

К вопросу о проблемах бюджетного федерализма

В условиях экономической нестабильности особое значение приобретает вопрос рационализации распределения налоговых поступлений между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами. В статье определяется сущность бюджетного федерализма, рассматриваются сложившиеся в мировой практике три типа бюджетного федерализма. На основе изучения специфики существующей в Российской Федерации модели бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, для которых характерно сосредоточение налоговых поступлений «в центре», несоответствие расходных обязательств субъекта Федерации его собственным доходным полномочиям, в статье делается вывод, что российский бюджетный федерализм нарушает основополагающие принципы межбюджетных отношений, характерных для федеративного государства. На основе анализа статистики авторы приходят к заключению о том, что современные межбюджетные отношения нашего государства приводят к незаинтересованности регионов в развитии своего налогового потенциала, увеличивают количество субъектов, нуждающихся в дотациях, при одновременном постепенном сокращении числа субъектов-доноров. Авторы предлагают пути совершенствования бюджетной системы с тем, чтобы обеспечить более эффективное распределение налоговых поступлений между субъектами и Федерацией. От результативности решения обостряющейся проблемы бюджетного федерализма зависит дальнейшее укрепление целостности России как федерации.

Ключевые слова: налоги; бюджет; бюджетная система; бюджетный федерализм; межбюджетные отношения.

Как отметил В. В. Путин в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию, стоящие перед страной задачи нам приходится решать в сложное и неординарное время. В условиях экономического кризиса и напряженной международной обстановки важное значение приобретает возможность оперативного решения возникающих проблем, что, безусловно, требует значительных финансовых ресурсов – бюджетных средств. От того, насколько эффективно устроена бюджетная система Российской Федерации, зависит, сможет ли страна справиться с брошенными ей в наши дни вызовами.

Форма государственного устройства страны накладывает существенный отпечаток на структуру ее бюджетной системы.

Первым юридическим актом, содержащим положение о федеративном устройстве Российского государства, стал Федеративный договор, подписанный 31 марта 1992 года. Договор закрепил добровольное соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов. Позднее его основные положения легли в основу закрепленных в Конституции 1993 г. принципов государственного устройства Российской Федерации.

Статья 1 Конституции Российской Федерации закрепляет, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Из конституционной нормы следует, что

* **Ирина Александровна Михайленко**, студентка 4-го курса направления «Юриспруденция», Институт государства и права Тюменского государственного университета (г. Тюмень).

E-mail: iramikhailenko@gmail.com

** **Ольга Андреевна Теплякова**, д-р юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Институт государства и права Тюменского государственного университета (г. Тюмень).

федеративность как форма государственного устройства является основополагающим принципом построения государства.

На сегодняшний день одной из ключевых и наиболее острых проблем бюджетной системы Российской Федерации является проведение в жизнь принципа бюджетного федерализма.

Как отмечает В. А. Алешин, под бюджетным федерализмом следует понимать форму обеспечения единства и, одновременно, самостоятельности бюджетов различных уровней государственной власти в соответствии с их функциями и полномочиями, основанную на закрепленных в законодательстве нормах [1, с. 116]. Бюджетный федерализм строится на основе сочетания интересов федерального и региональных бюджетов.

В идеале бюджетный федерализм предполагает, что объем расходных полномочий, закрепленный за данным уровнем государственной власти (федеральным или региональным), должен соответствовать объему доходных полномочий. На практике между ними, бесспорно, возникает разрыв, вследствие чего бюджетный федерализм предполагает выравнивание бюджетных систем. Можно выделить вертикальное выравнивание, целью которого является обеспечение финансовой базы для реализации возложенных полномочий, происходящее, с одной стороны, за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита, а с другой стороны – благодаря долевого участию при распределении налогового потенциала государства. Горизонтальное выравнивание преследует обеспечение единого стандартного потребления государственных услуг для уменьшения диспропорций между богатыми и бедными регионами не посредством распределения конкретных взимаемых налогов на уровне субъектов, а с помощью централизованного перераспределения средств специальных фондов.

Из анализа сложившейся мировой практики можно выделить три модели бюджетного федерализма.

Классическая модель бюджетного федерализма строится на основе принципа «один налог в один бюджет». Для данной модели характерна высокая степень децентрализации. Бюджетная система США построена именно на этой модели. В этом государстве перед бюджетной системой не стоит задача по выравниванию налоговых потенциалов регионов, а поддержка штатов происходит на базе программно-целевого метода [2, с. 118].

