

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

УДК 336.114

ББК 65.261.31(2Рос)

© Томилина Н.С.

Российская модель бюджетного федерализма: конкуренция или кооперация?

В статье дана характеристика российской модели бюджетного федерализма, структурно представленной расходными обязательствами, налоговыми полномочиями и финансовой помощью. Оценивается эффективность функционирования российской бюджетной модели, основанной на принципах кооперации с доминированием элементов централизованного управления. Отмечается, что на бюджеты субъектов РФ возложен широкий спектр расходных обязательств, но они не имеют достаточных финансовых источников покрытия этой ответственности, а механизм финансовой помощи ситуацию не сглаживает. Определение типа, конкурентного или кооперативного, российской модели бюджетного федерализма позволит новому реформированию межбюджетных отношений (которое объективно не может не происходить) быть адекватным и не противоречить принципам и характеристикам уже сформировавшейся бюджетной модели, принести положительные результаты.

Бюджетный федерализм, конкуренция, кооперация, межбюджетные отношения, расходные обязательства, налоговые полномочия, финансовая помощь.



**Наталья Сергеевна
ТОМИЛИНА**

кандидат экономических наук, научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского НЦ РАН
tomilina@iep.kolasc.net.ru

Введение

Межбюджетные отношения составляют одно из наиболее значимых слагаемых бюджетного процесса, имеющих как экономическое, так и социально-политическое значение. Это особенно характерно для государств федеративного типа, где, как правило, действуют достаточно сложные модели разграничения доходных и рас-

ходных полномочий органов управления различного уровня. Не случайно именно состояние межбюджетных отношений в наибольшей мере характеризуется уровнем реализации принципов *бюджетного федерализма*.

Межбюджетные отношения были и по-прежнему остаются одним из наиболее активно реформируемых элементов бюд-

жетной системы, но, к сожалению, из-за их несоответствия принципам уже сложившейся модели бюджетного федерализма не все нововведения органично в нее встроились. Как достигнуть этой цели?

Данный вопрос нами решается в настоящей статье с помощью методов логического, структурно-функционального, ретроспективного и сравнительного анализа статистических данных.

Алгоритм исследования представлен следующими блоками: анализируется система межбюджетных отношений, которая наиболее адекватно характеризуется моделью бюджетного федерализма; далее рассматриваются основные типы моделей (конкурентный и кооперативный федерализм); затем выясняется, к какому типу тяготеет российская модель бюджетного федерализма и каковы ее особенности.

Параметры моделей бюджетного федерализма

В экономической литературе существуют различные подходы к определению качественных признаков и основных принципов построения моделей бюджетного федерализма.

Наиболее часто базовыми принципами называют следующие три:

1. Разграничение бюджетной *ответственности* между центром и субъектами федерации. Речь идет о законодательном разграничении сфер финансирования расходов за счет бюджета того или иного уровня.

2. *Самостоятельность* бюджетов различных уровней. Данный принцип предполагает закрепление за каждым уровнем власти собственных источников финансирования расходов на постоянной основе и право самостоятельно принимать решения о направлении использования бюджетных средств.

3. *Равноправие* всех субъектов федерации в их финансовых отношениях с цен-

тром. Это положение не означает единообразие таких отношений. Субъекты могут выбрать тот или иной тип отношений с центром при соблюдении законодательно установленных требований этих отношений.

Перечисленные выше принципы, сложившиеся под воздействием предпочтений и интересов различных ступеней бюджетной системы, наполняют конкретным содержанием основные параметры, структурно формирующие модель бюджетного федерализма:

- *расходные обязательства* — распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по предоставлению государственных услуг населению;

- *налоговые полномочия* — правила, наделяющие соответствующие уровни власти достаточными для реализации возложенной на них ответственности финансовыми ресурсами;

- *финансовая помощь* — система сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов, вызванных несогласованностью расходных обязательств и налоговых полномочий, с помощью межбюджетных трансфертов, с тем чтобы обеспечить на территории всей страны равный доступ граждан к государственным услугам.

В зависимости от порядка установления этих параметров и их взаимодействия выделяют две модели организации системы межбюджетных отношений — конкурентную и кооперативную.

