ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Бюджетный федерализм и пути его совершенствования в Российской Федерации

АННА ЕВГЕНЬЕВНА ИСАЕВА
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-2-27-30

Аннотация: Статья посвящена специфике российского федерализма и основным направлениям совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации. Исторически были сформированы предпосылки, подтверждающие, что межбюджетные взаимоотношения были созданы в результате установления связей между акторами бюджетного регулирования трех уровней управления. При этом поддерживался оптимальный уровень финансовой и административной безопасности каждого из субъектов бюджетных отношений на территории единого государства. В России подобные сдвиги произошли именно в тот период, когда было положено начало демократизации, что стало неотъемлемым элементом социально-экономического и политического развития государства. Создание новой правовой базы способствовало разграничению и распределению бюджетных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При всех положительных эффектах, полученных от внедрения вышеуказанного комплекса мер, их необходимо систематизировать и оформить на законодательном уровне в форме нормативно-правового акта, который бы учитывал аспекты, связанные с вопросами распределения доходных поступлений в бюджеты трех уровней государственного планирования и управления. В целом система бюджетных отношений Российской Федерации претерпела качественные изменения, которые в первую очередь характеризовались выделением уровней бюджетного планирования и разделением ролей между элементами системы. Бюджетный федерализм выступает одной из важнейших составляющих федеративной системы государства. Благодаря наличию правильно выстроенной системы бюджетного федерализма государство может так или иначе влиять на процесс экономического развития, определять дальнейшую стратегию развития финансового, экономического и социального профиля регионов.

Ключевые слова: федерализм, федеративные отношения, централизация, децентрализация, Конституция Российской Федерации, реформы, бюджетное планирование, инвестиционная политика
Дата поступления статьи в редакцию: 21 июня 2021 года.

Fiscal federalism and directions for its improvement in the Russian Federation

ANNA E. ISAEVA
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The article describes the specifics of Russian federalism and the main directions to improve federal relations in the Russian Federation. Historically, inter-budget relationships have been created as a result establishing the relationships between budget regulators at three levels of management. These relations made it possible to maintain the necessary level of financial and administrative security for each of the subjects of budgetary relations within the territory of a single state. In Russia, the emergence of these relationships took place at the beginning of democratization, which became an integral part of the socio-economic and political development of the state. The creation of a new legal framework contributed to the separation and distribution of budgetary powers between the federal bodies of state authority, bodies of authority in the subjects of the Russian Federation, and local authorities. However, all the positive effects had to be systematized and formalized at the legislative level in the form of a regulatory legal act. This document was supposed to take into account aspects related to the distribution of income revenues to the budgets of the three levels of state planning and management. The system of budgetary relations of the Russian Federation has changed; this was characterized by the allocation of levels of budget planning and the division of roles between the elements of the system. Fiscal federalism is one of the most important components of the federal system of the state. Due to the presence of a properly structured system of fiscal federalism, the state can influence the process of economic growth, to determine the further strategy of development of the financial, economic, and social profile of the regions.

Keywords: federalism, federal relations, centralization, decentralization, the Constitution of the Russian Federation, reforms, budget planning, investment policy
Received on June 21, 2021.

Введение

Процесс реформирования и становления бюджетного федерализма в России еще не завершен, практика показывает недостаточность преобразований в сфере фискальной политики. Основного внимания требует взаимодействие между федеральным уровнем и уровнем субъекта по вопросу бюджетного планирования. Базовыми ограничениями, сдерживающими это становление, являются:

– нормативно-правовая система и документальная база;
– общие принципы построения;
– действующий механизм разграничения расходных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а соответственно, и расходов между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта;
– способы бюджетного сглаживания неравенства;
– этнополитический аспект межакторного взаимодействия на федеральном и региональном уровнях.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью эффективной реализации документов государственного стратегического планирования, при разработке последних необходимо учитывать этнополитический феномен, который оставил свой отпечаток на существующих федеративных отношениях в целом и системе бюджетного федерализма в частности.

Важно отметить, что российская практика применения бюджетного федерализма заключалась по большей части в сборе и анализе отечественного и зарубежного опыта ведения финансовых вопросов и фискальной политики федеративного государства в условиях переходной экономики [Абдулатипов, 1999; Абдулатипов, 2001; Агапцов, 2004; Аринин, Марченко, 1999; Бескровная, 2008. С. 113–122; Игудин, 1995. С. 4–7; Умнова, 1998].

Конечно, сложившаяся ситуация с межбюджетными отношениями и влиянием федерализма на эти отношения, на перераспределение полномочий предполагает не только исследование существующих проблем, но и анализ возникающих сложностей и противоречий, а также подготовку специалистов в области бюджетных отношений и федерализма. Это особенно актуально для эффективного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Бюджетное планирование и инвестиционная политика

Еще одним элементом, играющим не последнюю роль в межбюджетных отношениях, является инвестиционная политика, которая оказывает непосредственное влияние на доходы и покупательскую способность населения. В новых условиях очевидна необходимость формирования стабильных федеративных отношений, а также схем эффективного использования лучших мировых практик.

