

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕГО МЕСТО В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

FISCAL FEDERALISM AND ITS PLACE IN THE RUSSIAN ECONOMY

V. Koskova

Summary. The article discusses the theoretical views on federalism and gives the author's definition of this concept, the analysis of the main features of federalism allow us to conclude that it is embodied in a new form of "power federalism". The essence of fiscal federalism and the existing model of fiscal federalism inherent in our economy are revealed. The views of Russian economists on the development of the theory of fiscal federalism and its implementation are given.

Keywords: federalism, budget federalism, model of budget federalism.

Коскова Вероника Сергеевна

Аспирант, Уральский государственный экономический университет
koskova@66.ru

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические взгляды на федерализм и дается авторское определение этого понятия, анализ проявления основных черт федерализма позволяют сделать вывод о том, что он воплотился в новой форме «властный федерализм». Раскрывается сущность бюджетного федерализма и существующая модель бюджетного федерализма присущая нашей экономике. Даются взгляды российских экономистов на развитие теории бюджетного федерализма и воплощении ее в жизнь.

Ключевые слова: федерализм, бюджетный федерализм, модель бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм положенный в основу развития нашей экономики обусловлен наличием ряда проблем: неравномерностью развития регионов, огромной территорией, многонациональностью и много конфессиональностью проживающих на территории народов, различием уровней доходов и социальных благ предоставляемых государством и международными: применении санкционной политики в отношении к нашей стране, введении ограничений в получении кредитов и приобретении передовых технологий ставит в невыгодное положение экономику нашего государства в экономическом соревновании с ведущими экономиками мира.

Целью статьи является обоснование концептуальных основ бюджетного федерализма для осуществления эффективного управления экономикой страны, формировании жизнеспособной, реально действующей в экономике модели федерализма наполненного новым содержанием.

Эволюционное воплощение экономических реформ в современной России, направленных на самостоятельность региональных и местных бюджетов, поднимают проблемы взаимосвязи уровней власти и управления, обусловленные возрастанием роли краеугольной основы нашего государства — федерализма.

Федерализм — как особая форма государственного устройства в виде «федеративного государства» сложилась в конце 18 века. Большинство государств сформировались как союзы, вместе с тем, каждое государство имело свое кардинальное различие в территориаль-

ном, экономическом и этническом отношениях. Реальная потребность теоретического осмысления проблем федерализма возникла при образовании США. Предложенная американскими учеными Д. Джейм А. Гамильтоном Д. Мэдисоном идея федерализма, представленная серией статей в ряде газет, легла в основу знаменитого «Федералист», идеи которого законодательно закреплены в Конституции США. Они рассматривали федеративное государство, как сложное государственное образование в основе которого заложена двухуровневая структура и обоюдное невмешательство в сферы полномочий как федерального центра, так и субъекта федерации [1]. Концепция федерализма стала основополагающей для глубокого изучения ее сущности, принципов и понятия.

В месте с тем, емкого понятия «федерализм» нет ни в российской, ни в западной экономической науке. Критерии характеризующие понятие «федерализм»: конституционно-правовое закрепление государственного устройства и субъектного состава федерации; разграничение компетенции и полномочий различных уровней публичной власти; порядок формирования верхней палаты парламента и ее реальное влияние на законодательный процесс; участие субъектов федерации в законодательных реформах и т.д. в самом широком смысле представляющую его как идеологию подлинно самоуправляющегося общества, альтернативой к любой централизованной власти.

По нашему мнению, выделение основных критериев, характеризующих «федерализм», позволяет сформулировать основное понятие. Федерализм — это особая

двухуровневая система государственной власти, при которой несколькими государственными или территориальными образованиями создается государство, участники которого, обладают определенной политической самостоятельностью в разграничении предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в федеративном государстве. Предложенное нами определение наиболее емко отражает саму сущность федерализма.

Принцип федерализма находит свое законодательное закрепление в Конституции Российской Федерации. На основании Главы 1 ст. 1 «Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство» [2].

Особенностью Российской Федерации является разделение власти по «вертикали» и «горизонтали».

Публичная власть по «вертикали» делится на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Соответственно и по «горизонтали» — на три уровня: федеральный уровень власти с федеральными органами государственной власти; региональный уровень власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации; местный уровень власти с органами местного самоуправления.

Федеральный и региональный уровни власти относятся к государственной власти. Местный уровень власти не входит в государственную власть.

Исходя из этого, важнейшим отличительным признаком современного российского федерализма является система государственной власти двух уровней — власть федерации и власть субъекта федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 77 Конституция Российской Федерации [2] федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнения полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Глубокий анализ сущности федерализма позволил Радионовой В. М. Аветисяну И. А. рассматривать федерализм как «... органическое сочетание экономических финансовых и других интересов всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечения единства и целостности страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов включенных в их компетенцию» [3;4].

