулирование межбюджетных отношений не решает всех проблем бюджетного федерализма. Поэтому оно сочетается с построением системы горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) регулирования межбюджетных отношений.

Горизонтальное регулирование межбюджетных отношений – это процесс пропорционального распределения доходов (налогов) между территориями по определённой методике (формуле) для устранения

Таблица 1. Доля населения в регионах Российской Федерации с разным уровнем бюджетной обеспеченности, %

Уровень бюджетной обеспеченности (в % к среднему по России)	2005 г.		2006 г.	
	До выравнивания	После выравнивания	До выравнивания	После выравнивания
Критически низкий (< 64)	34	0	30	0
Низкий (64 – 70)	4	30	8	27
Ниже среднего (70 – 75)	7	8	11	8
Средний (75 – 100)				
Выше среднего (100 – 150)	24	24	25	25
Высокий (> 150)	11	11	13	13

Источник: Дементьев Д.В., Щербаков В.А. Бюджетная система РФ: учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2009. – С. 36.

или снижения неравенства в финансовых возможностях субъектов РФ и муниципальных образований. Оно предопределено экономическим и финансовым неравенством регионов, приводящим к неравенству среди различных слоёв населения в распределении доходов и материальных ценностей, соответственно и к проявлениям социального неравенства, обусловленного также территориальным фактором.

Так, решение проблемы введения единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны в условиях России представляется гораздо более сложным, чем в какой-либо другой стране мира, вследствие значительных различий в производственном и ресурсном потенциале территорий, что определяется не только исторически сложившимся размещением производительных сил, но и значительной дифференциацией природно-климатических условий.

Кроме того, существенное воздействие на обеспечение каждому гражданину страны минимальных социальных стандартов оказали процессы приватизации объектов экономики, сопровождавшиеся массовым отказом предприятий от социальных затрат, содержания объектов социально-бытовой сферы, а нередко и высвобождением работников, которые вынуждены были обращаться за социальной защитой к государству.

После оказания помощи из Федерального фонда финансовой поддержки регионов в виде дотаций для их выравнивания в 2006 г. по сравнению с 2005 г. регионам страны гарантировалась бюджетная обеспеченность не ниже 64% от среднего уровня, при этом существенное повышение бюджетной обеспеченности охватило 1/3 населения (табл. 1).

Однако аналитические данные показывают, что в силу вышеуказанных причин различия в бюджетной обеспеченности регионов РФ и ныне достигают 40 раз¹.

Ведущее место в общей системе межбюджетных отношений занимают *межбюджетные отношения федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ*. С помощью установленных правовых норм, механизмов, методов и способов регулирования этих межбюджетных отношений обеспечивается сбалансированность доходов и расходов всех бюджетов.

Фундаментом построения указанных межбюджетных отношений и обеспечения сбалансированности бюджетов при этом является законодательное разграничение расходных обязательств между федеральным и региональными уровнями власти и закрепление за соответствующими бюджетами субъектов РФ *собственных налоговых и неналоговых доходов*. Например, для бюджетов субъектов РФ к собственным

¹ Дементьев Д.В., Щербаков В.А. Бюджетная система РФ: учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2009. – С. 36.

налоговым доходам относятся такие региональные налоги, как налог на имущество предприятий и организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ зачисляются на постоянной основе и полностью (100%) в доходы их бюджетов. Однако практика показывает, что проблему формирования минимально необходимых сбалансированных бюджетов субъектов РФ только путём закрепления за ними на постоянной основе и полностью вышеназванных собственных налоговых и неналоговых доходов не решить, поскольку эти доходы составляют наименьшую часть в общем объёме доходов бюджетов субъектов РФ.

Поэтому одним из важных способов регулирования межбюджетных отношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ и обеспечения сбалансированности последних является поступление средств в виде отчислений от федеральных налогов и доходов (налога на прибыль, налога на доходы от физических лиц, некоторых видов акцизов и др.). Для бюджетов субъектов РФ (также для местных бюджетов) указанные отчисляемые доходы принято называть *регулирующими или перераспределяемыми доходами*. Перечень и нормативы (в процентах) отчислений от конкретных видов федеральных налогов и доходов в бюджеты субъектов РФ на постоянной основе определяются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, а конкретные пропорции их распределения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ утверждаются ежегодным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Этот способ регулирования межбюджетных отношений в России существует давно, ещё с советских времен. Его преимущество заключается в обеспечении единства доходных источников для всех бюджетов субъектов РФ, а также заинтересованности региональных органов власти в полной мобилизации не только собственных, но и регулирующих доходов и ответственности за это.

