

ТУПИК РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*

Юрий Геннадьевич ШВЕЦОВ

доктор экономических наук, профессор,
 Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова (АлтГТУ),
 Барнаул, Алтайский край, Российская Федерация
 yu.shvetsov@mail.ru
 ORCID: отсутствует
 SPIN-код: 9978-7600

История статьи:

Рег. № 16/2017
 Получена 12.01.2017
 Получена в доработанном
 виде 05.03.2017
 Одобрена 05.04.2017
 Доступна онлайн
 15.04.2020

УДК 338.2

JEL: E62, H30, H60, H77

Аннотация

Предмет. Во всем мире основополагающим принципом бюджетного федерализма является децентрализация бюджетной системы, позволяющая максимально полно учесть интересы проживающего на той или иной территории населения. Жестко регламентированная финансовая система, в которой неукоснительно соблюдаются интересы только федерального бюджета, неэффективна, она обрекает административные образования страны на иждивенческие настроения, на нерациональное использование налогового потенциала регионов и муниципалитетов, способствует нарастанию инфляционных процессов в экономике. Для Российской Федерации в настоящее время это проблема номер один, и от скорейшего ее решения зависит состояние разветвленной сферы бюджетного сектора, в котором занято около одной трети трудоспособного населения страны.

Цели. Анализ современного состояния системы межбюджетных отношений в РФ и обоснование необходимости кардинальных изменений в ней.

Методология. Использовался системный подход, система бюджетного регулирования рассматривается, с одной стороны, как сегмент финансовой сферы страны, а с другой – как один из важнейших макроэкономических регуляторов, выполняющий инвестиционную и социальную функции и характеризующийся организационными, правовыми и финансовыми особенностями. В основу исследования положен диалектический метод изучения объективных экономических законов, закономерностей и явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи.

Результаты. Обосновывается проблема кризисного состояния системы бюджетного регулирования в России и раскрываются перспективы его преодоления. Выявлены и проанализированы важнейшие недостатки действующего порядка формирования межбюджетных отношений, определена его нацеленность исключительно на сбалансированность федерального бюджета.

Выводы. Необходим переход от модели централизованного финансового устройства страны к принципу децентрализации бюджетного устройства.

Область применения. Проведенное исследование будет способствовать обоснованию отказа от политики жесткого регламентирования бюджетных процессов в экономике и перехода на либеральную модель межбюджетных отношений, отвечающую мировым стандартам.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное регулирование, бюджетный федерализм, бюджетная реформа, бюджетное устройство

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Швецов Ю.Г. Тупик российского бюджетного федерализма // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 4. – С. 709 – 722.
<https://doi.org/10.24891/re.18.4.709>

Все преобразования в бюджетном секторе национальной экономики РФ, произошедшие в период 1998–2016 гг., не привели да и не

могли привести ни к какому позитивному результату, поскольку были направлены не на создание приемлемой для страны модели бюджетного федерализма, обеспечивающей высокую эффективность управления государственными финансами, а на

* Статья публикуется по материалам журнала «Финансы и кредит». 2017. Т. 23. Вып. 19.
 URL: <https://doi.org/10.24891/fc.23.19.1094>

сохранение в завуалированном виде доставшейся в наследство от СССР политики централизованного управления бюджетными ресурсами [1–3]. Эта тенденция начала проявляться с 1998 г., когда была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 годы¹, начало реализации которой ознаменовалось сменой вектора эволюционного развития России с положительного (бюджетный федерализм) на отрицательный (административные методы управления), несмотря на то что за прошедший семилетний цикл (1991–1997 гг.) стране удалось добиться весомых успехов в построении рациональной системы межбюджетных отношений.

После обретения независимости РФ были приняты три основополагающих закона (от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы РСФСР» и Конституция РФ), позволившие заменить модель унитарного бюджетного устройства страны на федеративную, превратить налоговую систему в источники доходов бюджетов всех трех уровней, обеспечить либерализацию условий предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве, промышленности, строительстве, внешней торговле, кредитной и страховой сферах и пр.

В результате этих новаций, придавших дополнительный импульс развитию национальной экономики, была обеспечена самостоятельность каждого уровня бюджета бюджетной системы государства, четко разделены их доходные источники вместо применявшегося ранее целевого дотирования нижестоящих бюджетов со стороны вышестоящего, произошло внедрение в практику механизма регулирующих налогов на основе дифференциации налоговых ставок на части, в соответствии с которыми суммы налоговых платежей одновременно стали поступать в разные бюджеты в определенной

пропорции. Все это в комплексе обусловило создание в течение 1991–1994 гг. организационно-экономических условий в стране для преобразования ее бюджетной системы из централизованной в децентрализованную как необходимой базы для развития принципов бюджетного федерализма.

