

*Курьянова Елена Александровна, заочная аспирантка НОУ ВПО ИУБуп, e-mail: [anesyanc@gmail.com](mailto:anesyanc@gmail.com).*

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**  
(рецензирована)

*В статье анализируется построение системы межбюджетных отношений в российской и зарубежной практике, исследуются парадигмы, тренды и перспективы межбюджетных отношений в отечественной практике регионального развития.*

*Ключевые слова: межбюджетные отношения, финансовая расслоение, финансовое выравнивание, бюджетный федерализм.*

*Kuryanova Elena Alexandrovna, post graduate student of NEI HPE IUBL, e-mail: [anesyanc@gmail.com](mailto:anesyanc@gmail.com).*  
**FORMATION OF INTER-BUDGETARY RELATIONS IN THE RF: PROBLEMS AND PROSPECTS**  
(reviewed)

*This article analyzes the construction of a system of inter-budgetary relations in the Russian and international practice, the paradigms, trends and prospects of inter-budgetary relations in the domestic practice of regional development have been explored.*

*Keywords: inter-budgetary relations, the financial separation, financial equalization, fiscal federalism.*

Проблематика организации эффективной системы межбюджетных отношений на протяжении двух последних десятилетий находится в центре дискуссий как экономистов, так и политиков. Во многом это обусловлено затянувшимися поисками оптимальной модели организации данных отношений, адекватной, с одной стороны, сложившемуся государственному устройству, а с другой – учитывающей зачастую несовпадающие интересы субъектов многоуровневой бюджетной системы.

Модель межбюджетных отношений представляет собой совокупность взаимосвязей между субъектами бюджетных отношений по поводу формирования бюджетных средств, необходимых каждому уровню власти для реализации возложенных на нее полномочий [1].

О. Богачева подразделяет модели организации межбюджетных отношений на децентрализованные и кооперативные. Первая группа моделей характеризуется тем, что при разграничении расходных полномочий ведущая роль отводится центру, но, в то же время, отмечается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей. Что касается кооперативных моделей, то им присуще более тесное сотрудничество в сфере межбюджетных отношений центральных и региональных властей, проявляющееся, с одной стороны, в увеличении доли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, а с другой – в высокой степени централизации управления региональными государственными финансами со стороны центра [2].

Отметим, что примерами реализации децентрализованной модели выступают североамериканские варианты организации межбюджетных отношений (США и Канада). В свою очередь, кооперативная модель характерна для европейских государств.

Некоторые специалисты выделяют также такие модели организации межбюджетных отношений как дуалистическая, связывающая и разделяющая [3].

Особенность дуалистической модели заключается в четком разделении финансовых полномочий между центральным и региональным уровнями власти. Связывающая модель характеризуется распределением компетенций между уровнями власти по их типу. Наконец, разделяющая модель основывается на разделении полномочий между уровнями власти по государственным задачам и областям политики.

При этом большинство специалистов, анализируя данные модели, сводят их к модели бюджетного федерализма.

Одни авторы трактуют бюджетный федерализм как систему принципов, на которых базируется бюджетное устройство, другие – как форму бюджетного устройства в федеративном государстве, третьи – как многоуровневую бюджетную систему государства, четвертые – как отношения между уровнями власти по поводу распределения доходов и расходов бюджета каждого уровня [4].

Важнейшим элементом в системе бюджетного федерализма является перераспределение ресурсов для сглаживания территориального развития, которое осуществляется с помощью горизонтального и вертикального выравнивания. Бюджетное выравнивание в западных концепциях трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов [5].

Некоторые авторы, анализируя модели межбюджетных отношений, рассматривают их через призму бюджетного выравнивания. При этом выделяются следующие их основные формы [6]:

1. Германская модель, ориентированная на выравнивание налогового потенциала федеральных земель как основного фактора сглаживания горизонтальных бюджетно-налоговых диспропорций.

2. Американская модель, отличающаяся высокой децентрализацией бюджетной системы, основанной на четком разграничении бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти.

3. Канадская модель, основывающаяся на использовании нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов.

4. Модель, характерная для унитарных государств, в рамках которой выравнивающие трансферты определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами.

В российской модели бюджетного федерализма сочетаются принципы кооперативного федерализма немецкого типа с превалированием административных методов при обеспечении эффективности регионального управления [7].

Отметим, что межбюджетные отношения в постсоветской России развивались достаточно стихийно, что не позволяло органам государственной власти и местного самоуправления эффективно реализовывать свои функции и служило одной из основных причин многих противоречий между различными уровнями власти. [8] Можно отметить, что современный этап их развития характеризуется следующими тенденциями [9]:

- большая совокупность субъектов межбюджетных отношений как на региональном, так и на местном уровнях;
- существенная дифференциация экономических и бюджетно-налоговых потенциалов регионов и муниципальных образований;
- ограниченная способность большинства субъектов Федерации и органов местного самоуправления к обеспечению бюджетной самодостаточности;
- отсутствие горизонтальных договорных механизмов бюджетного выравнивания между субъектами отношений;
- отсутствие у федерального бюджета достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур;
- резкая диспропорция между переданными на региональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование;
- чрезмерная централизация межбюджетных отношений.