Вместе с тем данный способ регулирования межбюджетных отношений содержит в себе потенциал проявления иждивенческих настроений у отдельных территорий,

то есть возможность получить больше средств в виде регулирующих доходов (наличие субъективного фактора), не прилагая при этом усилий к развитию экономики и расширению собственной налоговой базы на своих территориях.

Необходимо также отметить, что в результате существующих чрезмерных экономических и финансовых различий большинство регионов РФ считаются депрессивными (дотационными и сверхдотационными). К ним в настоящее время относится около 70 из 83 субъектов РФ.

Из-за отсутствия в депрессивных регионах достаточной налоговой базы ограничены возможности для увеличения отчислений от федеральных налогов в доходы бюджетов, вследствие чего собственные и регулирующие доходы, вместе взятые, не покрывают расходы бюджетов указанных регионов. Поэтому применяется способ оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде дотаций, субвенций, который носит название *безвозмездных поступлений средств*. Эти виды оказания финансовой помощи осуществляются через *межбюджетные трансферты, т.е. средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ) на определённых принципах*.

Так, дотация — средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности соответствующих территорий. Субвенция — средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определённых

целевых расходов. Субсидия (помощь, поддержка) – средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, а также юридическому или физическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Нетрудно заметить, что составляющей системы межбюджетных отношений в РФ являются также межбюджетные трансферты, используемые для регулирования этих отношений. Так, для оказания финансовой помощи регионам в виде безвозмездных поступлений в федеральном бюджете созданы следующие *федеральные межбюджетные трансфертные фонды*:

- ▶ Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) – в 1994 г.;
- ▶ Федеральный фонд компенсаций (ФФК) – в 2001 г.;
- ▶ Федеральный фонд софинансирования социальных расходов – в 2002 г.

Правительством РФ утверждена единая методика расчётов образования и распределения этих фондов. Объёмы указанных федеральных межбюджетных трансфертных фондов утверждаются ежегодным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Статистические данные свидетельствуют о том, что до экономического и финансового кризиса, когда федеральный бюджет РФ был составлен и исполнен с профицитом, суммы вышеназванных федеральных межбюджетных трансфертных фондов имели постоянную тенденцию к увеличению. Например, за 5 лет (2000 – 2007) общий объём финансирования расходов из этих фондов и из существовавших в указанный период фондов регионального развития и реформирования региональных и муниципальных финансов увеличился на 47%². Однако в последние кризисные годы, в условиях дефицита федерального бюджета

РФ, наблюдаются тенденции сокращения объёмов финансирования регионов из федеральных межбюджетных трансфертных фондов. Так, по проекту федерального бюджета РФ на 2011 г. и на 2012 – 2013 гг. межбюджетные трансферты общего характера запланировано сократить в сравнении с 2010 г. на 130 млрд. руб. При этом дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований остается неизменной, т.е. без увеличения³.

Среди всех федеральных трансфертных фондов ведущее место занимает ФФПР, за счёт которого предоставляются дотации бюджетам субъектов РФ на выравнивание их минимальной бюджетной обеспеченности. По федеральному бюджету РФ на 2011 г. дотации, предоставляемые из указанного фонда регионам на выравнивание их бюджетной обеспеченности, составят 400 млрд. руб. В список получателей дотаций попали 70 субъектов РФ, то есть около 100 млн. россиян. Получается, что на каждого из них приходится 4700 рублей за счёт ФФПР⁴.

ФФК, включённый в состав расходов федерального бюджета РФ, по своей сути выступает как способ реализации полномочий федерации в социальной сфере. Ибо обеспечение предоставления на территории РФ государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований, является обязательством всего государства. Поэтому за счёт ФФК предоставляются субвенции, распределение которых осуществляется между всеми без исключения субъектами РФ и муниципальными образованиями вне зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности.

Фактически указанный фонд формируется и распределяется с целью обеспечения равных возможностей финансирования из бюджетов субъектов РФ (в пределах объёма

² Дементьев Д.В., Шербаков В.А. Бюджетная система РФ: учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2009. – С. 37.

³ Советская Россия. – 2010. – 19 октября. – С. 3.

⁴ Версия. – 2010. – №45 (270). – 22-28 ноября. – С. 4.

консолидированного бюджета субъекта РФ), делегируемого органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления для исполнения расходных обязательств.

