НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Габиева С.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *vetadgu@mail.ru*

В статье рассматривается острейшая проблематика федеративного строительства в России – бюджетный федерализм. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что в юридической науке недостаточно исследованы вопросы бюджетного федерализма в современных условиях. Целью статьи является анализ ряда проблем бюджетного федерализма в современной России. В статье сказано, что бюджетный федерализм является важнейшей составляющей федеративных отношений. Анализируются особенности бюджетного федерализма, основанные на современном законодательстве. Говорится, что от эффективного решения сложностей бюджетного федерализма во многом зависит обеспечение целостности России, повышение ее авторитета на мировой арене. Акцентируется внимание на вопросе бюджетного выравнивания на современном этапе развития страны. Предлагается комплексный подход к решению правовых, экономических, социальных и других проблем российского федерализма при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов. Выделяются ключевые направления для решения проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов Российской Федерации. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию законодательства для построения устойчивой бюджетной системы.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, федеративное устройство, доходные полномочия регионов, имущественные права, централизация, бюджетная обеспеченность.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-70-74

UDC 342.2

SOME ISSUES OF FISCAL FEDERALISM IN MODERN RUSSIA

Gabieva S.M., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, *vetadgu@mail.ru*

The article considers the most acute problems of a federal building in Russia – fiscal federalism. Topicality of the subject article due to the fact that the jurisprudence insufficiently investigated issues of fiscal federalism in modern conditions. The aim of the article is to analyse a number of questions of fiscal federalism in modern Russia. According to the article fiscal federalism is the most important component of federal relations. The author analyses the characteristics of fiscal federalism, based on the modern legislation. Effective solution to the complexities of fiscal federalism depends largely on ensuring the integrity of Russia, increasing its credibility on the world stage. The emphasis is on the issue of balancing the budget at the current stage of the country development. The author proposes a complex approach to the legal, economic, social and other problems of Russian federalism with a balanced respect for the interests of the Russian Federation and its subjects. Key directions for solving a problem of budgetary security alignment of the Russian Federation regions are highlighted in the article. The result of the research is the formulation of conclusions and proposals improving the legislation in order to build a sustainable budget.

Key words: fiscal federalism, federal structure, profitable powers of the regions; property rights; centralization, budget security.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-20-4-70-74

Для современной России весьма актуальны проблемы пространственного развития страны, организации власти и разграничения полномочий между ее уровнями, в том числе вопросы бюджетного федерализма как важнейшей составляющей федеративных отношений. Принцип бюджетного федерализма является решающим конституционным принципом, на основе которого осуществляется бюджетная деятельность субъектов РФ. Как утверждают ученые, «принцип бюджетного федерализма обусловлен федеративным устройством государства. Более того, одним из признаков федеративного государства является то, что каждый субъект Федерации имеет право на свой бюджет» [1, с. 47]. По этому поводу С.А. Авакьян пишет:

«Что касается бюджета, центр определяет общие позиции и доли расходов из федерального бюджета для отдельных субъектов. Последние самостоятельны в установлении конкретных своих расходов, а тем более в использовании доходов, изысканных в рамках собственной инициативы» [2, с. 30]. По мнению ряда ученых, «принцип бюджетного федерализма – это такое взаимоотношение Российской Федерации и субъектов РФ, при котором реализация компетенции (полномочий) этих субъектов, а также уполномоченных ими органов в сфере доходов и расходов бюджетов обеспечивает сочетание интересов Российской Федерации с интересами субъектов РФ» [1, с. 53]. Ю.А. Крохина принцип бюджетного федерализма определяет немного

иначе – как «исходное начало бюджетной деятельности государства, выражающееся в сочетании общегосударственных финансовых интересов с интересами субъектов РФ и заключающееся в распределении доходов и расходов, а также в разграничении бюджетной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами» [3, с. 57]. Как видим, принцип бюджетного федерализма определяется не только через юридические (разграничение бюджетной компетенции), но и через экономические признаки (распределение доходов и расходов между Федерацией и ее субъектами). Данный подход мы считаем правильным. Наиболее верное определение, по нашему мнению, дано А.А. Ливеровским, который полагает, что бюджетный федерализм – это «разграничение, предусматривающее такое распределение государственных расходов, которое обеспечивало бы получение этими субъектами за счет собственных источников бюджетных доходов, необходимых для бесперебойного финансирования тех задач и функций, которые возложены на данные публично-территориальные образования».