Вторая модель – модель кооперативного бюджетного федерализма, ориентирована на взаимопомощь, активную деятельность центра по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов. Данная модель применяется в Германии, где после объединения восточной и западной частей наблюдается значительный разрыв между землями. 73 % налогов здесь взимаются на уровне центра, а объем финансовых поступлений из центра составляет, по меньшей мере, 20 % доходной части бюджетов земель [3, с. 39]. Российскую Федерацию можно отнести к кооперативной модели.

Для некоторых государств (Канада, Швейцария) характерна смешанная модель бюджетного федерализма, сочетающая черты классической и кооперативной моделей. Так, в Канаде 48 % налогов взимаются на уровне центра и в то же время финансовая помощь из федерального бюджета составляет 15 % доходной части субъектов.

Принцип федерализма нашел свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (*далее – БК РФ*). Базовыми принципами построения бюджетной системы нашей страны являются принципы разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации (ст. 30 БК РФ), а также самостоятельности бюджетов (ст. 31 БК РФ). Провозглашенный в ст. 29 БК РФ принцип единства бюд-

жетной системы не предполагает слияния бюджетов либо поглощения региональных бюджетов федеральным.

В целом российскую систему межбюджетных отношений можно считать уже сформированной: закреплены принципы, разработаны механизмы функционирования этой системы, законодательно разграничены предметы ведения Федерации и субъектов, за центром и регионами закреплены доходные источники, установлены основания предоставления межбюджетных трансфертов. Однако сложившийся сегодня в Российской Федерации механизм распределения налогов между различными уровнями налоговой системы не способен обеспечить реализацию поставленной перед ним задачи – поддержание стабильности экономики. Это обусловлено явным отходом от базовых принципов бюджетного федерализма: крайне высокой централизацией налогово-бюджетных полномочий на федеральном уровне; передачей финансовых обязательств с федерального на региональные уровни без достаточного финансового обеспечения; несамостоятельностью регионов в решении своих социально-экономических вопросов, обусловленной финансовой зависимостью от центра.

В нашей стране сложилась достаточно противоречивая и малоэффективная модель распределения налоговых поступлений между федеральным и региональными бюджетами, характерная скорее для унитарного государства, чем для федеративного. В соответствии со статистическими данными наибольший удельный вес в величине налогового потенциала субъектов составили налог на доходы физических лиц (30 %), налог на прибыль организации (23 %), налог на имущество организации (11 %) [4].

Таблица 1

Соотношение доходов и расходов федерального бюджета РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ, %

Показатель	2005 г.		2010 г.		2015 г.	
	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджетов субъектов РФ	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджетов субъектов РФ	Федеральный бюджет	Консолидированный бюджетов субъектов РФ
Доходы	63	37	63	37	66	34
Расходы	54	46	56	44	68	32
Налоговые доходы	59	41	54	46	56	44

В структуре расходов федерального бюджета статья «Межбюджетные трансферты» достаточно весома. За период с 2005-го по 2015 г. объем межбюджетных трансфертов увеличился практически в два раза (исходя из данных реального ВВП).

Таблица 2

**Межбюджетные трансферты из федерального бюджета
бюджетам субъектов Российской Федерации**

Показатель	Год			
	2005	2009	2010	2015
Трансферты, % в ВВП	2,0	3,8	2,9	2,0
Трансферты, % в расходах федерального бюджета	7,0	25,1	12,9	9,6

На сегодняшний день сохраняется зависимость региональных бюджетов от федеральных трансфертов. Можно констатировать, что последние двадцать лет большая часть субъектов (72 из 85) имеет дотационные бюджеты. Доходная часть бюджетов 9 регионов более чем на 60 % сформирована за счет межбюджетных трансфертов (г. Севастополь, республики Ингушетия, Алтай, Тыва, Крым, Дагестан, Чеченская, Карачаево-Черкесская; Камчатский край). Кроме того, в бюджетах 12 регионов доля межбюджетных трансфертов превышает 40 %. В региональные бюджеты поступает менее 50 % налоговых платежей, собираемых на подведомственной им территории, вследствие чего субъекты не заинтересованы в повышении эффективности реализации налогового потенциала.

Таблица 3

**Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов
субъектов Российской Федерации по федеральным округам, 2012–2015 гг., %**

Федеральные округа	2012	2013	2014	2015
Центральный	13,56	11,07	10,53	10,92
Северо-Западный	16,72	14,92	14,29	11,73
Южный	26,82	20,07	20,24	20,47
Северо-Кавказский	63,91	60,83	60,76	59,79
Приволжский	21,80	19,39	19,54	19,04
Уральский	10,29	9,11	8,02	7,98
Сибирский	23,27	23,40	24,72	22,74
Дальневосточный	32,03	36,01	28,23	22,75
Крымский	-	-	78,41	67,47

Анализируя статистические данные о доле межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов, можно прийти к выводу о наличии положительной динамики, выраженной в постепенном уменьшении безвозмездных поступлений в структуре региональных субъектов. В то же время стоит отметить, что снижение показателя происходит крайне медленно, а сам процент межбюджетных трансфертов в доходной части бюджетов ряда федеральных округов, превышающий 50 %, говорит о том, что регионы по-прежнему остаются финансово зависимыми от центра.