В дальнейший период формирования системы межбюджетных отношений (1994–1997 гг.) происходили процессы, имеющие целью выравнивание условий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Главным направлением этой деятельности стала разработка нормативов унифицированных правил распределения финансовой помощи регионам на основе объективных критериев и единой формулы вместо применявшегося ранее субъективного порядка индивидуального согласования объемов финансовой поддержки центра с каждым из субъектов РФ. Для этого в составе федерального бюджета был создан Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), трансферты из которого стали распределяться между нуждающимися в финансовой санации субъектами РФ по специальной методике, учитывающей величину наличного налогового потенциала и размер отклонений уровня бюджетной обеспеченности территорий от среднего по стране уровня.

Параллельно с этим стали действовать единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ (например, в регионы направлялись 25% собранного на их территории НДС), а позднее эта мера была дополнена стабильными для ближайших трех лет пропорциями деления федеральных налогов между центром и регионами. Кроме того, были созданы необходимые условия для закрепления за региональными и местными властями собственных налогов, а субъекты Федерации получили возможность самостоятельно определять ставку налога на прибыль предприятий и организаций, зачисляемого в их бюджеты. Был принят закон РФ от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в

¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах».
URL: <https://base.garant.ru/179167/>

Российской Федерации», создавший необходимую правовую базу для совершенствования регламентации финансов низового уровня бюджетной системы.

К этому времени уже можно было говорить о соответствии российского бюджетного федерализма требованиям мирового уровня. Порочная практика, при которой эти отношения сводились к ожесточенной борьбе субъектов РФ с центром за «выбивание» максимально возможной величины денежных средств, прекратилась, а вместо этого стали использоваться хоть и не до конца объективные, но все же более совершенные финансово-экономические методы бюджетного регулирования. Результатами этих мер стали укрепляющаяся стабилизация бюджетных пропорций в обществе, их соответствие основным макроэкономическим индикаторам развития национальной хозяйственной системы и качественным условиям ее непрерывного улучшения, существенное снижение ранее просто огромных встречных финансовых потоков [4–15].

Совершенно естественно, что за столь мизерный промежуток времени существования новых форматов бюджетного регулирования допускались и накапливались серьезные изъяны и неизбежные ошибки, такие как возможность финансирования конкретных потребностей субъектов РФ из разных источников, недостаточные объективность и прозрачность распределения различных форм финансовой помощи регионам, несовершенство методики расчета трансфертов, нацеленность бюджетного выравнивания исключительно на текущие нужды органов власти субъектов РФ. Тем не менее правильность выбранного курса – соблюдение важнейших принципов бюджетного федерализма – не подвергалась никакому сомнению [16].

Однако в 1998 г. в развитии системы межбюджетных отношений произошел неожиданный поворот, перечеркнувший все с таким трудом обретенные достижения в этой сфере. Правительство, не объясняя причин

резкого изменения своей позиции, сосредоточилось на задаче жесткой централизации подавляющей части финансовых ресурсов в государстве. Первым шагом в этом направлении стало уменьшение норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ НДС с 25% до 15%. Спустя три года уже весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете. Наряду с этим в его составе стали формироваться различные денежные фонды для распределения между субъектами РФ. Из восьми созданных в 2001 г. фондов в настоящее время действует четыре.

В период 2001–2004 гг. произошли существенные изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, которые еще сильнее поменяли соотношение сил центра и регионов в бюджетной сфере. Чрезмерная концентрация средств в составе федерального бюджета в результате изменения схемы распределения налоговых платежей стала реальностью. При этом для регионов, несмотря на их значительные потери в доходной части бюджетов, оставили в силе основные обязанности по обеспечению расходных обязательств в отношении бюджетополучателей, что повлекло за собой резкий рост их зависимости от «финансовых вливаний» из федерального бюджета. Тем самым была практически полностью уничтожена финансовая база региональных и местных бюджетов, позволявшая им прежде рассчитывать только на себя в проведении политики социально-экономического развития территории.

Закрепление за федеральными органами государственной власти большинства полномочий по формированию доходной базы региональных и местных бюджетов стало после этого главным содержанием и основной движущей силой всего бюджетного процесса. Такое фактически сложившееся положение прошло и регламентационную процедуру в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, в которой недвусмысленно провозглашается, что в основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и одновременно

децентрализации официальных бюджетных полномочий².

