



К.полит.н., доцент ГГАУ  
**Ф.Б. Мсоева**

# Особенности бюджетного федерализма в Российской Федерации (политико-правовые аспекты)

**Ф.Б. Мсоева**

Концепция бюджетного федерализма тесно связана с идеей федерализма как территориальной формы демократии. Бюджетный федерализм включает в себя как финансовые основы межбюджетных отношений между уровнями власти, так и идеологию федерализма. Это многоаспектный и сложносоставной механизм установления и регулирования федеральных отношений. Федерация как форма государственного устройства возникает лишь тогда, когда она отвечает социально-экономическим, национальным и социокультурным интересам людей, когда в основу федеральных отношений закладывается экономическая целесообразность, а не только политический расчет [1]. Как отмечает исследователь российского федерализма С.Д. Валентей, реальная федерация возникает вследствие трансформации экономических, социальных, этнополитических и иных интересов [2].

Межбюджетные отношения, сложившиеся в России, принципы и практика их осуществления, представляют собой сложное и противоречивое явление, отражающее проблемы переходного периода в строительстве федерального государства.

В начале экономических и политических реформ в Российской Федерации направленность политической воли была очевидна. Был заключен Федеративный договор в 1992 г., принята Конституция Российской Федерации в 1993 г. Но, как отмечает С.Д. Валентей, эти решения не получили логического продолжения ни в законодательстве, ни в практической деятельности. По его мнению, в своей основной части эта деятельность не отвечала принципам федерализма, а предпринимаемые шаги способствовали размыванию единства общества, объединенного идеей федерализма. Поставили под угрозу судьбу реформ, ограничивая возможности формирования единого экономического, этнополитического, правового и социального пространства [2, с.73–74]. Это было связано с многочисленными нарушениями федеральным Центром как Конституции и других законов, так и обязательств пе-

ред гражданами и субъектами Российской Федерации, ослаблением межрегиональных хозяйственных связей, господством унитарной модели бюджетного федерализма, которая не стимулировала регионы к расширению собственной взаимодействия экономических и политических интересов властных уровней и структур государства, которые направлены на формирование, присвоение и использование денежных ресурсов общества посредством налогов, платежей, сборов, бюджетных ассигнований и расходов [3].

Одной из важнейших задач теории современного российского федерализма является формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов федерального Центра и субъектов Федерации. С учетом фактора федерализма должны меняться структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономическими процессами. Один из уважаемых политиков постсоветской Российской Федерации, бывший Президент Кабардино-Балкарской Республики В.М.Коков писал, что «федерализм не цель, а средство и форма эффективного функционирования государства и его экономики, достижения согласия в обществе. Федерализм накладывает отпечаток на все экономические отношения и видоизменяет содержание и механизмы функционирования большинства экономических процессов. Возникающая категория «экономический федерализм» включает в себя финансовый, бюджетный, налоговый федерализм, федерализм собственности». Соглашаясь с мнением В.М.Кокова, следует особо подчеркнуть, что в условиях федерализма государственные и экономические рыночные связи и процессы структурируются по-своему. Исходя из этого, в экономическом смысле федерализм – это особая форма экономических отношений и политики, особый тип государственного регулирования экономических процессов, который характеризуется рядом особенностей: 1. Федерализм вводит в экономическую политику рыночное регулирование как фактор взаимо-

действия целой системы управляющих и регулирующих центров власти; 2. Экономический федерализм меняет характер связей по вертикали; 3. Экономический федерализм на новом уровне способствует актуализации проблемы соотношения централизации и децентрализации. Но при этом аспекты централизации должны рассматриваться как на уровне федерального Центра, так и субъектов Федерации. Федеративные экономические отношения являются механизмом обеспечения экономических и политических интересов, как всей Федерации, так и каждого субъекта в отдельности.

Одним из ключевых компонентов современного российского федерализма является бюджетный федерализм, который предполагает «многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий».