Это прежде всего расходы на реализацию делегированного полномочия по оказанию мер социальной поддержки, в частности по оплате 50% жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан в соответствии с Федеральным законом РФ от 15 мая 1991 г. №1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Федеральным законом РФ от 12 января 1995 г. №5-ФЗ «О ветеранах»; Федеральным законом РФ от 24 января 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.

Значит, формирование в составе федерального бюджета ФФК предназначено для использования новой схемы целевого финансирования исполнения вышеуказанных законов. Этот фонд – новый элемент в системе межбюджетных отношений центра и регионов страны, направленный на частичное обеспечение единых государственных гарантий, социальной защиты населения (в части вышеуказанных и других федеральных законов) на всей территории РФ, предусмотренных федеральным законодательством. Следует также отметить, что создание указанного фонда можно оценить как важный шаг Правительства РФ к более чёткому распределению доходных и расходных полномочий бюджетов всех уровней и сокращению числа федеральных законов, не обеспеченных конкретным источником финансирования.

Промежуточное место между ФФПР и ФФК занимает Федеральный фонд софинансирования социальных расходов, который предназначен для предоставления бюджетам субъектов РФ субсидий в целях участия в финансировании (софинансировании) приоритетных для страны расходов.

Средства указанного фонда (субсидии) распределяются между всеми без исключения субъектами РФ для целевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов (прежде всего на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение и др.) при соблюдении определённых условий.

Цели и задачи, условия предоставления и расходования субсидий из ФФССР, критерии отбора субъектов РФ и/или муниципальных образований для выделения указанных субсидий и их распределения между субъектами РФ устанавливаются федеральными законами (за исключением федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период) и/или нормативными правовыми актами Правительства РФ на срок не менее 3 лет. При этом допускается утверждение не распределённого между субъектами РФ объёма субсидий в размере не более 5% общего объёма соответствующей субсидии, утверждённого на первый год планового периода, и не более 10% общего объёма указанной субсидии, утверждённого на второй год планового периода.

Следует заметить, что конституционная модель бюджетного федерализма и межбюджетные отношения в современной России за 20 лет своей истории претерпели значительные изменения. Так, в 90-е годы XX века в условиях отсутствия государственной вертикали власти и при слабом законодательном регулировании межбюджетных отношений, а также под влиянием политической конъюнктуры стремления отдельных территорий приобрести больше самостоятельности, вплоть до получения суверенитета, в России наблюдалась стихийная децентрализация бюджетных ресурсов. В результате доля региональных бюджетов возросла с 40% до 50 – 55%. Самое главное, что совокупность указанных факторов, в свою очередь, ставила под угрозу целостность Российского государства.

Таблица 2. Распределение средств между звеньями бюджетной системы РФ во второй половине 1990-х годов, %

Консолидированный бюджет РФ, всего	100
Федеральный бюджет РФ	45-55
Консолидированные бюджеты субъектов федерации, из них:	55-45
бюджеты субъектов РФ (региональные бюджеты)	30-25
местные бюджеты, из них:	20-25
городские бюджеты	16-10
районные бюджеты	7,5-8
поселковые бюджеты	0,5-0,7
сельские бюджеты	1-1,3
Источник: Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – С. 29.	

Во второй половине 90-х годов примерное распределение средств между отдельными звеньями бюджетной системы РФ характеризовалось следующими данными (табл. 2).

В дальнейшем, в результате восстановления государственной вертикали власти (через создание федеральных округов, возглавляемых полномочными представителями Президента РФ), принятия и введения в действие Бюджетного кодекса РФ и целого ряда федеральных законодательных и правовых нормативных актов, начиная с 2000 г. в России стали усиливаться принципы федерализации (централизованного бюджетного федерализма) и произошли изменения в распределении средств между звеньями бюджетной системы в пользу федерального.

В настоящее время около двух третей бюджетных средств (налоговых поступлений) концентрируется в федеральном бюджете. А мировой практикой доказано, что если пропорции распределения бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации составляют 60 и 40% соответственно, то бюджетная система данной страны считается функционирующей как бюджет унитарного государства. Между прочим, в одной из «старых» редакций Бюджетного кодекса РФ было зафиксировано, что при рас-

пределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ налоговые доходы бюджетов субъектов РФ должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета РФ⁵.

