бюджетные этажи

методологические аспекты формирования межбюджетных отношений в рыночной России

В странах с развитой и развивающей рыночной экономикой в зависимости от типа государственного устройства (унитарный или федеративный) формируются разноуровневые бюджетные системы с соответствующим бюджетным устройством, а также реализуются разные модели бюджетного федерализма, которым соответствуют конкретные межбюджетные отношения.

Садыгов Ф.К.
заместитель министра РФ по налогам и сборам, действительный государственный советник налоговой службы РФ II ранга

В современной России широко используемый термин «бюджетный федерализм» трактуется самым различным образом. Так, по мнению В.М. Родионовой *бюджетный федерализм* – «это такая организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности и автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления» [1].

А.Г. Игудина считает, что *бюджетный федерализм* – «это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов...» [2].

А. М. Лавров рассматривает *бюджетный феде-*

ралим как «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса» [3]. А, по мнению О.В. Богачевой, «автономное существование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах, и называются *бюджетным федерализмом*» [4]. При этом О.В. Богачева считает, что «бюджетный федерализм... не имеет отношения к государственному политическому устройству, а характеризует многоуровневость бюджетной системы любого государства» [5].

В этой связи уместно привести «узкое» и «широкое» толкование бюджетного федерализма Н.М. Сабитовой.: «*бюджетный федерализм* – это основанная на федеративном устройстве государства система отношений различных уровней власти по поводу разграничения бюджетных полномочий»; «*бюджетный федерализм* – это форма организации бюджетного устройства, которая присуща странам с федеративным устройством, характеризующаяся системой отношений, определяющих пропорции централизации и децентрализации бюджетных ресурсов и ответственность за оказание общественных услуг и благ, с использованием различных форм и методов бюджетного регулирования» [6]. Однако мы не можем согласиться с мнением, что «бюджетный федерализм определяет форму организации бюджетного устройства государства» [7].

Понятие бюджетного федерализма в зарубежной экономической литературе применяется ко всем странам вне зависимости от формы государственного устройства при наличие двух и более уровней бюджетной системы. Авторы учебника «Бюджетная система Российской Федерации» *бюджетный федерализм* с одной стороны определяют «как отношения между федеральной властью и властями национально-госу-

«бюджетный федерализм – это форма организации бюджетного устройства, которая присуща странам с федеративным устройством» (Н. Сабитова)

дарственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов, финансируемых из них». А с другой стороны *бюджетный федерализм* ими же трактуется как «принцип построения бюджетных отношений, который позволяет, в условиях самостоятельности каждого бюджета, сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления» [8]. С первой формулировкой, если как-то можно согласиться, то со второй – нет, потому как федерализм не является принципом построения отношений, в том числе и бюджетный федерализм не является принципом построения бюджетный отношений.

«бюджетный федерализм... не имеет отношения к государственному политическому устройству, а характеризует многоуровневость бюджетной системы любого государства»

(О. Богачева)

Авторами учебника «Бюджетная система России» бюджетный федерализм также трактуется двояко. В тексте учебника *финансово-бюджетный федерализм* рассматривается как «разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере»; а в словаре терминов учебника «*федерализм (бюджетный)* – законодательно принимаемая норма равноправных (партнерских) отношений между федеральным центром и субъектами РФ при формировании доходов бюджетов всех уровней за счет оптимального сочетания налогового потенциала, выполняемых финансово-хозяйственных, социальных функций и имеющихся общественно необходимых потребностей» [9]. Если этими авторами под нормой партнерских отношений между уровнями власти понимается система взаимоотношений уровней бюджетной системы, то их определения близки сложившейся за рубежом трактовке

термина «бюджетный федерализм.

Наконец, в энциклопедическом словаре по федерализму *бюджетный федерализм* определяют как «многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий» [10].