В области формирования доходов бюджетов было принято положение, в соответствии с которым все налоговые поступления перестают дробиться между уровнями бюджетной системы и полностью зачисляются в бюджет одного уровня. Тем самым на законодательном уровне решено было отказаться от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а данный порядок был установлен Бюджетным кодексом. Федеральные налоги целиком без всякого секвестирования должны поступать в федеральный бюджет, региональные и местные налоги – только в соответствующие бюджеты.

В теории бюджетного регулирования основными критериями наделения налоговыми доходами того или иного бюджета являются прежде всего те, которые способствуют уменьшению числа дотационных регионов и муниципалитетов, сведению к минимуму объема перераспределительных финансовых процедур, оптимизации встречных финансовых потоков для того, чтобы каждый субъект Федерации и каждый орган местного самоуправления имел бы достаточные по размерам собственные источники формирования бюджета, позволяющие осуществлять комплексное социально-экономическое развитие соответствующей территории.

Есть два основных способа закрепления финансовых ресурсов за бюджетами субфедерального уровня для выполнения региональными и местными органами власти стоящих перед ними задач по максимально полному раскрытию налогового потенциала собственных территорий. Первый из них предполагает централизацию в федеральном бюджете большей части финансовых ресурсов страны с последующим их

перераспределением между регионами и муниципалитетами в размерах, необходимых для финансирования предписанных им расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм централизованной финансовой помощи. Именно этот способ взят на вооружение Программой развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года и он же был положен в основу Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившего в действие в 2006 г.

Институту регулирующих налогов были предпочтены дотационные формы межбюджетного регулирования, что является просчетом, поскольку в этом случае возникает устойчивая зависимость социально-экономического развития субъектов РФ от федерального центра, тормозящая раскрытие на местах собственного потенциала территориального развития и обуславливающая необходимость концентрации значительных финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

Второй же способ заключается в росте доли собственных доходов, закрепленных за субъектами РФ и муниципальными образованиями полностью или частично, установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что обеспечивает решение задачи прямо противоположной – снижение дотационности бюджетов субфедерального уровня.

Последний вариант является предпочтительным, ибо повышает уровень самообеспеченности территорий и утверждает на практике более прогрессивную систему бюджетного регулирования.

Однако до сих пор дотационные формы регулирования межбюджетных отношений остаются востребованными, в результате чего число депрессивных районов не снижается; регулирование объема финансовых потоков в бюджетной системе страны существующими способами никак не влияет на их чрезмерность; большинство принятых решений органами законодательной и

² Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042/a93b1ff34d217553b3014aeb4ff3c7afebfa22af/

исполнительной власти не подкреплены соответствующими источниками их финансирования; к Бюджетному кодексу имеется очень много претензий со стороны ученых и практиков; действие большого количества специальных фондов, сосредоточенных в федеральном бюджете, приводит к нерациональному использованию денежных средств и их рассредоточению, в результате чего ключевые направления социально-экономического развития страны остаются без должного внимания и необходимых финансовых ресурсов; ФФПР сохраняет ведущее значение в механизме выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов регионов [17].

Все нормативные документы и различного рода программы, нацеленные на совершенствование системы бюджетного регулирования, изданные в период 1999–2016 гг. (Концепция развития межбюджетных отношений на 1999–2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, законы от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг., Концепция реформирования межбюджетных отношений на 2011–2013 гг., законы о федеральном бюджете на 2013–2016 гг.), наглядно свидетельствуют о том, что все составные элементы механизма межбюджетных отношений глубоко реакционны, не соответствуют ни одной из прогрессивных моделей бюджетного федерализма, а наоборот, полностью его дискредитируют, ибо возвращают страну к истокам административно-командной системы управления народным хозяйством в советский период.

Значительными системными недостатками страдает и главный нормативный акт в

области управления государственными финансами – Бюджетный кодекс РФ. Посмотрим на эти изъяны на примере содержащихся в документе принципов построения бюджетной системы: единства, самостоятельности, равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, полноты учета бюджетных доходов и расходов, гласности и достоверности бюджета.

Единство бюджетной системы не может реализовываться через приоритетное положение федерального бюджета по отношению к региональным и местным, органы власти соответствующих уровней должны функционировать в равных условиях и не иметь ощутимых преимуществ друг перед другом в формировании необходимых финансовых ресурсов.