Вместе с тем, федерализм в Российской Федерации приобрел особую форму связанную с усилением роли государственного управления во всех звеньях: федерации, субъектах федерации, муниципальных образованиях. Создание институтов федеральных округов, введение Полномочных представителей Президента России в семи округах, утверждение глав субъектов федерации региональными органами власти, а затем и выборность их, возможность досрочного освобождения от должности глав субъектов федерации, усиление роли региональных парламентов, реформа местного самоуправления выводят российскую модель федерализма на новый уровень. Современные тенденции развивающиеся в бюджетной системе, налоговой политике, отношении к собственности и финансовым ресурсам не могут отменить того, что экономические и социальные процессы связанные с рыночным развитием и санкционной политикой ряда государств требуют усиления централизации единству многих функций государства. Вместе с тем, федерализм не должен противоречить законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации, а должен основываться на этом единстве, на жесткой «вертикали» исполнительной власти, деятельности судебных и правоохранительных органов. Построение четкой вертикали власти в определенной степени ограничивают федерализм, который на современном этапе развития нашего государства проявляется в новом понятии как «властный федерализм».

Таким образом, государственное устройство основанное на проверенных временем принципах федерализма представляет собой базис для формирования бюджетного федерализма в экономике, который создает принципиально новую систему бюджетного устройства федеративного государства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет «бюджетный федерализм» как «отношения возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществлении расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственного и муниципального заимствования, регулирования государственного и муниципального долга, ...в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществление бюджетного учета, составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности» [5].

Американские экономисты впервые сформулировав фискальный федерализм как понятие подразумевали под ним автономность функционирования бюджетов отдельных уровней власти, в последующем современные

ученые видели бюджетный федерализм в федеративном устройстве государства, а экономические причины усматривали в необходимости обеспечения производства общественных благ или же потребностями обеспечения властей разного уровня необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими их функций на должном уровне.

Определяющим элементом в понятии «бюджетный федерализм» выступает единство интересов и достаточный уровень самостоятельности территориальных бюджетов. Это обусловлено рядом причин: во-первых, единством целей и интересов различных уровней власти, во-вторых, глубочайшей ответственностью региональных и местных органов власти за сбалансированность бюджетов и бюджетную обеспеченность, в-третьих, созданием федеральными органами власти необходимых предпосылок для формирования условий в реализации принципов бюджетного федерализма и организации межбюджетных отношений.

Анализ сущности бюджетного федерализма позволил А. Лаврову выделить ряд принципов присущих ему:

- ◆ независимость и самостоятельность бюджетов разных уровней;
- ◆ законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между федеральными региональными и местными органами власти и управления;
- ◆ соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям (обеспечение вертикального и горизонтального выравнивания доходов нижестоящих бюджетов);
- ◆ применение научных методов регулирования межбюджетных отношений и предоставление финансовой помощи;
- ◆ наличие специальных средств предотвращения и разрешения разногласий между различными уровнями власти и управления [6].

На основании этого основными экономическими инструментами бюджетного федерализма выступают: — закрепление налоговых и других источников формирования бюджетов за властями различного уровня;

- ◆ разграничение расходных полномочий; — формирование и управление межбюджетными потоками.

Анализируя феномен бюджетного федерализма ученые — экономисты И. Аветисян, А. Игудин, А. Лавров, И. Подпорина, В. Птицын, М. Печенская и др. формулируют определение «бюджетному федерализму» как «... особой форме бюджетного устройства в федеративном государстве предполагающая участие всех звеньев бюджетной системы в равной степени в едином бюджетном

процессе, ориентированном и на учете общегосударственных интересов и на реализацию интересов субъектов федерации и муниципальных образований» [4; 7; 8; 9; 10; 11].

Опыт развития цивилизованных стран выделяет несколько моделей бюджетного федерализма, при этом идеальной модели так и не найдено, что связано со спецификой той или иной особенностью развития ряда стран. Авторы, рассматривая те или иные грани бюджетного процесса основываясь на межбюджетных отношениях, выделяют такие понятия как «конкурентный федерализм», «фискальный федерализм», «экономический федерализм», «налогово-бюджетный федерализм». По нашему мнению, дискуссию по используемым понятиям подвели Э. Пешина и А. Стрекалова которые глубоко проанализировав понятие «фискальный федерализм» и «бюджетный федерализм» выявили ряд закономерностей, которые могут свидетельствовать о синонимии данных понятий [12].