В Конституции Российской Федерации зафиксированы общие принципы бюджетного федерализма, которые предусматривают разграничение и самостоятельность бюджетных уровней: федерального, субъектов Федерации, местных бюджетов. В Конституции Российской Федерации существуют также положения о том, что должны действовать три системы налогообложения: федеративная, региональная (субъектов Федерации) и местная (местные налоги и сборы). В совместном ведении Федерации и ее субъектов находится экономическая и налоговая база в виде разграничения государственной собственности, совместного ведения владением, пользованием и распоряжением земель, недрами, водными и другими ресурсами [4]. Но уровень самостоятельности бюджета предполагает определенную ответственность за его выполнение. По этому поводу исследователь федерализма С.Ю.Павленко замечает: «Каждый уровень Федерации должен располагать необходимыми ресурсами для выполнения тех функций, которые закреплены за ним законодательством страны. В идеальном случае объем налоговых (или доходных) полномочий субъекта Федерации должен быть полностью адекватным расходным полномочиям этого уровня власти. Однако всегда существует разрыв между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации этих полномочий. В результате формируется дисбаланс, который необходимо покрывать за счет источников федерального уровня» [5].

Межбюджетные отношения в федеративном государстве должны регулировать различные уровни государственного бюджета. Бюджет в зависимости от экономического субъекта может быть государственным, региональным, местным. В соответствии с Бюджетным Кодексом РФ (ст.6)

бюджетную систему России составляет совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Это означает, что бюджетная система состоит из трех уровней.

Сущность бюджетного федерализма состоит в нормативном, законодательном определении налоговых и бюджетных взаимоотношений бюджетов всех уровней при условии соблюдения принципа относительного равноправия нижестоящих бюджетов во взаимоотношениях с вышестоящими. Важно отметить, что созданная к середине 90-х годов XX в. система межбюджетных отношений по-прежнему не имела прочной законодательной базы. Она продолжала ориентироваться в основном на разделение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. Продолжался процесс дифференциации регионов по бюджетным возможностям и потребностям. В.М. Коков по этому поводу писал: «Новый механизм межбюджетных отношений, введенный со второго квартала 1994 года, не только не снял, но еще больше обострил проблему совершенствования межбюджетных отношений. Остались нерешенными вопросы единства методологии бюджетного выравнивания бюджетной обеспеченности. При определении объемов трансфертов в основу расчетов не берутся единые социальные нормативы, не учитываются различия в уровнях социально-экономического развития регионов» [6].

К этому следует, на наш взгляд, добавить, что в 1994 г. в более чем половине регионов России и душевые бюджетные доходы, и расходы были ниже среднего уровня. В эту группу вошли 40 из 51 европейского региона, 6 из 8 уральских, 9 сибирских и один дальневосточный регион. К этой группе примыкали еще 4 региона – Республики Калмыкия, Алтай, Тыва и Амурская область, где душевые бюджетные доходы были ниже среднего, а расходы – выше среднего уровня. В 22 регионах (большинство регионов северного и дальневосточного района, Москва, Самарская область и половина сибирских регионов) душевые бюджетные доходы и расходы были выше среднего уровня, но эти регионы также ощущали нехватку собственных бюджетных средств [7].

В результате реформы межбюджетных отношений региональные органы власти получили право устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. С одной стороны, выросла финансовая самостоятельность субъектов Федерации, с другой – сохранился субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, усилилась несогласованность налогово-бюджетной политики. Региональные бюджеты оказались в глубоком кризисе. Не было достигнуто и реального выравнивания

нивания положения субъектов Федерации в бюджетной системе, а для некоторых республик (Карелия, Башкортостан, Татарстан, Якутия) был узаконен особый режим взаимоотношений с федеральным бюджетом. А.М. Лавров отмечал: «Реорганизация межбюджетных взаимоотношений вышла за рамки законодательного регулирования и происходила в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических властей и элит» [8].