Надо подчеркнуть, что правоотношения в области бюджета и организации экономической деятельности субъектов РФ на данный момент достаточно детально регламентированы федеральным законодателем. Основой всех правовых норм, регулирующих бюджетные отношения, является Конституция РФ. В действующей Конституции РФ заложены условия реализации бюджетного федерализма, в частности:

- «государственная целостность;
- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- полнота государственной власти субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения» [4, с. 98].

Как видим, нормами Конституции РФ предоставляются весьма широкие возможности для построения в нашей стране эффективной бюджетной системы и реализации бюджетного федерализма.

Федеральный закон от 06.10.1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 3 июля 2016 г.) в статье 26.10 определяет, что экономическую основу деятельности региональных органов государственной власти субъекта РФ составляют: «находящиеся в собственности субъекта Российской Федерации имущество, средства бюджета субъекта Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, а также имущественные права субъекта Российской Федерации». В статье 26.13 закреплено, что каждый субъект РФ должен иметь собственный бюджет, обеспечивать его сбалансированность и соблюдать установленные федеральным центром в установленных случаях требования по регулированию

бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, исполнению бюджетных и долговых обязательств региона и т.д. [5, с. 30].

Однако лишь немногие регионы достигают некоторой сбалансированности бюджета собственными средствами. Это связано с тем, что региональное развитие современной России сталкивается с целым комплексом проблем. Для построения реального бюджетного федерализма необходимы серьезные усилия и продолжительное время. Наиболее проблемным является совместное ведение. С точки зрения многих отечественных исследователей, эти задачи выполнимы в случае комплексного подхода к решению правовых, экономических, социальных и других проблем российского федерализма при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов» [6, с. 78].

В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию РФ 2015 г. Среди ключевых направлений развития нашей страны указывал: «Нужно добиться сбалансированности бюджета. Это важный вопрос... На решение приоритетных задач, прежде всего связанных с технологической модернизацией, надо нацелить институты развития» [7]. Большая часть регионов России имеет дефицитный бюджет. В связи с этим возникла проблема не только экономического, но и политического характера. Е.М. Примаков в 2015 году акцентировал внимание на медлительности правительства в принятии магистральных решений. По его мнению, эта медлительность проявляется в федеральном строительстве. Одним из главных направлений в этой области он считает бюджетный федерализм, так как большая часть субъектов РФ и муниципалитетов может выполнять свою роль в социально-экономическом развитии современной России только тогда, когда достигнут финансовый достаточности [8].

С точки зрения В.Д. Мазаева, «проблема взаимосвязи полномочий субъектов и соответствующих экономических ресурсов их обеспечения была наиболее остро обозначена в бюджетных взаимоотношениях Российской Федерации и регионов. Это так называемая проблема бюджетного федерализма» [9, с. 238]. Эта проблема состоит в том, что порядок разграничения государственных расходов между федеральным центром и субъектами Федерации привел к тому, что в подавляющем большинстве субъектов главный доходный источник – «поступления от федеральных налогов и сборов, а также денежные средства, перечисляемые из федерального бюджета в региональные бюджеты в форме всякого рода межбюджетных трансфертов (дотаций, субвенций, субсидий и т. п.). Свои задачи и функции субъекты РФ практически напрямую осуществляют через финансирование федерального бюджета, в результате чего региональный бюджет не выполняет того, что возложено на него политически и экономически как на союзное государство, как на самостоятельный субъект Федерации» [1, с. 55]. И эта проблема, безусловно, требует своего решения.