При этом важнейшим противоречием отечественной модели межбюджетных отношений является противоречие между бюджетным федерализмом и унитарным характером налоговой системы [10].

В сфере налоговых отношений федерализм проявляется в сбалансированном разрешении вопросов формирования налоговой системы, сочетании компетенции федеральных и региональных властей в установлении и введении налоговых платежей и доходов, регулировании элементов налогообложения, разграничении видов налоговых платежей между территориальными образованиями различных уровней [11]. Можно сказать, что налоговая составляющая федерализма зависит от порядка распределения налогов по уровню бюджетной системы и устройства налоговой системы государства в целом.

При этом отметим, что специалисты выделяют две модели налогового федерализма: препятствующий рынку и сохраняющий рынок (т.н. конкурентный федерализм) [12]. Если для первой модели характерны такие признаки как высокая централизация доходных источников бюджетов, низкая самостоятельность региональных властей в налоговой сфере, высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах региональных и местных бюджетов, то вторая модель отличается высокой самостоятельностью субфедеральных и муниципальных властей в налоговой сфере, их заинтересованностью в укреплении налоговой базы, четком распределении расходных полномочий между уровнями управления [13].

Современные тенденции развития налоговой системы РФ свидетельствуют в пользу преобладания в ней признаков модели налогового федерализма: препятствующий рынку. Так, у регионов практически нет полномочий по мобилизации доходов в региональный бюджет. Провозглашенное Конституцией Российской Федерации право местного самоуправления самостоятельно устанавливать налоги и сборы) находится в противоречии с федеральным налоговым законодательством. Федеральное правительство определяет большинство источников местных налоговых доходов, в то время как региональные правительства располагают весьма скромным налоговым инструментарием [14].

Об этом, в частности, свидетельствует распределение доходов по различным уровням бюджетной системы, которое указывает на значительное превышение в РФ доли доходов федерального бюджета в общей структуре доходов всех уровней по сравнению с другими федеративными государствами (таблица 1).

Таблица 1 - Распределение доходов национальных бюджетов по различным уровням бюджетной системы [15]

Государство	Федеральный	Региональные	Местные
Германия	46,4	32,8	20,9
Канада	42,8	45,3	11,9
США	48,4	32,1	19,4
Россия	54,8	28,9	16,3

В то же время мировой опыт свидетельствует о том, что снижение федеральной составляющей по ряду налогов может не только положительно повлиять на экономический рост, но и расширить налогооблагаемую базу региональных бюджетов, что подтверждается следующими примерами [16]:

- увеличение налогового кредита по налогу на доходы физических лиц для семей, имеющих детей (США, Австрия, Австралия) и с низкими доходами (США, Канада) привело к увеличению поступлений в региональные бюджеты;

- снижение ставки НДС в Канаде увеличило налоговую базу провинций по налогу на прибыль корпораций, налогу с продаж и налогу на доходы физических лиц.

Поэтому, по нашему мнению, одним из перспективных механизмов решения проблемы приведения в необходимое соответствие уровней бюджетного и налогового федерализма является финансовая эквализация, представляющая собой нахождение оптимального соотношения при распределении налогов и межбюджетных трансфертов как по вертикали, так и по горизонтали. Данный механизм позволяет учесть особенности выполнения публичных обязанностей конкретными регионами и, тем самым, определить действительный, а не нормативный уровень их финансовой потребности [17].

В заключении отметим, что отличие от бюджетного выравнивания, эквализация стимулирует повышение самостоятельности и ответственности органов региональной и муниципальной власти в процессе формирования и исполнения территориальных бюджетов.

Таким образом, использование предложенного инструмента позволяет решить следующие проблемы:

1. Учет объективных возможностей территории в сфере формирования ее налоговой базы.
2. Более адекватный сложившейся ситуации подход к процессу выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации и муниципальных образований.
3. Расширение возможностей регионального и муниципального уровней бюджетной системы в процессе формирования и распределения финансовых ресурсов.