При *конкурентной* модели «правила игры» определяются каждым участником самостоятельно. Конкуренция между субъектами федерации с помощью установления наиболее выгодных правил игры возникает за мобильные ресурсы. «Правила игры» в *кооперативной* модели формулируются всеми участниками (федеральным центром и субфедеральными властями) сообща.

Конкурентная и кооперативная модели бюджетного федерализма

Концепция *конкурентной модели* впервые была представлена в работе канадского ученого А. Бретона [4], в которой отмечалось, что участникам федеративных отношений (центр и субфедеральные правительства) необходимо приспосабливаться к меняющимся условиям. Труд и капитал мобильны, и владельцы этих факторов производства могут выбрать наиболее выгодные для себя правила игры, используя процедуру выборов (федеральных, региональных и местных), менять место жительства или адрес юридической организации, сосредоточивать деятельность в регионах с наиболее благоприятными для себя условиями. Региональные и местные органы власти, в свою очередь, предоставляют фирмам и населению, находящимся на их территории, определенные общественные блага в обмен на собираемые налоги, которые выступают своего рода ценами, уплачиваемыми потребителями услуг. Задачей в этом случае является разработка системы правил конкуренции между органами власти.

Конкурентной бюджетной модели присущи следующие основные особенности:

- высокая степень децентрализации управления;
- высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей;
- четкое разделение и закрепление соответствующих налогов и доходов за каждым уровнем бюджетной системы;
- слабое участие центрального правительства в политике выравнивания горизонтальных диспропорций, вообще слабое развитие системы бюджетного выравнивания: как правило, федеральные средства предоставляются в виде целевых перечислений на финансирование конкретных программ или нуждающимся категориям населения.

В качестве примера страны с конкурентной бюджетной моделью нередко приводятся США.

Известный немецкий экономист Х. Зиберт [1] определил *кооперативную модель бюджетного федерализма* как переговорную, когда все стороны каждый раз собираются и договариваются, в том числе о разделении доходных источников и расходных обязательств. По мнению Зиберта, кооперативной модели присущ значительный недостаток: компромисс на переговорах между центром и субъектами федерации всегда достигается за счет ущемления интересов будущих поколений, т.к. они в этих переговорах участия не принимают.

Кооперативная бюджетная модель обладает следующими основными особенностями:

- значительное участие региональных властей в функциях перераспределения национального дохода и макроэкономической стабилизации, что ведет к более тесному бюджетному сотрудничеству региональных и центральных государственных структур;
- долевое участие разных уровней власти в главных национальных налогах;
- активная политика горизонтального бюджетного выравнивания и, следовательно, повышенная ответственность центра за состояние субфедеральных государственных финансов (что ведет к усилению контроля со стороны центра и некоторому ограничению самостоятельности региональных властей);
- утверждение принципа территориальной справедливости как приоритетного.

Наибольшее развитие кооперативная модель получила в Германии.

Конкурентная модель в большей степени способствует экономической эффективности, кооперативная же направлена на бюджетное выравнивание региональных диспропорций, т.е. на территориальную справедливость.

Необходимость решать общенациональные задачи (национальная оборона, развитие общенациональной инфраструктуры, масштабные социальные проекты и т.д.), нивелировать межрегиональную дифференциацию делает более адекватной кооперативную модель бюджетного федерализма, тогда как для обеспечения устойчивых темпов экономического роста, учета местной специфики в организации общественного сектора следует предпочесть конкурентную модель (табл. 1).

Отметим, что в чистом виде не существует ни кооперативных, ни конкурентных моделей. С одной стороны, невозможно сформировать единые правила игры всеобъемлющими, всегда останутся субъекты, для которых сделают определенные допущения и/или дополнения, следовательно, возникнет конкуренция за особые условия в общенациональных правилах. С другой стороны, даже абсолютно независимым друг от друга и от федерального центра субъектам федерации придется вести переговоры по установлению правил игры, затрагивающих интересы государства в целом.

Таким образом, говоря о конкурентной или кооперативной модели бюджетного федерализма в какой-либо стране, необходимо учитывать, что речь идет о преобладании того или иного принципа в построении межбюджетных отношений. В этой связи представители конкурентной или кооперативной модели — это не «чистые» типы, а страны, где два этих принципа наиболее ярко выражены.