Приведенные определения «бюджетного федерализма» в российской экономической литературе свидетельствуют о наличие существенных различий в понимании и толковании данного термина. В значительной степени это объясняется отсутствием в нормативно-правовых документах упоминания термина «бюджетный федерализм». Так, в частности, в Бюджетном кодексе Российской Федерации отсутствует упоминание о бюджетном федерализме, хотя в проекте Бюджетного кодекса РФ первоначально термин «бюджетный федерализм» присутствовал. В то время как в нем приводятся определения *«бюджетная система»* и *«межбюджетные отношения»*, раскрываются их содержания и принципы.

Не последнюю роль в расхождении мнений российских специалистов играет допущенные неточности при переводе иностранной экономической литературы, из которых была заимствована информация по теории бюджетного федерализма. Поэтому в российской экономической литературе наряду с термином «бюджетный федерализм» часто встречаются такие термины как *«бюджетно-налоговый федерализм»* [7], *«фискальный федерализм»* [11], *«финансово-бюджетный федерализм»* [9], *«экономический федерализм»* [12], *«налоговый федерализм»* [13] и др. В связи с отсутствием однозначности в определении понятия «бюджетный федерализм» очень часто его отождествляют с понятием «межбюджетные отношения». В частности, такое впечатление складывается по прочтении работ В.Б. Христенко[14-16]. Уровень развития

уровень развития бюджетного федерализма характеризует состояние системы бюджетных отношений в стране

бюджетного федерализма характеризует состояние системы бюджетных отношений в стране, в том числе и межбюджетных отношений.

в связи с отсутствием однозначности в определении понятия «бюджетный федерализм» его часто отождествляют с понятием «межбюджетные отношения»

Таким образом, даже кратко приведенный обзор зарубежных и отечественных источников информации, позволяет сделать следующий вывод: *под бюджетным федерализмом следует понимать систему бюджетных отношений* ***всех уровней власти****, основанную на бюджетном устройстве, которые строятся на распределении бюджетных полномочий между уровнями власти и властями одного уровня.*

При этом очень важным, на наш взгляд, является раскрытие взаимоотношений между бюджетами одного уровня, а также характера охвата финансовых отношений между федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов, бюджетами субъектов Федерации и бюджетами территориальных внебюджетных фондов. А это связано с распределением бюджетных полномочий внутри самой власти каждого уровня, под которыми мы понимаем *совокупность расходных и доходных (в том числе налоговых) полномочий уровней власти, включая полномочия в сфере оказания финансовой поддержки (в том числе финансовой помощи) другим бюджетам бюджетной системы.* Сегодня это является весьма актуальным вопросом для Российской Федерации, где значимость бюджетов государственных внебюджетных фондов (по сравнению с другими странами с рыночной экономикой) играет весьма существенную роль.

бюджетные этажи

Литература:

1. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы. // Финансы. 1994, № 8, с3-15.
2. Игудин А.Г. Региональная ассиметрия в Российской Федерации и межбюджетные отношения в свете

требований бюджетного федерализма. /НИИФИ Минфина России. – М., 2001.
3. Лавров А.М. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация. // Вопросы экономики. 1995, № 8, с.21-29.
4. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики, 1995, №8 с.
5. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения. 1995, №9, с.104-125.
6. Сабитова Н.М. Бюджетное устройство Российской Федерации: теоретические аспекты. – Казань: Изд-во КФЭИ, 2001, -184с.
7. Ротова В.Н. Анализ оценки налогового потенциала. –М., 2001,
8. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / Общая редакция В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. –М.: Формула права, 2001, -352с.
9. Бюджетная система России. Учебник под ред. Поляка Г.Б., – М.: Юнити, 1999, -540с.
10. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. проф. Романовского и др. – М.: Изд-во Перспектива, 2000, -520с.
11. Суспицын С.А., Поздняков А.М., Беденков А.Р., Масаков В.М., Суслов В.И. Методологические и методические положения совершенствования межбюджетных отношений. – М.: Инсан, 1998, -30с.
12. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2000, -240с.
13. Паскачев А.Б. Налоговый потенциал экономики России. – М.: Изд. Дом «МЕЛАП», 2001, -400с.
14. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608с.
15. Христенко В.Б. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений,// Финансы. – М., 1999, №5, с.12-16.
16. Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу. – Вопросы экономики, 2002, № 2, с.4-18.

бюджетные этажи