Все десятилетие 90-х годов XX в. развитие бюджетных отношений регионов и федерального Центра происходило стихийно, так как они регулировались множеством законов, президентских указов, подзаконных актов, часто противоречащих друг другу. Вплоть до конца 1999 г. межбюджетные отношения регулировались законами, которые были приняты в начале 90-х гг., и они, конечно же, не могли отвечать новым требованиям согласования бюджетов различных уровней. Это усиливало экономическое неравенство субъектов Федерации. Например, если доля поступлений из федеральной казны в бюджеты республик составляла 59 %, то в бюджеты краев и областей – всего 26 %. Субъекты Федерации становились все более зависимы от федерального Центра. Существовало также неравное распределение финансовой поддержки из федерального бюджета. Одни регионы либо не получали ее вообще, либо получали в незначительных объемах; помощь же другим регионам могла достигнуть 70–80 %. Предоставление финансовой поддержки осуществлялось в виде трансфертов из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, бюджетных ссуд, субвенций и дотаций. Вопросы бюджетных взаимоотношений Федерации и ее субъектов регламентировались законами о федеральном бюджете, которые принимались ежегодно и которыми устанавливались пропорции разделения налогов между федеральным и региональным бюджетами, причем методика распределения трансфертов из ФФП менялась каждый год. В таких условиях предоставление регионам финансовой помощи базировалось как на экономических подходах, так и на политических расчетах, что приводило к неэффективному использованию бюджетных ресурсов. Чтобы поправить положение, в 1998 г. Правительством Российской Федерации была принята среднесрочная «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.», основная задача которой заключалась в формировании новой бюджетной системы финансовой поддержки субъектов Федерации. Доктор экономических наук, профессор В.В. Хоменко и кандидат экономических наук Н.Г. Калягина отмечают: «За 1999–

2001 гг. был реформирован Фонд финансовой поддержки регионов, внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах региональной и ответственной бюджетной политики» [9].

Следует отметить, что региональные бюджеты несли основную тяжесть расходов на социально-культурные мероприятия: в расходах на образование – до 80 %, на культуру – почти 70 %, на здравоохранение – до 90 %. Доля расходов на социальное обеспечение в связи с передачей из федерального в региональные бюджеты затрат по содержанию социальной сферы защиты населения (пенсии, пособия) составляла около 90 %.

Необходимо указать на то, что в 1999 г. доля федеральных трансфертов в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляла около 15 % [10].

Некоторые политики-эксперты [2; 8] отмечают, что сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х гг. реформы, не отвечает принципам бюджетного федерализма и стратегии дальнейшего развития страны. Федерация может быть сильной и устойчивой только тогда, когда партнеры будут экономически равноправны и самодостаточны. Этот принцип в Российской Федерации не способен самостоятельно осуществить.

Чтобы лучше понять состояние дел в сфере межбюджетных отношений, рассмотрим некоторые аспекты этой области по северокавказскому региону. Необходимо отметить, что все постсоветские годы финансовое положение регионов оставалось неустойчивым, так как исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации зависело от финансирования из Центра. Как известно, все республики северокавказского региона являются дотационными. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1998 г., наряду с дотационными регионами были выделены еще и депрессивные регионы (по состоянию на 1998 г. в России их было 28). На Северном Кавказе было выделено 5 депрессивных регионов, которым, помимо трансфертов из ФФП, Министерство финансов Российской Федерации направило из федерального бюджета средства для дополнительной помощи. Такая помощь была выделена (в млн руб.): Адыгее – 40, Карачаево-Черкесии – 19,1, Дагестану – 200, Северной Осетии – 59,8, Ингушетии – 9,8, Сочи и Краснодарскому краю – 27,7, для проведения экономических мероприятий [11].

По прожиточному минимуму и показателям среднего дохода в 1998 г. одна часть субъектов Российской Федерации на Северном Кавказе попала в группу «малообеспеченных», другая

часть – в группу «бедные регионы». К «бедным» были отнесены субъекты Российской Федерации, в которых на среднедушевой доход невозможно приобрести даже одного набора продовольственной корзины. Сюда вошли Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Дагестан, Кабардино-Балкария и Ставропольский край. В группу «малообеспеченных» субъектов вошли: Адыгея, Краснодарский край, Северная Осетия, Ростовская область. Это по методике Всероссийского центра уровня жизни. А вот по методике Министерства труда Российской Федерации к группе «бедных» были отнесены Кабардино-Балкария и Северная Осетия.