Российская модель бюджетного федерализма

Рассмотрим российскую модель бюджетного федерализма в разрезе представленных выше параметров (расходных обязательств, налоговых полномочий и финансовой помощи) и выясним особенности ее построения и функционирования.

Расходные обязательства. Количественная оценка распределения расходных обязательств по уровням бюджетной системы говорит о практически равном участии центра и регионов в формировании расходной части консолидированного бюджета страны, и эта пропорция стабильна во времени. Незначительное снижение

Таблица 1. Сравнительная характеристика конкурентной и кооперативной моделей бюджетного федерализма

Элемент сравнения	Конкурентная модель	Кооперативная модель
Распределение полномочий	Четкое разграничение полномочий Автономия федерального центра (центра) и субъектов федерации (субъектов) друг от друга	При формально четком разграничении полномочий центр вмешивается в дела субъектов Часто используется принцип совместного решения Центр считается с интересами субъектов Субъекты придерживаются федеральных норм и стандартов
Налоговая система	Субъект может устанавливать и собирать собственные налоги	Унифицированная система установления и взимания налогов
Бюджетные расходы	Субъект самостоятельно определяет направления расходования средств	Расходование средств субъектов базируется на социальных стандартах Субъекты финансируют обязательства, установленные центром
Роль межбюджетных трансфертов	Низкая доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов Отсутствуют (или минимальны) дотации на горизонтальное выравнивание Отсутствуют федеральные мандаты	Высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов Высокая роль горизонтального и вертикального выравнивания Значительные объемы федеральных мандатов и/или острая проблема нефинансируемых федеральных мандатов

Таблица 2. Динамика доли расходных обязательств субъектов Российской Федерации в 1995–2010 гг., %*

1995	1996	1997	1998
50,8	52,5	55,8	50,2
1999	2000	2001	2002
52,0	52,7	55,0	49,3
2003	2004	2005	2006
50,0	50,8	43,1	43,7
2007	2008	2009	2010
44,5	45,2	39,3	39,6

* Расходные обязательства оцениваются как доля расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете РФ, в %.

Источники: законы об исполнении федерального бюджета РФ; Росстат: www.gks.ru [2]; расчеты автора.

доли расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете страны в 2009–2010 гг. обусловлено негативным влиянием финансового кризиса на бюджетные пропорции (табл. 2).

Качественная оценка расходных обязательств, исходящая из предположения, что предоставление права расходования средств не всегда предполагает права распоряжения, говорит о снижении количества функций, возложенных на федеральный уровень, в цепочке «нормативно-правовое регулирование — обеспечение финансовыми средствами — исполнение государственных функций». Для региональных и местных властей ситуация противоположна: они мало участвуют в нормативно-правовом регулировании, но на стадиях финансового обеспечения и исполнения их роль соразмерна с нормативно-правовой ответственностью.

Социальная сфера ответственности — яркий пример рассогласованности расходных обязательств по уровням бюджетной системы. Основная часть социальных обязательств (образование, здравоохранение, социальная политика) возложена на субфедеральные бюджеты, в совокупных расходах которых они занимают половину, при этом нормативно-правовое регулирование социальных вопросов и установление

стандартов в этой сфере государственной ответственности является прерогативой центра федерации (рис. 1).