Однако главные особенности бюджетной системы РФ свидетельствуют об особом статусе федеральных органов власти, посредством которого максимально полно учитываются их интересы и утверждается пренебрежительное отношение к запросам регионов и муниципалитетов. Это подтверждается ежегодной концентрацией значительной доли финансовых ресурсов в центральном бюджете, огромными объемами перераспределяемых бюджетных средств между нижестоящими звеньями бюджетной системы, неоправданным субъективизмом при дифференциации размера финансовых ресурсов, выделяемых территориям, несовершенным механизмом формирования региональных и местных бюджетов, своим объективным следствием имеющим закрепление у нижестоящих управленческих структур иждивенчество и пассивность в решении вопросов местного значения.

Принцип самостоятельность каждого бюджета может быть реализован только при условии, что за тем или иным органом власти закреплены весомые собственные источники финансовых ресурсов, которыми они могут свободно распоряжаться в соответствии с задачами по развитию социальной инфраструктуры территории и повышению

уровня жизни населения и при этом несут полную ответственность за рациональное, целевое и эффективное использование этих бюджетных средств.

Невозможность реализации этого важнейшего принципа в российской бюджетной системе объясняется следующим фактически сложившимся положением дел:

- частым изменением размеров отчислений от регулирующих доходов, дающим возможность вышестоящему органу власти оказывать давление на нижестоящий и ставить его в положение униженной зависимости от степени лояльности руководства;
- многоканальностью межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, не только не устраняющей возможности применения пресловутого индивидуального подхода при выборе объектов для выделения финансовой помощи, но и возводящей его в принцип.

Потому и не работает в экономике другой важный принцип, означающий, что для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления государство устанавливает равные и обязательные для исполнения нормы, лежащие в основе их компетенции в области бюджетного регулирования. Эти нормы в настоящее время или не соблюдаются, или выполняются не в полном объеме, вследствие чего независимость большинства территориальных бюджетов лишь кажущаяся, декларативная.

В соответствии с Бюджетным кодексом все доходы и расходы бюджетов, как и внебюджетных фондов, и другие обязательные поступления, подлежат полному и неременному отражению в соответствующих финансовых документах. Однако действующий порядок составления федерального бюджета имеет серьезные недостатки, главным из которых является тот, что он формируется в таком порядке, что размывается классическое понятие профицита бюджета.

Так, в бюджетах 2004–2008 гг. профицит нельзя отнести ни к первичному, ни к конечному, если брать в расчет необходимость погашения внешней задолженности, ибо профицит считался как разница между всей суммой доходов и расходов, в которые входила и величина обслуживания внутреннего и внешнего долга. За рамками полученного результата оказалась внушительная сумма, предназначенная для погашения внешнего долга.

Таким образом, для уплаты внешнего долга, раз его величина не включена в объем расходов, необходимы специальные источники финансирования, что возлагает дополнительную нагрузку на доходную часть бюджета, ибо имеющегося в наличии размера профицита недостаточно, чтобы погасить основную часть внешнего долга. Следовательно, на самом деле с учетом необходимости избавления от внешнего долга бюджеты за 2004–2008 гг. были с дефицитом, причем размер его достигал весьма существенного значения. Для финансирования полученного дефицита опять потребовался поиск дополнительных ресурсов, которые вновь увеличили (восстановили) размер государственного долга.

Значит, действующий порядок составления федерального бюджета глубоко порочен, поскольку он, во-первых, скрывает настоящее положение дела с сальдо бюджета, поскольку последнее определяется без учета величины источников финансирования внешнего долга, а во-вторых, помещая за рамки бюджетного процесса и финансового контроля весьма значительные суммы, используемые для покрытия фактически сложившегося дефицита бюджета, государство сознательно инициирует прецедент, при котором исполнение бюджета становится непрозрачным.

Из-за пренебрежения законами проявления классического бюджетного федерализма на практике не соблюдаются и другие важные принципы бюджетной системы: сбалансированности, результативности использования денежных средств, совокупного покрытия расходов.

Отмеченные недостатки приводят к тому, что опубликованная в открытой печати информация об отчетах об исполнении бюджетов оказывается изначально неполной и недостоверной. Использование в практике бюджетного регулирования несовершенных методов определения финансовых параметров создает картину ложного благополучия в бюджетной сфере экономики страны и затягивает ее в трясину неконтролируемого роста государственного долга. Получается, что в условиях более высоких экспортных цен на энергоносители параллельно основному бюджету формируется вторая, изолированная от первого доходная часть федерального бюджета, обозначенная как «финансовый резерв», который в реальности представляет собой не действующий фонд денежных средств, в который в течение года зачисляются деньги из определенных источников, а абстрактный показатель остатков средств федерального бюджета, определяемый исключительно расчетным способом. Это обуславливает невозможность оперативного учета и контроля использования средств, числящихся в финансовом резерве³.