Войны федерального Центра с чеченскими сепаратистами в 1994–1996 гг. и 1999–2002 гг., локальные этнополитические конфликты и сложившаяся на тот период тяжелая экономическая ситуация привели к тому, что Северо-Кавказский регион превратился в зону социального и межэтнического бедствия. Социальные показатели здесь были гораздо ниже средних по России. В северокавказском регионе (исключение составляла Ростовская область) уровень бедности был в два раза выше, чем в среднем по России, а заработная плата почти вдвое ниже. Например, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии она составляла 50 %, в Ингушетии – 60 %, в Дагестане – 30 % по отношению к средней заработной плате по Российской Федерации.

К концу 90-х гг. XX века у большинства субъектов Российской Федерации на Северном Кавказе состояние экономики и финансов было таково, что без помощи из федерального Центра они были не способны функционировать и поддерживать на хотя бы минимально необходимом уровне систему жизнеобеспечения своих граждан. Зависимость бюджетов республик Северного Кавказа от федеральных дотаций в 1998 г. была следующей: у Северной Осетии – 43,6 %, Карачаево-Черкесии – 46,7 %, Кабардино-Балкарии – 50,4 %, Адыгеи – 53,4 %, Дагестана – 76,6 %, Ингушетии – 84,1 % [12].

В 2000–2003 гг. уровень бедности в северокавказских республиках снижался. Только в Республике Ингушетия он составлял 83 %. Финансовое положение Северного Кавказа в целом оставалось неустойчивым, так как бюджеты отдельных субъектов Федерации были дефицитны, ибо их собственные доходы были ниже необходимых расходов. В результате – высокая зависимость от финансирования из федерального бюджета.

С 1994 г. северокавказские субъекты Российской Федерации получают специальные финансовые отчисления (трансферты) из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). В 1998 г., согласно «Закону Российской Федерации о бюджете на 1998 г.», ФФПР формировался за счет 14 % от общего размера

налогов, которые поступали в федеральный бюджет (в доходную часть), за исключением доходов от пожизненных пошлин и сборов и иных таможенных платежей, а также не включая доходы целевых бюджетных фондов. Сформированный таким образом фонд перераспределяется среди субъектов Федерации, каждому их которых общефедеральный закон определяет долю от общих финансов фонда. В число 22 субъектов Российской Федерации, потребность которых в трансфертах составляет от 70 до 90 % их бюджетных расходов, входят 19 национально-государственных и национально-территориальных образований, в том числе и республики Северного Кавказа [13].

Несмотря на дифференциацию доли трансфертных платежей в бюджет северокавказского региона, необходимо признать их положительную роль в преодолении дефицитности этих бюджетов, в увеличении доходных статей. С учетом трансфертов состояние бюджетов республик Северного Кавказа (в среднедушевом исчислении) улучшилось по сравнению с общероссийской ситуацией. Например, по итогам 1998 г. дефицит бюджета был только в 5 субъектах из 10 – в Республиках Северная Осетия, Адыгея, Кабардино-Балкария, а также в Ростовской области и Ставропольском крае, причем в меньших размерах, чем в целом по Российской Федерации. Бюджеты Республик Дагестан, Карачаево-Черкесия, Ингушетия, а также Краснодарского края, с учетом трансфертных доходов, были выполнены с профицитом.

В 2003 г. доходы бюджета на душу населения по северокавказскому региону были в 2 раза ниже среднероссийского уровня. В то время как по России в целом доходы составляли 7 392 руб., в субъектах северокавказского региона этот показатель находился в рамках от 2 848 руб. до 4 495 руб. Расходы здесь были также ниже среднероссийских. Доходная часть бюджета не покрывала расходы. Если в среднем по России дефицит составлял 631 руб. на душу населения, то этот показатель в Адыгее составлял – 5 850 руб., в Карачаево-Черкесии – 5 354 руб., в Северной Осетии–Алании – 5 311 руб., т.е. на Северном Кавказе дефицит бюджета почти в 10 раз был больше, чем по России [14].