Более того, на сегодняшний день большое количество государств приобрело и сформировало сложную организационную и управленческую структуру. Основная характеристика таких государств – жестко выстроенная вертикаль управления, имеющая определенную иерархию. Ее характерной чертой является наличие совершенно разных форм государственных и административно-территориальных образований. В связи с этим возникает специфическая финансовая база, которая образует бюджет страны. Важным отличием сложных систем, таких как федеративное государство, является множество бюджетов, совокупность которых образует единую бюджетную систему.

Необходимо обратить особое внимание на то, что термин «федерализм» используется именно для обозначения характеристики устоявшейся системы активностей и взаимодействия между территориальными подразделениями государства, которые ведут свою бюджетную политику, полностью синхронизированную с бюджетной политикой федерального центра. Таким образом реализуются компетенции и совершаются действия в рамках официально и законодательно закрепленных за тем или иным территориальным подразделением бюджетных полномочий.

При таком понимании термин «федерализм» на более ранних этапах применялся для обозначения устройства и определения специфики взаимодействия разных уровней федеративных государств. Несмотря на это, можно наблюдать проявление такого феномена, при котором в конституциях нефедеративных государств используется понятие «федерализм». В качестве примера таких стран можно привести Испанию, Великобританию, Францию и другие государства.

Считается, что федерализм характеризуется динамикой структурного взаимодействия, поскольку федерализм в России характеризуется периодическими изменениями в отношениях между федеративным центром и субъектами. Под влиянием различных исторических событий стиль федеративных отношений может быть изменен.

Например, при возникновении войны и социальной нестабильности может оказаться повышенной степень централизации федеративных отношений, так как в такие периоды необходимо объединение мощностей, человеческого капитала и ресурсов всей страны. В разные периоды истории эти отношения могут быть жесткими, централизованными или децентрализованными. В обычных условиях функционирования общества и государства характер отношений между ними может меняться коренным образом.

В итоге при формировании системы федерализма требуется последующее изменение структуры управления на территориальном уровне, включая такие мероприятия, как:

– перевод органов государственной власти в систему институтов, которая отражает все принципы федерализма;

– самостоятельное принятие решений со стороны территориальных делений, субъектов и органов местного самоуправления по линии выработки и имплементации социально-экономической политики на региональ-

ном и местном уровнях, повышение их ответственности за достижение основных показателей;

– включение системы местного самоуправления в процесс бюджетных взаимоотношений.

Российская модель бюджетного федерализма наиболее схожа с германской моделью, но при этом межбюджетные отношения в ней носят усложненный и многослойный характер. Такая система межбюджетных отношений имеет сильную вертикаль перераспределения бюджетных ассигнований и широкий спектр налоговых льгот и законодательно зафиксированных разграничений в налоговой сфере субъектового и местного уровней. Основным недостатком российской модели федерализма является система налогообложения субъектов и муниципалитетов. Неполнота собственной налоговой базы этих двух уровней не позволяет быть субъектам финансово независимыми или федерально равнозначными, в связи с чем они всегда выступают в роли заемщиков в системе перераспределения средств.

В российской системе бюджетного федерализма существует проблема, которая напрямую связана с типом модели управления фискальными процессами (жестко выстроенная вертикальная модель управления). Эта проблема берет свое начало именно из налоговой политики Российской Федерации. При такой системе региональные доходы (доходы субъектов Российской Федерации) сохраняют дефицит бюджетов субъектов от 30 до 50 %, а в случае с местным бюджетом – еще более низкий уровень доходов (около 70 %)[1].

Современное состояние системы и динамика изменений федерального бюджета отмечены сохраняющимися сложностями и дефицитом, который продолжается уже долгий период времени.

Изменения в рамках межбюджетных взаимоотношений

В Российской Федерации на последних этапах формирования бюджетного федерализма произошел ряд важных изменений. В основном они затронули три уровня властных полномочий и были осуществлены в рамках межбюджетных взаимоотношений. Указанные изменения состоялись под влиянием такого документа, как Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 862)[2], а также Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года[3]. Введение в силу Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также поправок к Бюджетному кодексу РФ в части регулирования межбюджетных отношений в 2003 и 2004 годах позволяет сделать вывод о том, что эти изменения создали правовую базу, которая позволила по-новому осуществлять регуляторные функции межбюджетных отношений на территории Российской Федерации.

Создание новой правовой базы способствовало разграничению и распределению бюджетных полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. При всех положительных эффектах, полученных от внедрения вышеуказанного комплекса мер, их необходимо систематизировать и оформить на законодательном уровне в виде нормативно-правового акта, который бы учитывал аспекты, связанные с вопросами распределения доходных поступлений в бюджеты трех уровней государственного планирования и управления. Все это приобретает еще большую актуальность в связи с последующим обеспечением стабильных доходных источников для получения финансирования.