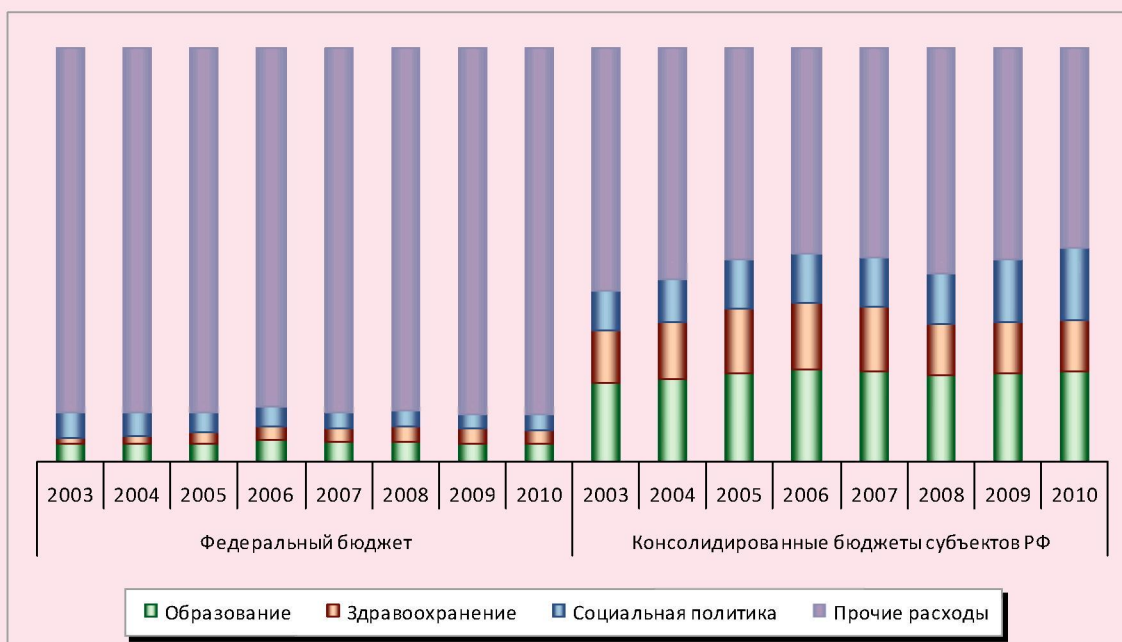
Характеристика расходных обязательств дает представление о тяготении российской модели бюджетного федерализма к кооперативной с акцентом на доминировании централизованного управления¹:

- недостаточно четкий перечень расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы;
- *широкое распространение принципа «совместного решения»;*
- передача федеральных обязательств нижестоящим уровням без подкрепления их финансовыми средствами;
- *базирование расходования средств на стандартах, установленных центром.*

Структурная незавершенность распределения расходных обязательств — нечеткость перечня расходных полномочий — выражается в преобладании государственной деятельности, находящейся в сфере совместного ведения различных уровней власти. При такой расплывчатой иерархии происходит размывание ответственности между уровнями государственного управления при оказании общественных услуг населению и, как следствие, распространение дестабилизирующих бюджетную систему неформальных практик.

¹ Курсивом выделены параметры, присущие кооперативной модели бюджетного федерализма.

Рисунок 1. Структура распределения социальной ответственности между федеральным и региональными уровнями, в %



Источник: законы об исполнении федерального бюджета РФ; Регионы России [3].

Налоговые полномочия. В целях анализа налоговых полномочий рассмотрим структуру консолидированного бюджета Российской Федерации и его динамику за ряд лет (табл. 3).

В сфере доходных полномочий рассматриваемый период четко делится на три подпериода. Если в 1995–1999 гг. наблюдался рост доли консолидированных бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете РФ, то начиная с 2000 г. роль субфедеральных бюджетов в формировании консолидированного бюджета сокращается, а изменение структуры консолидированного бюджета страны с 2008 г. спровоцировано влиянием финансового кризиса, обусловившего снижение доходов федерального бюджета. При этом темпы сокращения налоговых полномочий (14%) выше, чем темпы снижения расходной нагрузки (10%).

В настоящее время в российской налоговой системе, в сущности, по всем налогам и налоговая база, и налоговые ставки, а также практически все иные элементы налога определяются федеральным законодательством. Права субъектов федерации и органов местного самоуправления сводятся к корректировке налоговой ставки в пределах, установленных центром.