Из вышесказанного следует, что сегодня в России сложилась централизованная система межбюджетных отношений в ущерб интересам регионов. В результате весьма высока их финансовая зависимость от федерального центра. Получается, что принцип самостоятельности бюджетов субъектов РФ носит декларированный характер, поскольку указанные бюджеты на деле формируются в недрах Министерства финансов РФ (в процессе формирования федерального бюджета). Именно там происходит определение аккумулированной субъектами доходной части своих бюджетов и определяется их расходная часть. Провозглашённый как построенная на принципе бюджетного федерализма бюджетная система РФ, на практике федеральный бюджет РФ по существу функционирует как централизованный бюджет унитарного государства.

Особую подсистему межбюджетных отношений РФ составляют *межбюджетные отношения внутри субъектов РФ*, в которых финансовые потоки циркулируют от федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в сторону бюджетов муниципальных образований (местных бюджетов).

В этой связи подчеркнём, что начало 2004 года ознаменовалось важным этапом реформирования местного самоуправления, системы местных бюджетов и внутрирегиональных межбюджетных отношений. Этому послужило принятие таких актов, как Федеральный закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2003 г.). – М.: Юрайт, 2003. – С. 38.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Последний вступил в силу с 1 января 2006 г.

В результате реформы местного самоуправления, проводимой согласно Федеральному закону №131-ФЗ, в России сформирована двухуровневая система местного самоуправления, соответственно и местных бюджетов. Так, на территории Вологодской области в настоящее время функционируют 372 муниципальных образований (вместо ранее функционировавших 28) и количество местных бюджетов увеличилось с 28 до 372. Это 26 местных бюджетов муниципальных районов; 2 местных бюджета городских округов (бюджеты городов Вологды и Череповца); 23 местных бюджета городских поселений и 321 местный бюджет сельских поселений.

Анализ показывает, что при формировании местных бюджетов только за счёт собственных налоговых и неналоговых доходов (налога на имущество физических лиц, земельного налога и др.), закреплённых за ними полностью (100%) и на постоянной основе, а также за счёт регулирующих (перераспределяемых) доходов, поступающих в виде отчислений от федеральных и региональных налогов (налога на доходы физических лиц, налога на прибыль, налога на имущество предприятий и организаций, транспортного налога и др.) на долговременной основе в соответствии с Бюджетным кодексом и ежегодным законом о бюджете субъекта РФ, – проблему сбалансированности указанных бюджетов не решить. Почти ни одно из муниципальных образований за счёт вышеуказанных собственных и регулирующих доходов, вместе взятых, не сможет сформировать больше половины доходной части местного бюджета.

Поэтому сбалансированность местных бюджетов в значительной степени обеспечивается за счёт безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета, в частности из регионального, в виде дотаций, субвенций и субсидий. В общих доходах местных бюджетов вышеуказанные безвозмездные поступления составляют большую долю. За счёт этих поступлений финансируется значительная часть расходов местных бюджетов. Например, в 2008 г. в Вологодской области 43,6% от общей суммы расходной части местных бюджетов муниципальных районов и поселений было профинансировано за счёт сумм безвозмездных поступлений из областного бюджета⁶.

С целью обеспечения безвозмездных поступлений (дотаций, субвенций, субсидий) в местные бюджеты в бюджетах субъектов РФ образованы *региональные межбюджетные трансфертные фонды*, являющиеся неотъемлемой частью системы межбюджетных отношений внутри субъектов РФ. В областном бюджете Вологодской области, например, сформированы следующие региональные трансфертные фонды для:

- финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и финансовой поддержки поселений на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов;
- софинансирования социальных расходов по долевному финансированию социально значимых расходов;
- компенсации по финансовому обеспечению переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий.

Порядок образования регионального фонда финансовой помощи муниципальных образований и методика распределения

⁶ Поварова А.И. Формирование регионального бюджета в условиях кризиса // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – № 2 (10). – С. 101.

дотаций, в том числе порядок расчёта и утверждения части дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются законом субъекта РФ.

Дотации предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень бюджетной обеспеченности которых превышает показатели критерия выравнивания расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Определение уровня расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных образований производится по единой методике, обеспечивающей сопоставимость их налоговых доходов, а также стоимости бюджетных услуг в расчёте на одного жителя. Объём региональных межбюджетных трансфертных фондов утверждается ежегодным законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Аналогичный характер имеет финансовая помощь из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений в виде дотаций. Порядок образования *районных трансфертных фондов* и распределения дотаций устанавливается законом субъекта РФ. Дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются поселениям, расчётная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровня критерия выравнивания расчётной бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. Поселения, входящие в состав муниципального района, при этом обязаны перечислять в бюджет муниципального района субвенции (отрицательный трансферт) на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Порядок расчёта и использования субвенций устанавливается уставом муниципального района. Размер субвенций утверждается решением представительного органа муниципального района и решением представительных органов поселений по

единому для всех поселений нормативу в расчёте на одного жителя. Объём районного фонда финансовой поддержки поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год.

