

П.Ю. Баруличева (асп. каф. МЭО), В.Р. Окорочков, д.э.н., проф.

## ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Независимая Россия унаследовала от СССР бюджетную систему высокоцентрализованного, унитарного государства. Не только региональные, но и российские власти были лишены как реальных рычагов для проведения сколь-либо самостоятельной налоговой и бюджетной политики, так и ответственности за финансовое положение региона. Процесс “согласования” бюджетов разных уровней представлял собой утверждение вышестоящими властями доходов и расходов тех или иных административных единиц, который завершался их “сведением” в единый бюджет. При этом устанавливались индивидуальные для каждого региона пропорции разделения тех или иных налогов между бюджетами разных уровней, необходимые для финансирования согласованных расходов.

До тех пор, пока существовала жесткая административно-партийная вертикаль, налоговые поступления, собиравшиеся подчинявшимися Министерству финансов республиканскими, региональными и местными финансовыми органами, исправно поступали в вышестоящие бюджеты. Однако в условиях углубления общесистемного кризиса наглядно проявилась неустойчивость этой системы. Развал СССР стал реальностью именно тогда, когда бывшие союзные республики прекратили перечислять налоги в союзный бюджет.

В конце 1991 г. Верховным Советом РСФСР были приняты законы “Об основах бюджетного процесса и бюджетного устройства в РСФСР” и “Об основах налоговой системы РСФСР”. В конце 1992-1993 гг. они были дополнены законами “О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономным округам, городам Москве и Санкт-Петербургу”.

При всех их недостатках именно эти законы ввели в правовое пространство новой России основополагающие понятия бюджетного федерализма.

Под бюджетным федерализмом следует понимать многогранную, многоуровневую совокупность отношений в бюджетной сфере между Федерацией, субъектами Федерации и местными органами самоуправления, которая формируется в политически согласованных и четко юридически закрепленных рамках, позволяющим каждому уровню власти и управления в полной мере реализовать возложенные на них Конституцией страны и Федеративным договором полномочия на самостоятельной основе в общегосударственных, общенациональных интересах.

Бюджетный федерализм служит одной из ключевых составляющих механизма функционирования федеративного государства.

Анализ построения бюджетно-налоговых систем в государствах федеративного устройства позволяет выделить следующие универсальные положения, которые в совокупности выражают суть стандартной модели бюджетного федерализма:

- сосуществование нескольких уровней бюджетно-налоговой системы, соответствующих уровням территориально-политического и территориально-административного устройства страны;
- законодательное или договорное распределение полномочий и ответственности каждого из указанных уровней власти за конкретные направления и виды деятельности на соответствующей территории;
- наличие устойчивых представлений о величине необходимых и достаточных расходов для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности;
- использование надежных и общепризнанных субъектами Федерации способов учета их особенностей для корректировки величины вышеуказанных расходов;

- установление в классификации расходов федерального и региональных бюджетов специальных позиций финансирования таких направлений региональной политики федеративного государства, как компенсация нижестоящим бюджетам недостаточности их собственных средств для покрытия нормативно распределяемых расходов, реализация программ селективной поддержки развития отдельных регионов, принятие мер по чрезвычайной поддержке депрессивных территорий. При этом законодательно устанавливаются процедуры обоснования соответствующих расходов, их распределения не только между бюджетами, но и между конечными получателями.

Все эти характеристики стандартной модели бюджетного федерализма претерпевают неизбежные изменения при ее адаптации к условиям конкретного федеративного государства.

Общие принципы рассмотренного бюджетного федерализма определены Конституцией РФ, Федеративным договором, Бюджетным и Налоговым кодексами и к ним относятся:

- равноправие субъектов Федерации в их налоговых и бюджетных взаимоотношениях с федеральным центром;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение бюджетной ответственности и расходных полномочий между органами власти и управления разных уровней;
- соответствие финансовых ресурсов каждого уровня бюджетной системы закрепленным за ним функциям;
- основанные на объективных критериях механизмы предоставления регионам финансовой помощи и территориального перераспределения бюджетных ресурсов;
- наличие оговоренных в законодательстве требований и процедур по поиску взаимоприемлемых решений по налоговым и бюджетным вопросам.

Важной задачей бюджетного федерализма является бесперебойное, с минимальными издержками обеспечение денежными средствами, поступающими по бюджетному каналу в распоряжение всех уровней власти и управления в целях эффективного выполнения ими своих функций. Процесс создания такой модели бюджетного федерализма в РФ находится на стадии становления. Еще не решены основополагающие вопросы о

- степени децентрализации управления и передачи в регионы дополнительных полномочий;
- мере централизации в федеральном бюджете денежных средств и факторах, ее определяющих;
- уровне бюджетной и налоговой самостоятельности регионов;
- соотношении закрепленных и регулирующих, собственных и заемных источниках доходов субъектов Федерации;
- построение единой бюджетно-налоговой системы в стране или ее “распределение” по регионам;
- надежности, предсказуемости устойчивости и эффективности межбюджетных отношений;
- разработке методологических подходов регулирования межбюджетных отношений и отработанных принципах предоставления дотаций, трансфертов и другой финансовой помощи вышестоящими уровнями власти нижестоящим.