Для России всегда был характерен высокий уровень централизации, в том числе в сфере налоговых полномочий. Некоторое исключение составлял относительно короткий период начала 1990-х годов, неудачный опыт которого породил обратную тенденцию к усилению федеральной составляющей в налоговой сфере. Эффект от централизации оценивается при использовании показателя бюджетной обеспеченности, так как с его помощью можно

Таблица 3. Динамика доли доходных полномочий субъектов Российской Федерации, %*

	1995	1996	1997	1998
Доходы**	46,7	49,1	50,4	51,5
Налоговые доходы	43,2	45,5	46,6	45,3
	1999	2000	2001	2002
Доходы**	48,0	46,0	41,2	39,0
Налоговые доходы	41,0	35,4	33,0	31,3
	2003	2004	2005	2006
Доходы**	39,7	40,3	29,8	30,0
Налоговые доходы	32,4	32,9	27,9	27,8
	2007	2008	2009	2010
Доходы**	33,2	32,3	32,5	33,9
Налоговые доходы	24,2	28,3	28,5	30,2

* Доходные полномочия оцениваются как доля налоговых и иных доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации в консолидированном бюджете России, %.
 ** Без учета финансовой помощи из федерального бюджета.
 Источники: законы об исполнении федерального бюджета РФ; Росстат России: www.gks.ru [2]; расчеты автора.

охарактеризовать доходные возможности субъектов в рамках сложившейся системы распределения налоговых полномочий.

Бюджетная обеспеченность² регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в начале периода перевеса налоговых полномочий в сторону центра (2000–2002 гг.) характеризуется значительной дифференциацией – 8 регионов из 11 не могут достичь даже среднероссийского уровня бюджетной обеспеченности. Но с 2007 г., когда процессы централизации практически завершены, модель бюджетного федерализма становится более или менее устоявшейся и не подвергается кардинальным изменениям; картина меняется на противоположную: 7 субъектов «перешагивают» границу среднего по России показателя бюджетной обеспеченности и дифференциация уже не кажется столь глубокой (табл. 4).

Централизованное управление, близкое нам исторически, выраженное в смещении акцентов в системе распределения налоговых полномочий в сторону центра феде-

² Здесь бюджетная обеспеченность формируется за счет собственных источников, т.е. собственных доходов и отчислений от регулирующих налогов без учета финансовой помощи из федерального бюджета.

рации, привело к снижению различий в доходных возможностях субфедеральных бюджетов. Регламентирование правил, не идущих вразрез со сформировавшимися принципами бюджетной модели, дало в итоге положительный эффект.

Систематизация характеристик налоговых полномочий дает основания для констатации факта тяготения российской модели бюджетного федерализма к кооперативной³:

- жестко унифицированная налоговая система;
- широкое использование расщепляемых налогов;
- превалирование в перечне налогов федеральных по сравнению с региональными и местными.

Финансовая помощь. Структура финансовой помощи соответствует представлению о ней в кооперативной модели бюджетного федерализма: проведение активной государственной политики горизонтального выравнивания, преобладание нецелевой федеральной финансовой поддержки.

³ Курсивом выделены параметры, присущие кооперативной модели бюджетного федерализма.

Таблица 4. Эффект от централизации налоговых полномочий*

Интервалы отклонения бюджетной обеспеченности	2001	2002	2003	2004	2007	2008	2009	2010
0,00 – 0,50	Архангельская Калининградская Новгородская Псковская	Архангельская Калининградская Новгородская Псковская	Калининградская Новгородская Псковская	Калининградская Новгородская Псковская	Новгородская Псковская	Псковская	Псковская	Псковская
0,51 – 0,75	Вологодская Мурманская	Карелия Вологодская Мурманская	Карелия Архангельская Мурманская	Карелия Архангельская Мурманская	Карелия Архангельская Калининградская	Новгородская	Псковская	Псковская
0,76 – 1,00	Карелия Ленинградская	Ленинградская	Вологодская Ленинградская	Ленинградская	Ленинградская	Карелия Архангельская Калининградская Ленинградская	Карелия Архангельская Вологодская Калининградская Новгородская	Карелия Архангельская Вологодская Калининградская Новгородская
1,01 – 1,50	Коми	Коми	Коми	Коми	Коми	Коми Вологодская Мурманская	Коми Ленинградская Мурманская	Коми Ленинградская Мурманская
1,51 – 2,00			Санкт-Петербург	Вологодская Санкт-Петербург	Вологодская Мурманская Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	Санкт-Петербург
Свыше 2,01	Ненецкий АО Санкт-Петербург	Ненецкий АО Санкт-Петербург	Ненецкий АО	Ненецкий АО	Ненецкий АО	Ненецкий АО	Ненецкий АО	Ненецкий АО

* Для разнесения субъектов по кластерам были рассчитаны отклонения бюджетной обеспеченности до получения финансовой помощи из федерального бюджета от среднероссийского значения, принятого за единицу.