Еще более осложнилось положение территориальных органов власти, когда в 2000-х гг. перечень региональных налогов и сборов сократился с семи до трех, а местных – с пяти до двух, что нашло свое отражение в бюджетно-налоговом законодательстве.

Уже долгое время наиболее весомые в количественном отношении доходы закреплены за центральным бюджетом, при этом весьма ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации и органов местного самоуправления находятся под неусыпным жестким контролем со стороны специализированных финансовых органов. Параллельно с этим произошло существенное увеличение числа финансовых фондов, средства из которых курсируют в противоположных направлениях между регионами и муниципальными образованиями: вместо ликвидированного единого Фонда финансовой поддержки

муниципальных образований зачем-то образованы производные от него региональные Фонд финансовой поддержки поселений и Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), Фонд субсидий и Фонд субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, Фонд муниципального развития субъекта РФ и др.

Сложившийся механизм системы межбюджетных отношений и формирования региональных финансов, конечно же, не соответствует ни одной из существующих в мире моделей бюджетного федерализма. Неимоверно раздутый уровень централизации государственных финансов, более свойственный унитарным странам, привел к резкой стагнации экономики и социальной жизни территорий и закономерному росту дефицитов их бюджетов.

Тенденция аккумуляции доходных источников в федеральном бюджете, неизменно проявляющаяся в период 1998–2016 гг., позволяет центру без очевидных проблем балансировать вышестоящий бюджет путем перекладывания многих важных расходных обязательств на бюджеты субфедерального уровня, что можно квалифицировать как намеренное обречение нижестоящих органов власти на хроническое существование их бюджетов в режиме неизбежного дефицита. Таким образом, в межбюджетных отношениях прочно укрепился остаточный механизм формирования бюджетов субфедерального уровня, в силу которого подавляющее большинство регионов существует в условиях острого дефицита собственных источников формирования территориальных бюджетов, что ставит крест на обеспечении их реальной самостоятельности.

При таком неизбежно повторяющемся сценарии бюджетного регулирования ни один из многочисленных фондов финансовой помощи, какие бы методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций ни применялись, ни в малейшей степени не способны нацелить региональные и местные органы власти на всемерное раскрытие

³ Швецов Ю.Г., Булаш О.А. Российская Федерация: федерализм почти не виден // ЭКО. 2008. № 10. С. 162–172.

налогового потенциала их территорий, рост собственных бюджетных доходов, снижение дотационности бюджетов и обеспечить проведение разумной бюджетной политики в интересах проживающего на той или иной территории населения.

Поэтому можно смело констатировать, что главной целью задуманных и последовательно реализованных новаций в системе бюджетного регулирования стал отказ в середине 2000-х гг. от дальнейшего развития в стране бюджетного федерализма и переход к централизованной модели унитарного бюджетного устройства, основанной на административно-командных методах управления, в которой региональные и местные бюджеты оказались в полной материальной зависимости от главного финансового плана государства. Такая реформа бюджетного процесса привела к тому, что субъекты РФ и органы местного самоуправления по сути лишились всякой возможности формирования собственных источников для социально-экономического развития подведомственных территорий, чем были фактически превращены в статистов в ходе планирования и исполнения консолидированного бюджета РФ.

Поэтому все меры по ликвидации неизбежно возникающих проблем в бюджетно-налоговой сфере национального хозяйства не дают и не могут дать никаких позитивных результатов, ибо нацелены на архаичный принцип плановой экономики – централизацию финансовых ресурсов и объективно возникающую в связи с этим дотационность региональных и местных бюджетов. Чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства, а уменьшение доли территориальных финансов влечет за собой ухудшение экономического и социального положения в регионах⁴.

Зарубежный опыт большинства мировых держав наглядно фиксирует то, что всякая реформа государственных финансов всегда весьма трудна для осуществления в силу того, что она всегда включает в себе и объект, и

субъект нового форматирования, что предъявляет повышенные требования к соответствующим органам власти. В России же перестройку финансовой системы власти пытались осуществить, оставляя неизменным субъект ее управления, что, естественно, невозможно. Так, затеянная в середине 2000-х гг. административная реформа не привела к действенной реструктуризации органов управления, ибо была направлена не на повышение эффективности управленческих функций, а на перераспределение функций внутри аппарата государственной власти [17].