Здесь следует также сказать о негативной тенденции сокращения числа субъектов Российской Федерации, которые являются «донорами федерального бюджета». В 2005 г. их число составляло 19, а через 10 лет – всего 8. Как подчеркивает А.П. Гаранжа, «общий

дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации превышает 1 триллион рублей. Реальные прорехи в бюджетах субъектов Федерации составляют в среднем 25 % их доходной части» [6, с. 78]. Лишь 10–15 субъектов РФ устойчиво не получают межбюджетные трансферты из федерального бюджета, а все остальные субъекты РФ (85–89%) являются регулярными получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что говорит о централизации финансовых средств в федеральном бюджете как отличительным признаке российской модели бюджетной системы [10, с. 35].

По мнению ученых, «разрешение проблем развития бюджетного федерализма в большей мере связано с правовым регулированием на федеральном уровне». Нормы Бюджетного и Налогового кодексов РФ и Федерального закона от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» во многом ограничивают степень финансовой самостоятельности российских регионов [4, с. 98].

Как отмечает И.М. Игнатенко, «межбюджетные отношения зависят от объема финансовых ресурсов в бюджетной системе страны». По его мнению, «основным принципом эффективного функционирования модели бюджетного федерализма является адекватность объема доходных полномочий регионов объему расходов» [11, с. 57].

Поэтому одной из основных проблем развития бюджетного федерализма в современной России следует назвать горизонтальные финансовые и вертикальные финансовые дисбалансы. Как отмечают Е.М. Литвинова и Д.В. Куренков, «на протяжении всего существования бюджетной системе РФ свойственны негативные тенденции, когда большинство регионов являются убыточными, имеют дотационные бюджеты, а сама бюджетная система характеризуется наличием вертикальных и горизонтальных дисбалансов» [12, с. 51]. Горизонтальные дисбалансы связаны с ресурсным потенциалом, природно-климатическими условиями, структурой производства, национальными и историческими особенностями регионов. Вертикальные – с высокой централизацией бюджетных средств в стране. В этой связи следует согласиться с М.Г. Мирзоевым в том, что «чрезмерная централизация и отсутствие четкого и прозрачного правового регулирования в финансово-бюджетной сфере федерализма в России не несут в себе положительных последствий» [5, с. 31]. Политика федерального центра по сохранению централизации объясняется такими причинами, как существенное неравенство отдельных территорий по уровню социально-экономического развития; низкое качество управления региональными и муниципальными финансами; высокая степень ответственности федерального центра за состояние страны [4, с. 98].

Решение этой проблемы видится в выработке политики бюджетного выравнивания, то есть в эффективном перераспределении средств и ресурсов от богатых регионов бедным [11, с. 57]. Как представляется, для вертикального выравнивания необходимо повышение собственных доходов региональных и местных бюджетов. Эффективность горизонтального выравни-

вания напрямую зависит от разумной организации финансовой поддержки регионов.

Еще одной проблемой является кредиторская задолженность субъектов Федерации, возникшая ввиду того, что субъекты РФ для покрытия дефицита бюджета постоянно брали новые кредиты. Просроченная кредиторская задолженность составляет 22 млрд. рублей с ростом на 18% с начала года, а государственный долг субъектов РФ составляет 2124 млрд. рублей, который возрос с начала года на 1,7% [13].

Правительство РФ поздно начало предпринимать меры по урегулированию проблем субъектов РФ по поводу их огромной кредиторской задолженности. Были приняты Постановление Правительства РФ от 30.03.2015 г. № 292 "О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам", которое предоставило должникам право получить отсрочку по погашению задолженности по бюджетным кредитам [14], а также Постановление Правительства РФ от 25.08.2015 г. № 886 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации", предоставившее возможность погашения коммерческой задолженности регионов за счет бюджетных кредитов и рефинансирования задолженности по бюджетным кредитам, что позволит снизить риски нарушения условий предоставления бюджетных кредитов и обязательств, взятых субъектами РФ [15].