Обращаю особое внимание и на то, что Северный Кавказ для России имеет не только важнейшее геополитическое, но и экономическое значение, так как является составной частью хозяйственного комплекса Российской Федерации, без которого невозможно обеспечить экономическую безопасность страны.

Возможности усиления воздействия экономической политики федерального центра на регион зависят от общей социально-экономической ситуации в стране. Финансовая помощь субъек-

там СКЭР по линии федерального бюджета должна еще более дифференцироваться и исходить не из принципа выравнивания уровней бюджетных расходов, а из принципа эффективности. Необходимо признать, что благосостояние, а в некоторых случаях и выживание многих регионов в решающей степени зависит от федерального центра. Вопрос упирается в межбюджетные отношения, которые призваны гармонизировать согласование финансовых интересов регионов и центра. Но в 90-х гг. XX в. они оказались в хаотическом состоянии, что имело большие негативные последствия для федерального строительства. Серьезным недостатком бюджетной системы явилась практика согласования бюджетных территорий. С одной стороны, законодательно было установлено право органов власти субъектов Федерации самостоятельно формировать расходную часть бюджета, исходя из нужд региона. В то же время местные органы власти вынуждены были утверждать свои планы расходования бюджетных средств в вышестоящих инстанциях, потому что именно там определялась их доходная часть. Дело было осложнено еще и тем, что с 1990 г. нормативная база формирования бюджетов была разрушена. Происходило необеспеченное перераспределение бюджетных ресурсов между уровнями управления, но без учета инфляции. Сложившаяся система формирования бюджета стала, по нашему мнению, одной из причин острого противостояния исполнительной и представительной власти на местах.

С.Д. Валентей замечает, что сложившаяся в России система межбюджетных отношений не имеет ничего общего с базовыми принципами федерализма. Расходная ответственность и их доходные полномочия не соответствуют друг другу. Это несоответствие заложено в современной базовой модели бюджетного федерализма.

Бюджетное законодательство, которое много раз реформировалось за последние годы, по сегодняшний день не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений, т.е. четкого разграничения полномочий и ответственности между органами власти различных уровней в сфере бюджетных расходов.

Сегодня в России отсутствуют стимулы к проведению ответственной политики, эффективно-му управлению расходами, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечения инвестиций в общественную инфраструктуру и т.д.

Современная модель межбюджетного выравнивания мешает нормально развиваться даже более или менее благополучным регионам-донорам. В России сложилось неравенство бюджетных потенциалов субъектов Федерации, финансовых возможностей. В этой связи необходимо реформирование бюджетной системы страны на основе сбалансированного подхода к разграничению предметов ведения и полномочий в федеральном государстве.

## Литература

- 1. Экономический** механизм федеративных отношений. – М., 1995. С. 9–10.
- 2. Валентей С.Д.** Федерализм: российская история и российская реальность. – М., 1998. С. 72; с.73–74.
- 3. Столяров М.В.** Социально-экономические проблемы федерализма. – М., 2008. С. 43.
- 4. Конституция** Российской Федерации. – М., 1993. С. 72.
- 5. Павленко С.Ю.** Новый федерализм: интрига и контринтрига // *Proekt contra* – М., 1997. С. 37–38.
- 6. Коков В.М.** Восхождение к идеалам. Проблемы реформирования государственного и общественного устройства. – М., 2001. С.181.
- 7. Богачева О.** Становление российской модели бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*, 1995. № 8. С. 30–32.
- 8. Лавров А.М.** Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. – М., 1997. С. 6.
- 9. Хоменко В.В., Калягина Н.Г.** Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионами Российской Федерации // *Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа)* – Казань, 2004. С. 396.
- 10. Российский** статистический ежегодник. 2002: Стат.сборник. – М., 2002. С. 531–533.
- 11. Косиков И.Г., Косикова Л. С.** Северный Кавказ. Социально-экономический справочник. – М., 1999. С. 42–44.
- 12. Социально-экономическое** положение в Российской Федерации в 1998г. – М., 1999.
- 13. Региональная** социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. – М., 1998. С.122.
- 14. Регионы** России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. – М., 1998, 2003.