Поэтому неудивительно, что в настоящее время система управления государственными финансами в РФ переполнена глубинными внутренними противоречиями и серьезными изъянами, среди которых в первую очередь следует назвать отсутствие настоящей ответственности органов власти за нерациональное использование бюджетных средств, несовпадение декларируемых целей использования бюджетных средств и их конечных результатов, увеличивающуюся из года в год и без того огромную численность государственных служащих и чиновников.

Не случайно большое количество бюджетополучателей самого разного уровня сетует на недостаточную величину бюджетного финансирования, а расходы на содержание бюрократических структур государства с каждым годом все возрастают. Оправдывают этот факт тем, что именно федеральные органы власти заботятся и делают все возможное для повышения эффективности использования средств налогоплательщиков в целях увеличения объемов производства общественных услуг. Однако работники бюджетной сферы этого на себе не ощущают, со своей стороны указывая на то, что большая часть действующих в настоящее время финансовых нормативов нереальны или нерациональны. Фактически же органы государственной власти очень мало заинтересованы в результативности использования бюджетных средств, самой важной целью своей деятельности они считают контроль над объемами бюджетных ресурсов страны.

⁴ Финансы / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ- ДАНА, 2008. С. 97.

В этих условиях всяческие усилия сделать бюджетный процесс более содержательным и направленным на интересы бюджетополучателей и налогоплательщиков неизбежно уравниваются адекватным сопротивлением бюрократии.

Весьма показательной в этом смысле выглядит картина несостоявшегося внедрения двух новшеств в бюджетной сфере. Одним из них является «Программа реструктуризации бюджетного сектора в РФ», которую активно обсуждали во всех средствах массовой информации и специализированных научных изданиях. Однако несмотря на щедрые авансы, выданные этому проекту, им не была решена ни одна из намеченных задач: поставить механизм финансирования бюджетных учреждений в зависимость от результатов их деятельности; устранить существующие конкурентные преимущества бюджетных организаций перед частными предприятиями по оказанию государственных услуг; изжить порочную практику взимания с граждан платежей за то, что по закону должно предоставляться бесплатно.

Главное – предусматривалось внесение в структуру бюджетного сектора национальной экономики серьезных изменений, связанных с рационализацией действующей системы бюджетополучателей, перепрофилированием правового статуса бюджетных учреждений, внедрением нового финансового механизма предоставления государственных услуг, переходом от сметного планирования к бюджетированию, ориентированному на результат.

Ни одно из направлений данной реформы не принесло положительных результатов. Прежде всего не произошло планируемого объединения тех бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, не созданы необходимые организационные условия, которые способствовали бы децентрализации управления государственными финансами, не устранены серьезные противоречия между юридически равным правовым статусом и фактически неодинаковым положением бюджетных учреждений в осуществлении финансовой деятельности, декларируемой

общедоступностью и реальной избирательностью предоставления тех или иных государственных услуг.

Не удалось внедрить в практику бюджетного процесса новые стандарты выполнения государственных обязательств, обеспечивающие необходимую прозрачность и содержательную направленность распределения бюджетных средств, без которых невозможно достичь действительной экономии бюджетных средств.

Все перечисленное не позволило усилить заинтересованность министерств и ведомств в рациональном использовании бюджетных средств вследствие того, что не была реализована тесная зависимость между выделенным объемом бюджетных ресурсов и достигнутыми конечными результатами их использования. Невозможность в связи с этим получения достоверных сведений для принятия решений о плановых ассигнованиях при подготовке бюджета на последующий год, в том числе решений о прекращении финансирования определенных видов расходов при недостижении поставленных целей становится вполне очевидной.

Разработка «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 годах» основывалась на том, что за последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, вследствие чего упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, установлены стабильные доходные источники бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Эти утверждения не соответствуют действительности. Повседневная практика говорит о совсем других тенденциях, сложившихся в системе бюджетного регулирования, и прежде всего об огромной разнице доходных источников и расходных полномочий между федеральным и

субфедеральным уровнями власти, повсеместной дотационности большинства региональных и местных бюджетов – от сельских поселений, муниципальных районов и городских округов до крупных субъектов РФ.

Вопреки этим очевидным фактам авторы «Концепции» по-прежнему во главу угла повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами ставят фактически не признаваемую ими задачу: укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ, ибо все предлагаемые методы ее решения по-прежнему относятся к дотационным формам бюджетного регулирования.