Источник: Министерство финансов www.mfin.ru; Росстат www.gks.ru; [2]; расчеты автора.

Масштабная централизация налоговых полномочий и завышенные расходные обязательства субъектов провоцируют несбалансированное состояние бюджетной системы. Подобная несогласованность не сглаживается финансовой помощью, о чем свидетельствует показатель компенсации⁴, размерность которого за семнадцать лет (1995–2011 гг.) уменьшилась в 3,2 раза (рис. 2).

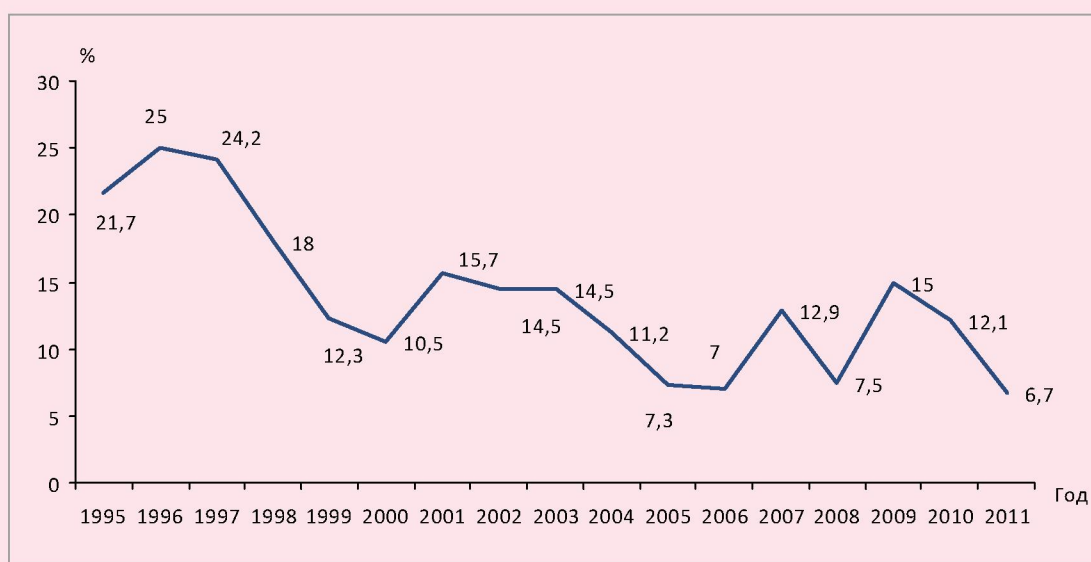
Далеко не всегда снижение федеральной финансовой поддержки субфедеральных бюджетов вызвано улучшением их состояния. Например, ни один из субъектов СЗФО за 10 лет (2001–2010 гг.) не показал устойчивого профицита регионального бюджета, но помощь им в эти годы снижалась (табл. 5). Стабильный перечень регионов-получателей федеральных трансфертов – еще одно свидетельство того, что система предоставления финансовой помощи не упорядочена и сглаживания дисбаланса бюджетной системы с помощью трансфертного механизма не происходит.

Сложившийся порядок функционирования механизма оказания финансовой помощи наполнил его следующим содержанием⁵:

- отведение большой роли горизонтальному выравниванию;
- сложно выстроенная система финансовой помощи;
- преобладание нецелевой финансовой поддержки.

Преодоление несбалансированности российской бюджетной системы не должно сводиться к простому покрытию дефицитов региональных бюджетов, переложению расходной ответственности с одного уровня бюджетной системы на другой или незначительным налоговыми корректировкам. Поиск решений накопившихся проблем должен носить системный характер, и понимание того, по каким принципам, конкуренции или кооперации, построена модель бюджетного федерализма, даст возможность проведения адекватных и успешных реформ.

Рисунок 2. Характеристика финансовой помощи по показателю компенсации



⁴ Показатель компенсации рассчитан как доля средств, возвращаемых регионам в виде финансовой помощи, в налоговых доходах федерального бюджета, %.