Кооперативная модель присущая российскому бюджетному федерализму характеризуется единством интересов федерального центра и регионов, но в отличие от централизованной модели предоставляет регионам значительно больше свобод в формировании и исполнении бюджетов нижестоящего уровня власти. Кроме того, кооперативная модель отличается усилением контроля центрального правительства за бюджетной деятельностью регионов, их долговой политикой, а так же уровнем социально-экономического развития территорий. Стройная система вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов, присущая этому методу, способствует оптимизации распределения бюджетных полномочий между различными уровнями власти и уровня потребления государственных услуг по регионам страны.

Бюджетный федерализм в России, в какой то степени, в своем развитии пытается соответствовать мировой практике, что находит свое выражение: — в непосредственном участии всех уровней власти в формировании и утверждении бюджетов всех уровней; — законодательным закреплением налогов за каждым уровнем власти; — передачей полномочий на более низкий уровень бюджетов; — дополнением местных ставок к федеральным и территориальным налогам; — возрастанием ответственности центра за состоянием региональных финансов; — наличием ограничений самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований; — присутствием развитого механизма перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы через систему трансфертов.

Емкую характеристику бюджетного федерализма в Российской Федерации дает Швецов Ю. Г. в ряде своих

статей [13;14;15]. Подводя итог преобразований за последние 20 лет он отмечает, что они не могли привезти к позитивному результату, поскольку были направлены не на создание совершенно новой для страны модели бюджетного федерализма, а на реанимирование элементов советской системы управления экономикой применение, отбрасывает нас назад в экономическом развитии. Основным средством выхода из тупика он видит в разумной децентрализации бюджетной системы, которая значительно более эффективна и обладает немаловажным преимуществом. Он указывает на ряд ошибок допущенных в бюджетной сфере: чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования, практика многоканального финансирования одних и тех же потребностей субъектов РФ, ограниченность сферы формализованного распределения различных форм финансовой помощи регионам, недостаток прозрачности методики расчета трансфертов, текущий характер бюджетного выравнивания.

По нашему мнению, Швецов Ю.Г. не видит перспектив бюджетного федерализма потому, что хочет сразу же получить результат, но это невозможно. Существующая

модель бюджетного федерализма подвергается осмыслению и критике большинством российских и зарубежных ученых-экономистов, но эта модель выстрадана временем и теми условиями в которых развивалась российская экономика. В настоящее время судьба бюджетного федерализма в России зависит не столько от той или иной модели, а сколько от того, чтобы оптимальная модель федерализма была гибкой, то есть вовремя становилась то более централизованной, то более децентрализованной. Опыт ведущих экономик заставляет нас интенсивно формировать налогооблагаемую базу: вкладывать средства в человека, развивать малый и средний бизнес, внедрять в производство новые технологии, финансово поддерживать индивидуальное жилищное и ипотечное строительство, расширять оборот земель, формировать щадящую кредитную политику.

Таким образом, дальнейшее изучение теории федерализма, его применении на практике в различных странах, попытки внедрения этого опыта в российскую действительность, позволят экономической науке научно обосновать необходимость изменения сущности бюджетного федерализма в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федералист. Политическое эссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея. М.: Издательство Прогресс, 1993. 591 с.
2. Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993) с учетом поправок внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7 — ФКЗ от 05.02.2014 № 2—ФКЗ от 21.07.2014 № 11 — ФКЗ). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.01.2019).
3. Родионова В. М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. 1994. № 8. С. 3.
4. Аветисян И. А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2011. № 1(13). С. 115—131.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 19.01.2019).
6. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики. 1995. № 6. С. 21—22.
7. Игудин А. Г. К межбюджетным отношениям в субъектах Федерации // Финансы. 1999. № 10. С. 17—20.
8. Лавров А. М. Проблемы и перспективы развития межбюджетных отношений в России // Общество и экономика. 1995. № 3. С. 3—23.
9. Подпорина И. В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. 1999. № 7. С. 17—20.
10. Птицын В. И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. 1996. № 9. С. 7—11.
11. Печенская М. А., Ускова Т. В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты тенденции прогноз. 2012. № 1(19). С. 136—146.
12. Пешина Э. В. Стрекалова А. А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 11. С. 34—52.
13. Швецов Ю. Г. Тупик российского бюджетного федерализма // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 12. С. 39—48.
14. Швецов Ю. Г. О состоянии российского бюджетного федерализма // Налоги и финансы. 2017. С. 14—22.
15. Швецов Ю. Г. Бюджетный федерализм: состояние кризиса // Проблемы учета и финансов. 2016. № 4(24). С. 3—9.

© Коскова Вероника Сергеевна (koskova@66.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»