Не случайно оказались совершенно безуспешными попытки обеспечить необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов, сконцентрировать средства финансовой помощи, направляемые на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, включая инвестиционную, в специально создаваемом Федеральном фонде, ввести жесткие ограничения по контролю за эффективностью использования бюджетных средств для субъектов РФ, получающих финансовую помощь из федерального бюджета. Эти меры оказались провальными и никак не сказались на финансовой зависимости от центра большинства субфедеральных бюджетов в РФ⁵. Нисколько не исправила ситуацию и Концепция реформирования межбюджетных

отношений на 2011–2013 гг., которая воспроизводила все основные положения предыдущего программного документа, не добавляя в них ничего принципиально нового.

Россия как всегда изобретает собственный путь развития, который иначе как тупиковый квалифицировать невозможно. Большинство же стран, и федеративных, и унитарных, выбрали другое направление: разумную децентрализацию бюджетной системы, которая значительно более эффективна и обладает немаловажным преимуществом – налоговая нагрузка организаций и количественные и качественные параметры оказываемых ими бюджетных услуг приоритетом имеют интересы населения различных регионов и муниципалитетов.

Централизованному же финансированию региональных и местных бюджетов отводится весьма утилитарное предназначение, не претендующее на свою абсолютизацию: сглаживание различий в бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, а также покрытие расходов, связанных с выполнением органами власти субъектов Федерации по финансированию «федеральных мандатов».

Таким образом, либерализации бюджетной системы, предоставлению региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности российскими властями был предпочтен другой, более архаичный и менее прогрессивный вариант – централизованное управление государственными финансами и дотационные формы регулирования территориальных бюджетов.

⁵ Швецов Ю.Г. Теоретические основы бюджета как экономической категории // *Финансы и кредит*. 2012. № 27. С. 64–71.

Список литературы

1. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
2. Курляндская Г.В., Николаенко Е.И., Ляпина Т.М. и др. Бюджетный федерализм в России: становление и развитие. Сборник докладов на научно-практической конференции «Перспективы развития бюджетного федерализма в России и других странах СНГ». М.: ТЕИС, 2002. 168 с.
3. Веремеева О. Эволюция и становление принципов бюджетной системы Российской Федерации // Федерализм. 2011. № 2. С. 199–204.
4. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. 2010. № 6. С. 8–13.
5. Коломак Е.А. Ресурс федерализма в реформировании экономики России // Федерализм. 2011. № 2. С. 131–138.
6. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
7. Шимширт Н. Децентрализация и финансовый потенциал регионов // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 4. С. 75–83.
8. Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. 2001. № 4. С. 19–45.
9. Сулакшин С.С., Симонов В.В., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю. Бюджет и налоги в экономической политике России. М.: Научный эксперт, 2008. 240 с.
10. Ржевская Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций). М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 159 с.
11. Сенчагов В.К. Бюджетная политика и ее роль в обеспечении экономического роста // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 67–68.
12. Лескова Ю.Г. Саморегулирование как экономическое и правовое явление // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 48–56.
13. Чижов А.М. Политический аспект проблемы взаимоотношений центра и регионов в современном бюджетном федерализме // Этносоциум и межнациональная культура. 2011. № 4. С. 66–73.
14. Идрисов Ш.А., Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм: зарубежные и российская модели // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2016. № 4. С. 442–454.
15. Быкова Ф., Табольская В. Бюджетный федерализм и экономическая самостоятельность территорий // Муниципальная экономика. 2006. № 4. С. 59–62.
16. Швецов Ю.Г. Эволюция российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2005. № 8. С. 76–83.
17. Швецов Ю.Г. От бюджетного федерализма – к «бюджетному феодализму»? // Федерализм. 2005. № 3. С. 217–228.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

A DEADLOCK OF RUSSIAN FISCAL FEDERALISM

Yurii G. SHVETSOV

Polzunov Altai State Technical University (AltSTU), Barnaul, Altai Krai, Russian Federation
yu.shvetsov@mail.ru
ORCID: not available

Article history:

Article No. 16/2017
Received 12 January 2017
Received in revised form
5 March 2017
Accepted 5 April 2017
Available online
15 April 2020

JEL classification: E62, H30,
H60, H77

Keywords: budget, budget
regulation, fiscal federalism,
inter-budget relations, reform

Abstract

Subject. Highly regulated financial system, where only federal budget's interests are observed, is inefficient. It entails irrational use of taxable capacity of regions and municipalities and contributes to inflation upturn. This urgent problem requires the earliest solution, as about one third of able-bodied citizens of the Russian Federation are involved in its public sector.

Objectives. The aim of the study is to review the status of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation and underpin the need for cardinal changes.