Еще одной проблемой является то, что в сложившейся ситуации во многих субъектах РФ лица, замещающие государственные должности, государственные служащие получают заработную плату, многократно превышающую среднюю заработную плату в регионе. В 47 субъектах РФ долговая нагрузка больше половины их налоговых и неналоговых доходов. Как представляется, необходимо более целесообразно расходовать денежные средства в плане содержания субъектами РФ своего государственного аппарата, на который они выделяют непропорционально большие денежные средства по сравнению со средней заработной платой в регионе, что существенно влияет на дефицитность бюджетов субъектов РФ. Думается, следует согласиться с М.Г. Мирзоевым в том, что «размер максимальной заработной платы государственных служащих, а также лиц, замещающих государственные должности в регионах России, должен быть установлен на федеральном уровне» [5, с. 34].

Надо также отметить, что для выработки политики бюджетного выравнивания, по мнению исследователей, ключевыми направлениями в финансово-ресурсном обеспечении регионов Российской Федерации могут стать следующие:

- четкое и соответствующее возможностям каждого уровня бюджетной системы страны разграничение полномочий и расходных обязательств;
- при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов с динамично растущей экономикой целесообразно принимать за базу не достигнутый ими высокий уровень, а среднероссийский показатель роста;

- изменение порядка распределения созданной на территории субъектов Федерации стоимости [16, с. 145; 11, с. 57].

Таким образом, мы видим, что проблема организации объективных финансовых отношений между центром и регионами, регионами и муниципалитетами остается сегодня одной из острейших.

В заключение можно сделать следующие выводы.

Развитие России как федеративного государства возможно только в условиях бюджетного федерализма, а для этого необходимо проводить грамотную государственную региональную политику.

Для построения устойчивой бюджетной системы и в целом для успешного экономического развития на региональном уровне федеральному центру необходимо не только оказывать должную организационно-техническую, финансовую, материальную и иную помощь субъектам РФ в необходимых случаях, разработать действенный механизм по учету нужд и интересов субъектов РФ при принятии значимых решений экономического характера, но и в целом разви-

вать сбалансированную финансово-бюджетную политику в РФ.

Федеральному центру необходимо не только оказывать должную организационно-техническую, финансовую, материальную и иную помощь субъектам РФ в необходимых случаях, но и разработать действенный механизм по учету нужд и интересов субъектов РФ при принятии значимых решений экономического характера, но и в целом развивать сбалансированную финансово-бюджетную политику в РФ.

Необходимо также принять соответствующие изменения и дополнения в федеральное законодательство. Важнейшее значение при этом имеют целевые программы, обеспечивающие эффективное решение различных задач на всех уровнях власти.

Как представляется, только комплексное применение целесообразных решений в конкретных ситуациях, складывающихся в отношениях между федеральным центром и субъектами Федерации, способно привести к положительным результатам.

Литература

1. *Ливеровский А.А., Худяков А.И.* Конституционное содержание принципа бюджетного федерализма как основы финансовой деятельности субъектов Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2009. № 3. С. 44–55.
2. *Авакьян С. А.* Конституционное право России: в 2 т. Т.2. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014.
3. *Крохина Ю.А.* Бюджетное право и российский федерализм / под ред. Н.И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002.
4. *Свищева В.А.* Конституционные основы развития бюджетного федерализма в России // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 24–25 октября 2013 г. Саратов: Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", 2014.
5. *Мирзоев М.Г.* Современное состояние бюджетного федерализма в РФ: проблемы и законодательное регулирование // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 30–34.
6. *Гаранжа А.П.* О некоторых проблемах бюджетного федерализма в России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. №4. С. 78–82.
7. *Путин В.В.* Принять вызов и победить. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 дек. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. *Примаков Е.М.* Не просто работать, а знать во имя чего // Рос. газ. 2015. 15 янв.
9. *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.
10. *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 35–36.
11. *Игнатенко И.М.* Современный этап перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами России // Вестник Поволжского института управления. 2015. №3 (48). С. 54–60.
12. *Литвинова Е. М., Куренков Д. В.* Проблемы функционирования бюджетного федерализма в современной России // Регулирование устойчивого развития экономики региона Чувашский государственный педагогический университет им. И. Я. Яковлева / отв. ред. Г.Л. Белов, И. П. Николаева. 2016. С. 51–56.
13. Официальный сайт Министерства финансов РФ: URL: http://www.minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=65892 (дата обращения: 15.11.2016).
14. Официальный сайт Правительства РФ: <http://government.ru/docs/17447> (дата обращения: 15.11.2016).
15. Официальный сайт Правительства РФ: URL: <http://government.ru/docs/19391> (дата обращения: 15.11.2016).
16. *Джумов А.М., Казанцев С.В.* Консолидация финансовых ресурсов в регионах // ЭКО: Всерос. экон. журн. 2007. № 12. С. 145–148.