⁵ Курсивом выделены ограничения, присущие кооперативной бюджетной модели.

Таблица 5. Эффект функционирования финансовой помощи, млн. рублей*

Субъект РФ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Республика Карелия	- 129,6**	- 679,5	- 1368,3	- 438,3	+ 280,7	- 1044,4	- 1034,4	- 365,1	- 3402,5	- 488,7
Республика Коми	- 50,2	- 2064,8	- 942,6	- 12,2	+ 973,7	+ 672,6	+ 394,1	- 421,9	- 1051,4	+ 986,7
Архангельская область	- 72,7	- 385,5	- 500,9	+ 227,4	+ 220,1	+ 333,1	+ 2574,5	- 4301,2	- 6424,3	- 219,5
Ненецкий АО	- 17,1	- 241,7	- 6,9	+ 930,2	- 612,3	+ 1036,7	- 287,2	- 559,1	- 629	+ 310,7
Вологодская область	- 779,2	+ 42,4	+ 101,8	+ 3567,9	- 1722,5	+ 509,7	- 147,6	+ 261	- 6456,6	- 6857,4
Калининградская область	+ 29,4	- 154,3	- 394,8	- 205,9	- 21,7	- 160,6	+ 744,6	+ 842,6	+ 2667,8	- 2956,5
Ленинградская область	+ 124,7	+ 663,3	- 875,2	- 1011,8	- 1137,7	+ 2503,9	+ 4010,3	+ 1109,9	- 4534,2	+ 2196,1
Мурманская область	- 522,2	- 1177,8	- 1258,0	+ 147,8	- 20,3	+ 141,7	+ 2129,4	- 300,9	- 2562,5	+ 2439,6
Новгородская область	- 77,2	- 164,4	- 408,2	- 12,6	+ 551,9	- 286,8	+ 227,4	- 1085,6	- 1653,4	- 3539,1
Псковская область	- 15,6	+ 318,8	- 519,8	- 499,6	+ 529,2	+ 1035,1	+ 818,3	+ 505,5	- 746,8	- 711,3
г. Санкт-Петербург	+ 2295,9	+ 1061,3	- 1092,5	+ 1250,5	+ 6454,1	+ 31961,9	+ 18820,1	- 16659,9	- 6393,9	- 11254

* Эффект для субъекта федерации от финансовой помощи определен здесь как разница доходов и расходов субфедеральных бюджетов. При положительном результате (бюджет в соответствующем году закрыт с профицитом) – эффект положительный; при отрицательном (бюджет закрыт с дефицитом) – отсутствие положительного эффекта.

** Полу жирным шрифтом выделен отрицательный эффект.

Источники: Росстат www.gks.ru [2]; расчеты автора.

Заключение

Сформировавшийся к середине девяностых годов странный гибрид централизованной системы выделения средств и значительной политической децентрализации, когда стиль взаимоотношений между федеральными и региональными властями определялся в процессе неформального торга, в дальнейшем сменился центростремительными тенденциями бюджетного процесса, отсутствием субнациональной автономии как в финансовом, так и в политическом аспектах.

Стремление построить в начале девяностых годов в нашей стране модель бюджетного федерализма, основанную на

принципах конкуренции, не увенчалось успехом в силу чуждости объявлявшихся принципов характеристикам сложившейся в стране системе межбюджетных отношений.

Дальнейшие нововведения и перемены привели к переходу бюджетной модели в рамки кооперативной концепции с уклоном к построению взаимоотношений федерального центра и регионов, основанных преимущественно на принципах централизации. Но это не отменяет необходимость совершенствования межбюджетных отношений в стране, что является предметом расширяющихся научных исследований и рациональной практики.

Литература

1. Зиберт, Х. Эффект кобры: как можно избежать заблуждений в экономической политике / Х. Зиберт. – СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2003. – С. 76.
2. Статистический сборник России [Электронный ресурс]. – URL: www.gks.ru (дата обращения: 02.04.13).
3. Регионы России: социально-экономические показатели. 2011: стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 990 с.
4. Breton, A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance / A. Breton. – Cambridge, 1996.