#### Литература:

1. Беляев А.В., Турбина Н.М. Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах // Социально-экономические явления и процессы. – 2009, №2. – С. 24.
2. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 1998, № 8. - С. 32.
3. Беткараев С. Б. О моделях межбюджетных отношений в федеративных государствах // Финансы и кредит. – 2009, №22. – С. 77.
4. Беткараев С. Б. О моделях межбюджетных отношений в федеративных государствах // Финансы и кредит. – 2009, №22. – С. 79.
5. Mathews R. The Theory and Practice of Equalization // A Reform for The Queensland Government, 1993.
6. Беляев А.В., Турбина Н.М. Модели организации и регулирования межбюджетных отношений в зарубежных странах // Социально-экономические явления и процессы. – 2009, №2. – С. 28-29.
7. Российская экономика в 2006 г.: тенденции и перспективы. - М.: ИЭПП, 2007. - С. 122.
8. Соколова А.А. Формы и механизмы вертикального выравнивания в сфере межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2009, №6. – С. 58.
9. Лавровский Б., Постникова Е. О новой парадигме регионального выравнивания в России // [www.kazanfed.ru](http://www.kazanfed.ru).
10. Жилиякова Е. Дмитрий Козак признал базовым противоречие между бюджетным Федерализмом и унитарным характером налоговой системы // Муниципальная власть. – 2008, №5. – С. 6.
11. Пешкова Х. Влияние федерализма на бюджетное устройство российского государства // Федерализм. – 2010, №4. – С. 59.
12. Zhuravskaya E.V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // Journal of Public Economics. – 2000, №76. - P. 339.
13. Пинская М.Р. Воздействие налоговой конкуренции на формирование моделей налогового федерализма // Вестник УГТУ-УПИ. – 2009, №4. – С. 139-140.
14. Дьякова Е.Б., Сушкова И.А. Налоговая система Российской Федерации в условиях реализации бюджетного федерализма // Финансы и кредит. – 2011, № 7. – С. 57.
15. Герасимов В.Г., Ушаков В.А. Зарубежный опыт управления межбюджетными отношениями и целесообразность его применения в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. – 2011, №4. – С. 26.
16. Силуанов А., Назаров В. Взаимодействие федерального центра и регионов при проведении антикризисной политики: международный опыт // Вопросы экономики. – 2009, №9. – С. 112.

17. Пинская М.Р. Налоговый федерализм как основа для распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы // Бизнес-информ. – 2009, №2. – С. 74.

#### **References:**

1. Belyaev A.V., Turbina N.M. *Models of organization and management of interbudgetary relations in foreign countries // Socio-economic phenomena and processes.* 2009. № 2. P. 24.
2. Bogacheva O. *Formation of the Russian model of fiscal federalism // Problems of Economics.* 1998. № 8. P. 32.
3. Betkaraev S.B. *Models of interbudgetary relations in federal states // Finance and Credit.* 2009. №22. P. 77.
4. Betkaraev S.B. *Models of interbudgetary relations in federal states // Finance and Credit.* 2009. №22. P. 79.
5. Mathews R. *The Theory and Practice of Equalization // A Reform for The Queensland Government,* 1993.
6. Belyaev A.V., Turbina N.M. *Models of organization and management of interbudgetary relations in foreign countries // Socio-economic phenomena and processes.* 2009. № 2. P. 27.
7. Belyaev A.V., Turbina N.M. *Models of organization and management of interbudgetary relations in foreign countries // Socio-economic phenomena and processes.* 2009. № 2. P. 28-29.
8. *The Russian Economy in 2006: Trends and Prospects.* M.: IET. 2007. P. 122.
9. Sokolova A.A. *Forms and mechanisms of vertical alignment in the field of interbudgetary relations // Finance and Credit.* 2009. № 6. P. 58.
10. Lavrovsky B., Postnikova E. *On a new paradigm of regional cohesion in Russia // [www.kazanfed.ru](http://www.kazanfed.ru).*
11. Zhilyakova E. *Dmitry Kozak acknowledged the basic contradiction between fiscal federalism and the unitary character of the tax system // Local Authorities.* 2008. № 5. P. 6.
12. Peshkova Kh. *Effect of federalism in the Russian state budget unit // Federalism.* 2010. № 4. P. 59.
13. Zhuravskaya E. V. *Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // Journal of Public Economics.* - 2000, № 76. - P. 339.
14. Pinskaya M. R. *Impact of tax competition in the formation of tax federalism models // Journal of USTU.* 2009. № 4. P. 139-140.
15. Dyakova E.B., Sushkova I.A. *Tax System of the Russian Federation in the implementation of fiscal federalism // Finance and Credit.* 2011. № 7. P. 57.
16. Gerasimov V.G., Ushakov V.A. *International experience of managing interbudgetary fiscal relations and the feasibility of its use in the Russian Federation // Bulletin of Voronezh State University.* -2011. № 4. P. 26.
17. Siluanov A., Nazarov V. *Interaction of the federal center and regions during the anti-crisis policy: international experience // Problems of Economics.* 2009. № 9. P. 112.
18. Pinskaya M.R. *Tax federalism as the basis for the allocation of tax revenues between the levels of budget system // Business-Inform.* 2009. № 2. P. 74.