References

1. *Liverovskii A.A., Khudyakov A.I.* Konstitutsionnoe soderzhanie printsipa byudzhnogo federalizma kak osnovy finansovoi deyatel'nosti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii // Leningradskii yuridicheskii zhurnal. 2009. № 3. S. 44–55.
2. *Avak'yan S. A.* Konstitutsionnoe pravo Rossii: v 2 t. T.2. 5-e izd., pererab. i dop. M., 2014.
3. *Krokhina Yu.A.* Byudzhethnoe pravo i rossiiskii federalizm / pod red. N.I. Khimichevoi. 2-e izd., pererab. i dop. M.: NORMA, 2002.

4. *Svishcheva V.A.* Konstitutsionnye osnovy razvitiya byudzhnogo federalizma v Rossii // Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: 20 let spustya: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Saratov, 24–25 oktyabrya 2013 g. Saratov: Povolzhskii institut upravleniya imeni P.A. Stolypina – filial FGBOU VPO "Rossiiskaya akademiya narodnogo khozyaistva i gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii", 2014.
5. *Mirzoev M.G.* Sovremennoe sostoyanie byudzhnogo federalizma v RF: problemy i zakonodatel'noe regulirovanie // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2016. № 5. S. 30–34.
6. *Garanzha A.P.* O nekotorykh problemakh byudzhnogo federalizma v Rossii // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2015. T. 15. №4. S. 78–82.
7. *Putin V.V.* Prinyat' vyzov i pobedit'. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii ot 3 dek. 2015 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Garant».
8. *Primakov E.M.* Ne prosto rabotat', a znat' vo imya chego // Ros. gaz. 2015. 15 yanv.
9. *Mazaev V.D.* Publichnaya sobstvennost' v Rossii: konstitutsionnye osnovy. M., 2004.
10. *Sheveleva N.A.* Byudzhnoe vyravnivanie v Rossii kak sposob garmonizatsii mezhbyudzhnykh otnoshenii (2000–2015) // Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie. 2015. № 2. S. 35–36.
11. *Ignatenko I.M.* Sovremenniy etap pereraspredeleniya polnomochii mezhdu federal'nym tsentrom i regionami Rossii // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2015. №3 (48). S. 54–60.
12. *Litvinova E. M., Kurenkov D. V.* Problemy funktsionirovaniya byudzhnogo federalizma v sovremennoi Rossii // Regulirovanie ustoychivogo razvitiya ekonomiki regiona Chuvashskii gosudarstvennyi pedagogicheskii universitet im. I. Ya. Yakovleva / otv. red. G.L. Belov, I. P. Nikolaeva. 2016. S. 51–56.
13. Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov RF: URL: http://www.minfin.ru/ru/document/index.php?id_4=65892 (data obrashcheniya: 15.11.2016).
14. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva RF: <http://government.ru/docs/17447> (data obrashcheniya: 15.11.2016).
15. Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva RF: URL: <http://government.ru/docs/19391> (data obrashcheniya: 15.11.2016).
16. *Dzhumov A.M., Kazantsev S.V.* Konsolidatsiya finansovykh resursov v regionakh // EKO: Vseros. ekon. zhurn. 2007. № 12. S. 145–148.

Поступила в редакцию 30 октября 2016 г.

Received 30 October, 2016