Основообразующим этапом в вопросе выравнивания процессов бюджетного планирования и перераспределения в России явился выпуск распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения расходов в 2019–2024 годах»[4]. Таким образом, разрыв между статьями доходов и расходов государственного бюджета на любом уровне имеет тенденцию к увеличению, при этом неравенство между уровнями финансовой достаточности субъектов растет.

В настоящее время финансово неустойчивые и недофинансированные регионы получают перераспределенные средства от так называемых регионов-доноров. В том случае, когда этих средств не хватает, территории и субъекты, нуждающиеся в финансировании, могут получить дополнительные федеральные перечисления и направить их на поддержку отраслей и проектов по своему усмотрению.

Бюджетный федерализм в таком случае выступает одной из важнейших составляющих федеративной системы государства. Благодаря наличию правильно выстроенной системы бюджетного федерализма государство может так или иначе влиять на процесс экономического развития, определять дальнейшую стратегию развития финансового, экономического и социального профиля регионов. И как уже было сказано, неустойчивость нашей бюджетной системы – это действительно слабый уровень регулирования межбюджетных отношений между тремя уровнями территориального деления.

1 Федеральный закон от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

2 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 года № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах».

3 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

4 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.».

Заключение

Таким образом, общие федеративные тенденции в области бюджетной политики показали, что акцент, сделанный только на фискальной функции, может иметь негативные последствия в части развития регионов, которые не в состоянии укреплять социально-экономическую инфраструктуру на собственные доходы. Это напрямую зависит от того, как будет реформирована система бюджетного законодательства Российской Федерации на основе этнополитических признаков регионов, а также стимулирования их экономической состоятельности, что значительно улучшит законодательную базу для повышения инвестиционной привлекательности бизнеса.

При реформировании необходимо учесть следующие факторы. Негативным примером в данном случае является политика совмещения жесткого государственного контроля. Ее результатом стал не рост доли бюджетных доходов субъектов Российской Федерации, а наличие дестимулированных и дотационных регионов на постоянной основе и последующее сокращение поступлений в бюджет.

В то же время на первый план выходят социальная и этнополитическая составляющие этого процесса. Очень важно при подготовке реформ уделить должное внимание указанным аспектам бюджетного федерализма. Международный опыт перераспределения бюджетных ассигнований подтверждает, что этнополитические процессы непосредственно влияют на эффективность интеграции системы бюджетного федерализма в государстве.

Проанализировав систему бюджетного федерализма Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что государство достаточно серьезно подходит к реформированию такой системы, хотя по многим показателям на текущей стадии развития экономики и социальной сферы нужны коренные преобразования, а не совершенствование отдельных бюджетных механизмов и изменение типа модели.

В дальнейших исследованиях необходимо рассмотреть приведенные методы реформирования системы бюджетного федерализма на примере нескольких государств с различными этнополитическими признаками и федеративным устройством. От эффективного взаимодействия всех составляющих и всех аспектов, оказывающих влияние на формирование единой системы, зависит эффективность ее дальнейшего существования.

Литература

Абдулатипов Р.Г. Обустройство народов: российская модель. М., 1999.

Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М., 2001.

Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М.: Финансовый контроль, 2004.

Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М.: ТОО «Интелтех», 1999.

Бескровная В. Реализация принципов бюджетного федерализма в регионах России. *Федерализм*. 2008. № 2. С. 113–124.

Игудин А.Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России. *Финансы.* 1995. № 4. С. 3–7.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.

References

Abdulatipov R.G. Arranging the nations: Russian model. Moscow, 1999. In Russian

Abdulatipov R.G. Managing the ethnopolitical processes: theory and practice. Moscow, 2001. In Russian

Agaptsov S.A. State financial control and budgetary policy of the Russian state. Moscow: Finansovyy kontrol, 2004. In Russian

Arinin A.N., Marchenko G.V. Lessons and problems of forming the Russian federalism. Moscow: TOO "Inteltek", 1999. In Russian

Beskrovnaya V. Implementing the principles of fiscal federalism in the regions of Russia. *Federalizm.* 2008. No. 2. P. 113–124. In Russian

Igudin A.G. Formation and development of fiscal federalism in Russia. *Finansy*. 1995. No. 4. P. 3–7. In Russian

Umnova I.A. Constitutional foundations of the modern Russian federalism. Moscow, 1998. In Russian

Информация об авторе:

АННА ЕВГЕНЬЕВНА ИСАЕВА, аспирант Института государственной службы и управления Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84). E-mail: isaeva.anna.e@gmail.com

Ссылка для цитирования: *Исаева А.Е.* Бюджетный федерализм и пути его совершенствования в Российской Федерации. *Государственная служба*. 2022. № 2. С. 27–30.

Information about the author:

ANNA EVGENIEVNA ISAEVA, post-graduate student, Institute of Public Administration and Management Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation). E-mail: isaeva.anna.e@gmail.com

For citation: *Isaeva A.E.* Fiscal federalism and directions for its improvement in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2022. No. 2. P. 27–30.