Статистические данные показывают, что до экономического и финансового кризиса общая сумма трансфертов из областного бюджета Вологодской области бюджетам муниципальных районов и поселений выросла с 41,5% в 2006 г. до 43,6% в 2008г.⁷ Однако за последние кризисные годы в связи с дефицитом областного бюджета финансовая помощь через региональные трансфертные фонды вышеназванным местным бюджетам области имеет тенденцию к сокращению. Почти все местные бюджеты муниципальных районов в Вологодской области являются дотационными.

Из данных *таблицы 3* видно, что в 2008 г., кроме местных бюджетов двух городских округов (бюджетов городов Череповца и Вологды), а также бюджетов четырёх муниципальных районов (Череповецкого, Вытегорского, Кадуйского и Шекснинского районов), местные бюджеты остальных 22 муниципальных районов Вологодской области являлись дотационными.

Заметим, что не только в Вологодской области, но и во многих других субъектах РФ сегодня формально почти все местные бюджеты являются дотационными. И дело здесь, как нам представляется, не только в ухудшении общего экономического и финансового положения в регионах и их муниципальных образованиях, вызванного экономическим и финансовым кризисом. Даже до кризиса на фоне устойчивого экономического развития территорий, осо-

⁷ Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. — № 2 (10). — С. 94.

Таблица 3. Дотации, субвенции и субсидии, предоставляемые из региональных трансфертных фондов областного бюджета местным бюджетам муниципальных районов (городских округов) Вологодской области на 2008 г.

Муниципальные округа и районы	Дотации		Субвенции		Субсидии	
	Сумма (тыс. руб.)	Доля в региональном фонде (%)	Сумма (тыс. руб.)	Доля в региональном фонде (%)	Сумма (тыс. руб.)	Доля в региональном фонде (%)
г. Череповец	-	-	1 438 955,4	21,8	323 997,2	21,9
г. Вологда	-	-	791 195,4	12,0	217 412,7	14,7
Вологодский	81 286,1	7,0	354 705,9	5,4	52 306,6	3,5
Великоустюгский	108 367,6	9,4	334 205,6	5,1	74 588,4	5,0
Усть-Кубинский	40 580,6	3,5	81 932,5	1,2	67 415,0	4,6
Сокольский	78 545,3	6,8	279 186,7	4,2	54 636,5	3,7
Кичменгско-Городецкий	68 593,2	5,9	125 482,1	1,9	41 035,1	2,8
Верховажский	63 971,6	5,5	101 075,2	1,5	33 249,5	2,2
Устюженский	62 945,3	5,5	164 302,4	2,5	21 448,5	1,5
Тарногский	60 039,9	5,2	94 284,1	1,4	32 203,0	2,2
Вожегодский	51 550,8	4,5	155 550,0	2,4	63 735,8	4,3
Бабаевский	47 243,4	4,1	160 651,5	2,4	30 436,3	2,1
Харовский	43 147,4	3,7	185 481,7	2,8	40 275,5	2,7
Бабушкинский	44 765,5	3,9	93 800,8	1,4	22 881,0	1,5
Тотемский	42 767,0	3,7	165 487,7	2,5	28 261,1	1,9
Вашкинский	42 544,2	3,7	75 986,3	1,2	14 146,4	1,0
Кирилловский	41 511,2	3,6	119 812,8	1,8	14 241,2	1,0
Нюксенский	40 750,1	3,5	92 108,8	1,4	19 721,4	1,3
Сямженский	38 152,2	3,3	79 449,2	1,2	20 437,5	1,4
Грязовецкий	35 786,5	3,1	228 634,2	3,5	23 760,8	1,6
Междуреченский	31 509,3	2,7	68 172,7	1,0	13 979,0	0,9
Белозерский	29 573,3	2,6	171 436,3	2,6	24 669,0	1,7
Чагодощенский	17 187,1	1,5	146 041,2	2,2	16 020,0	1,1
Никольский	83 388,3	7,2	153 442,5	2,3	24 669,0	1,7
Череповецкий	-	-	308 216,4	4,7	60 878,1	4,1
Вытегорский	-	-	175 951,1	2,7	67 020,3	4,5
Кадуйский	-	-	148 705,8	2,3	11 983,7	0,8
Шекснинский	-	-	191 362,2	2,9	64 353,8	4,4
ИТОГО	1 154 205,9	100,0	354 705,9	100,0	1 478 761,7	100,0

Источник: www.zs.gos35.ru

бенно субъектов РФ, сохранялась нехватка бюджетных средств у муниципальных образований, причиной которой является нарастающая централизация налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, в частности федеральный бюджет. В этой связи в современной России пока чрезмерно высока финансовая зависимость местных бюджетов муниципальных образований от вышестоящих бюджетов.