Статистические данные показывают постепенное снижение количества регионов-доноров. Если по итогам 2005 года число регионов-доноров составляло 19 из 87, к 2013 году их количество уменьшилось вдвое и составило уже 10 из 83. В 2016 году мы видим небольшой прирост количества регионов-реципиентов (13 из 85) на фоне увеличения количества субъектов Федерации. За рассматриваемый период дотационными стали Пермский и Красноярский края, Липецкая, Ярославская, Оренбургская и Челябинская области, а также Республика Коми. Переход регионов из разряда доноров в дотационные обусловлен не внутриэкономическими причинами, а проводимой политикой межбюджетных отношений, носящей дестимулирующий характер. Как отмечает губернатор Калужской области Анатолий Артамонов, сегодня субъекту проще и выгоднее быть дотационным, чем по-

стоянно прикладывать свои усилия для обеспечения роста экономических показателей, расширения налоговой базы, повышения бюджетной обеспеченности [5].

Тюменская область входит в число субъектов-доноров. Она является одним из регионов, вносящих наибольший вклад в экономику страны. В период с 2005-го по 2016 г. на область приходилось в среднем 8–12 % суммы ВРП субъектов Российской Федерации [6].

Тюменская область всегда считалась благополучным с точки зрения доходов бюджета субъектом. Область имеет выгодное географическое положение, являясь связующим звеном между западными и восточными регионами, промышленным Уралом и нефтегазовым Севером. Тюменская область располагает значительным экономическим и социальным потенциалом, привлекательна для инвесторов, относится к регионам с высокой инновационной активностью. Экономика региона является многоотраслевой. В структуре ВРП юга Тюменской области основными отраслями являются: строительство, промышленность, сельское хозяйство, транспорт и связь, деятельность по реализации товаров и услуг.

Показатели социально-экономического развития юга Тюменской области за первые девять месяцев 2016 год свидетельствуют о положительной динамике роста производства: индекс промышленного производства составил 102 %, индекс производства по виду деятельности «Добыча полезных ископаемых» – 106,4 %. Добыто 9,3 млн тонн нефти (105,5 % к уровню аналогичного периода 2015 г.).

Ключевой особенностью Тюменской области является то, что природные факторы, прежде всего нефтегазовые ресурсы, оказывают преопределяющее влияние на развитие ее экономики.

Наблюдаемый экономический рост положительно сказывается на уровне жизни населения. За первые девять месяцев 2016 года среднемесячная номинальная начисленная заработная составляет 37,5 тыс. рублей (на 8 % превышает среднероссийский уровень), что преопределяет устойчивый спрос среди населения на товары и услуги.

Доходы бюджета Тюменской области в 2016 году составили 116,5 млрд руб. и были сформированы, в основном, за счет налога на прибыль организаций (74 %), и налога на имущество (9 %).

В 2017 г. регион потеряет не менее 7,5 млрд руб., что обусловлено действиями федерального правительства (в том числе из-за изъятия 1 % налога на прибыль предприятий), что, безусловно, негативно скажется на социально-экономической ситуации в субъекте. Губернатор Тюменской области В. В. Якушев по этому поводу отметил: «Я сомневался в справедливости этих решений прямо и открыто, но они уже приняты» [7].

Однако, как уже отмечалось ранее, Тюменская область – исключение из общего правила социально-экономического состояния субъектов. Тот факт, что 85 % субъектов являются дотационными регионами, говорит о том, что применяемые сегодня финансовые методы исчерпали себя. Используемая система не способствует повышению финансовой самостоятельности регионов, поэтому необходимо прибегнуть к иным механизмам выравнивания бюджетных систем.

Нам представляется, что решением понятной проблемы является обеспечение равномерного распределения финансов и развития экономики различных субъектов, расширение собственного налогового потенциала регионов. Только в условиях устойчивого роста экономических показателей можно снизить финансовую зависимость от федерального центра, сократить несоответствие между собственными доходными источниками и расходными обязательствами.