Methods. The study rests on the systems approach, methods of scientific knowledge and statistical techniques.

Results. The paper provides a rationale for the crisis state of the budgetary regulation system in Russia and shows prospects to overcome it; reveals and analyzes gaps in the current order of inter-budget relations formation; defines the need for a shift towards the principles of decentralization of budget organization.

Conclusions and Relevance. The study will contribute to substantiation of the change-over to the liberal model of inter-budget relations, which corresponds to world standards.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Shvetsov Yu.G. A Deadlock of Russian Fiscal Federalism. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 4, pp. 709–722.
<https://doi.org/10.24891/re.18.4.709>

Acknowledgments

The article was adapted from the *Finance and Credit* journal, 2017, vol. 23, iss. 19.
URL: <https://doi.org/10.24891/fc.23.19.1094>

References

1. Musgrave R.A., Musgrave P.B. *Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika* [Public Finance in Theory and Practice]. Moscow, Biznes Atlas Publ., 2009, 716 p.
2. Kurlyanskaya G.V., Nikolaenko E.I., Lyapina T.M. et al. *Byudzhetniy federalizm v Rossii: stanovlenie i razvitie. V kn.: Sbornik dokladov na nauchno-prakticheskoi konferentsii "Perspektivy razvitiya byudzhetnogo federalizma v Rossii i drugih stranakh SNG"* [Fiscal federalism in Russia: formation and development. In: Prospects for Fiscal Federalism Development in Russia and other CIS countries: Scientific conference proceedings]. Moscow, TEIS Publ., 2002, 168 p.
3. Veremeeva O. [Evolution and formation of the principles of budget system of the Russian Federation]. *Federalizm = Federalism*, 2011, no. 2, pp. 199–204. (In Russ.)
4. Panskov V.G. [On budget independence]. *Finansy = Finance*, 2010, no. 6, pp. 8–13. (In Russ.)
5. Kolomak E.A. [A resource of federalism in the Russian economy reform]. *Federalizm = Federalism*, 2011, no. 2, pp. 131–138. (In Russ.)

6. Zubarevich N.V. *Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizatsiya* [Regions of Russia: Disparity, crisis, modernization]. Moscow, Nezavisimyi institut sotsial'noi politiki Publ., 2010, 160 p.
7. Shimshirt N. [Decentralization and financial potential of regions]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2011, no. 4, pp. 75–83. (In Russ.)
8. Lavrov A., Litwak J., Sutherland D. [A reform of inter-budget relations in Russia: “The federalism that creates the market”]. *Voprosy Ekonomiki*, 2001, no. 4, pp. 19–45. (In Russ.)
9. Sulakshin S.S., Simonov V.V., Podporina I.V., Pogorelko M.Yu. *Byudzhety i nalogi v ekonomicheskoi politike Rossii* [Budget and taxes in the economic policy of Russia]. Moscow, Nauchnyi ekspert Publ., 2008, 240 p.
10. Rzhetskaya T.G. *Finansovaya sistema i proporsional'nost' rossiiskogo byudzheta (teoriya i praktika formirovaniya byudzhetykh proporsii)* [The financial system and proportion of the Russian budget (theory and practice of budget proportions formation)]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2008, 159 p.
11. Senchagov V.K. [A budget policy and its role in ensuring the economic growth]. *Voprosy Ekonomiki*, 2007, no. 5, pp. 67–68. (In Russ.)
12. Leskova Yu.G. [Self-regulation as an economic and legal phenomenon]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 5, pp. 48–56. (In Russ.)
13. Chizhov A.M. [A political aspect of the problem of relations between the center and regions in the modern fiscal federalism]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura = Ethnosocium and Interethnic Culture*, 2011, no. 4, pp. 66–73. (In Russ.)
14. Idrisov Sh.A., Somoev R.G. [Fiscal federalism: Russian and foreign models]. *Regional'naya ekonomika i upravlenie*, 2016, no. 4, pp. 442–454. (In Russ.)
15. Bykova F., Tabol'skaya V. [Fiscal federalism and economic independence of territories]. *Munitsipal'naya ekonomika = Municipal Economy*, 2006, no. 4, pp. 59–62. (In Russ.)
16. Shvetsov Yu.G. [Evolution of the Russian fiscal federalism]. *Voprosy Ekonomiki*, 2005, no. 8, pp. 76–83. (In Russ.)
17. Shvetsov Yu.G. [From fiscal federalism to 'fiscal feudalism'?]. *Federalizm = Federalism*, 2005, no. 3, pp. 217–228. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.