Рассматривая межбюджетные отношения субъектов РФ и муниципальных обра-

зований, нельзя, на наш взгляд, не обратить особое внимание на имеющиеся противоречия и проблему определения места и функции местных бюджетов в общей бюджетной системе РФ. Суть этих противоречий и проблемы состоит в том, что местные бюджеты, составляющие фундамент пирамиды бюджетной системы страны, одновременно являются главной финансовой базой местного самоуправления, которое, однако, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12), не входит в систему органов госу-

дарственной власти. Получается, что государственные бюджетные средства (средства местных бюджетов являются государственными) используются негосударственными организациями (органами местного самоуправления) и местные бюджеты практически «выпадают» из бюджетной системы РФ. Такая ситуация, без сомнения, негативно влияет на эффективность межбюджетных отношений субъектов РФ и муниципальных образований с точки зрения создания необходимых условий для формирования долговременных и стабильных местных бюджетов. И поскольку указанная подсистема межбюджетных отношений зеркально отражает также межбюджетные отношения федерального центра и субъектов РФ, то без разрешения вышеназванного противоречия невозможно создать эффективную систему межбюджетных отношений страны в целом и сформировать реальный бюджетный федерализм.

Таким образом, сложившиеся правовые нормы, механизмы, способы и методы регулирования системы межбюджетных отношений в РФ к настоящему времени плохо приспособлены для решения задач формирования реального бюджетного федерализма. В стране наблюдается процесс перераспределения бюджетных ресурсов в пользу федерального бюджета; действует централизованная система межбюджетных отношений; чрезмерно высока финансовая зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих. Вследствие этого бюджетная система страны, а федеральный бюджет РФ в частности, функционирует как бюджет не федеративного, а унитарного государства. Необходимость дальнейшего совершенствования законодательной основы и механизмов повышения эффективности межбюджетных отношений и формирования реального бюджетного федерализма в современной России не вызывает сомнения.

При этом основой полномасштабной бюджетной реформы в части межбюджетных отношений, способствующей развитию и укреплению бюджетного федерализма в стране, является Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ. Реализация указанной Концепции призвана решить следующие основные задачи:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;
- формирование стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ с целью повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также реализации реформы местного самоуправления.

Ключ к решению этих проблем, как нам видится, кроется прежде всего в обеспечении относительно равномерного развития экономики и финансов, соответственно в расширении собственного налогооблагаемого потенциала во всех регионах и муниципальных образованиях, в первую очередь, естественно, в депрессивных регионах страны. Только путём устойчивого развития экономики можно в какой-то степени преодолеть чрезмерное несоответствие между собственными доходными источниками и расходными обязательствами территорий страны и снизить существующий на сегодняшний день высокий уровень их финансовой зависимости от федерального центра. А это значит, что России ещё пред-

стоит пройти немалый и трудный путь к реальному бюджетному федерализму. Но это необходимо, ибо от успешного реше-

ния проблемы бюджетного федерализма во многом зависит сохранение целостности российского государства.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Объединённая редакция МВД России, 1998. – 62 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Издательство «Омега-Л», 2010. – 208 с.
3. Аветисян, И.А. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Структурные изменения и проблемы реформирования экономики: с. науч. статей. – Вологда: ВоПИ, 1997. С. 4-10.
4. Аветисян, И.А. Бюджетный федерализм и финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Сборник научных трудов института в 2-х томах. – Вологда: ВоПИ, 1998. – Т 2. – С. 126-130.
5. Аветисян, И.А. Исторические и методические аспекты регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / И.А. Аветисян // Социально-экономические реформы: региональный аспект: материалы Третьей Российской научно-практической конференции. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2001. – С. 27-32.
6. Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. проф. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 540 с.
7. Дементьев, Д.В. Бюджетная система РФ: учебное пособие / Д.В. Дементьев, В.А. Щербаков. – 2-е изд. стер. – М.: КНОРУС, 2009. – 256 с.
8. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zs.gos35.ru>