Сегодня назрела необходимость отойти от принципа симметричного федерализма, где отношения в налоговой системе предполагают единство налоговых ставок и нормативов их зачисления в бюджет субъектов, в направлении децентра-

лизации. При этом нельзя однозначно ответить на вопрос о том, какую пропорцию распределения средств между федеральным и региональными бюджетами можно назвать справедливой. В данном случае значение имеет не сама пропорция, а обеспечение соответствия собственных доходных полномочий расходным обязательствам. Для сглаживания различий между регионами представляется возможным определение таких пропорций конкретно для каждого из субъектов с учетом его социально-экономических показателей.

На наш взгляд, можно изменить сложившуюся систему межбюджетных отношений путем пересмотра нормативов отчислений в пользу регионов от НДС, перераспределения между федеральным и региональными бюджетами НДС, пересмотра порядка распределения сборов за природопользование и загрязнение окружающей среды в пользу регионов.

Пересмотр нормативов отчислений НДС в пользу сырьевых регионов позволит стимулировать развитие их экономических показателей, расширить налоговую базу, а также устранить встречные финансовые потоки, так как отпадает необходимость в предоставлении межбюджетных трансфертов.

Необходимость перераспределения между федеральным и региональными бюджетами НДС, а также пересмотра порядка распределения сборов за природопользование и загрязнение окружающей среды продиктована позитивным мировым опытом в этой сфере. Данные шаги позволят повысить финансовую самостоятельность регионов.

Процесс совершенствования бюджетного федерализма сопряжен с объективными трудностями. По данным Росстата, между наиболее богатыми и наиболее бедными регионами Российской Федерации наблюдается разрыв среднедушевого дохода в четыре раза [8]. На дифференциацию субъектов по показателю среднедушевого дохода влияет множество факторов: отраслевая структура хозяйства, географическое положение, численность населения. Тем не менее проблема модернизации бюджетного федерализма назрела и требует быстрого и, что наиболее важно, эффективного разрешения, что поспособствует стабилизации российской государственности.

Литература

1. Алешин В. А., Овчинников В. Н., Челышева Э. А. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы развития на современном этапе // Вопросы регулирования экономики. – 2013. – № 1. – С. 116.
2. Аветисян И. А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 1. – С. 118.
3. Васильев В. В. Межбюджетные отношения как основа современной региональной политики России // Вестник Волгоградского государственного университета. – Серия 3 : Экономика. Экология. – 2016. – № 2. – С. 39.
4. Структура и динамика доходов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. – URL: <http://info.minfin.ru/fbdohod.php> (дата обращения: 05.02.2017).
5. Легко ли быть донором? [Электронный ресурс] // Российская газета : электронное периодическое издание. – URL: <https://rg.ru/2017/01/11/artamonov-k-sokrashcheniiu-chisla-regionov-donogov-vedet-biudzhethnaia-politika.html> (дата обращения: 05.02.2017).
6. Финансы [Электронный ресурс] // Управление Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области, ХМАО-Югре и ЯНАО : сайт. – URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/ru/statistics/tumStat/finance/ (дата обращения: 05.02.2017).
7. Четыре всадника Якушева [Электронный ресурс] // Знак : интернет газета. – URL: https://www.znak.com/2016-11-24/gubernator_tyumenskoy_oblasti_sobral_elitu_i_predstavil_ey_novyh_komandirov (дата обращения: 05.02.2017).

8. Финансы [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : сайт. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_11sub.htm (дата обращения: 05.02.2017).

Irena Aleksandrovna Mikhailenko,

Law Student, the Institute of State and Law
of Tyumen State University (Tyumen)

Olga Andreevna Teplyakova,

Doctor of Law, Associate Professor at Constitutional
and Municipal Law Chair, the Institute of State and Law
of Tyumen State University (Tyumen)

To a Question of Fiscal Federalism Problems

An issue concerning the rationalization of tax revenue distribution between the Russian Federation and its constituent entities is especially important in conditions of economic instability. The article defines the essence of fiscal federalism and considers three types of fiscal federalism existing in the worldwide practice. Studying the specifics of the current Russian model of fiscal federalism and intergovernmental fiscal relations, which are characterized by the concentration of tax revenues «in the heart», the discrepancy between expenditure obligations of federal subject and his own revenue powers, the article concludes that the Russian fiscal federalism violates the fundamental principles of intergovernmental relations typical of a federal state. Basing on statistical analysis, the authors conclude that our country's current intergovernmental relations lead to the regions' disinterest in the development of their tax capacity, increase in the number of subjects needing subsidies, with the number of donor entities gradually reducing. The authors suggest there are ways to improve the fiscal system in order to provide a more efficient allocation of tax revenues between the entities and the Federation.

Effective solution of the growing problem of fiscal federalism correlates with further strengthening of the Russian Federation as the integrity.

Key words: taxes; budget; the budget system; fiscal federalism; intergovernmental relations.