

8. Современное состояние и динамика развития некоммерческого сектора Самарской области / И. Козина, Е. Репринцева, И. Тартаковская [и др.]. Самара, 1998.

9. О противодействии коррупции в Самарской области: Закон Самарской области от 10 марта 2009 г. № 23-ГД // Волжская коммуна. 2009. 12 марта.

10. О противодействии коррупции в Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 7 марта 2008 г. № 20-З // Нижегородские новости. 2008. 20 марта.

11. О противодействии коррупции в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 13 июля 2009 г. № 145-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2009. № 17(311). Ст. 1087.

N.S. Rutkovskaya
Features of the Russian Model of Fiscal Federalism and the Main Results of Its Implementation in the Republic of Mordovia in 2000–2011

The article deals with the process of formation of the Russian model of fiscal federalism in 2000–2011. Their main characteristics are analyzed. The implementation of the principles of this model is investigated by the example of the budget development of a subsidized region – the Republic of Mordovia.

Key words and word-combinations: budgeting, fiscal federalism, intergovernmental fiscal relations, revenue and expenditure powers.

Рассматривается процесс оформления российской модели бюджетного федерализма в 2000–2011 гг. и анализируются его основные характеристики. Реализация принципов этой модели исследуется на примере бюджетного развития дотационного региона – Республики Мордовия.

Ключевые слова и словосочетания: бюджетный процесс, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, доходные и расходные полномочия.

УДК 351(470.345)
ББК 67.401.14(2Рос.Мор)

Н.С. Рутковская

**ОСОБЕННОСТИ
РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ
БЮДЖЕТНОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА
И ОСНОВНЫЕ
РЕЗУЛЬТАТЫ
ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ
В РЕСПУБЛИКЕ МОРДОВИЯ
В 2000–2011 ГОДАХ***

В федеративном государстве организация, осуществление и распределение власти между центром и регионами строится на принципах федерализма. Ключевым инструментом их реализации как с социально-экономической, так и с политической точки зрения является бюджетный процесс, который, в свою очередь, базируется на принципах бюджетного федерализма.

* Работа выполнена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы. Проект 14.740.11.0239 «Динамика центрально-периферийной конфигурации современной России и политические механизмы оптимизации территориального управления».

Начавшееся в 2000 г. реформирование федеративных отношений в России не могло не затронуть межбюджетных (Федерации и ее субъектов) отношений. Оно стало стратегическим направлением в деятельности Правительства РФ. По инициативе центра было изменено бюджетное законодательство и нормы, регламентирующие финансовую поддержку регионов, пересмотрены пропорции распределения налоговых поступлений между бюджетами различного уровня. В итоге одновременно с усилением контрольных полномочий центра повысился уровень ответственности субъектов Федерации за использование предоставляемых им бюджетных средств.

Процесс реформирования межбюджетных отношений в 2000-х годах предполагал реформу не только бюджетной, но и налоговой системы, что было обусловлено изменением характера взаимоотношений между федеральной властью и российскими регионами.

Реформирование межбюджетных отношений основывалось на развитой нормативной базе. Так, на протяжении всего десятилетия в Бюджетный [1] и Налоговый [2] кодексы РФ вносились многочисленные поправки. В 1998 г. Правительством РФ была принята первая Концепция реформирования межбюджетных отношений [3], действовавшая до 2001 г. Среди наиболее значимых решений, касающихся развития межбюджетных отношений, стала принятая Правительством РФ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [4]. В период 2006–2008 гг. совершенствование межбюджетных отношений проходило в рамках реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации [5]. Экономический кризис 2008 г. потребовал принятия еще одного программного документа – Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. [6]. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] регламентировал межбюджетные отношения уже на уровне регионов. Его реализация потребовала настолько серьезных подготовительных мероприятий, что до 2008 г. устанавливался, а затем был пролонгирован переходный период, с тем чтобы местные органы самоуправления могли постепенно начинать работу на новых принципах.

Принятие перечисленных документов по существу способствовало формированию российской модели бюджетного федерализма, увязывающей в единую систему взаимоотношения бюджетов различных уровней и видов (государственных и муниципальных). Эффективность принятых мер зависела как от характеристик этой модели, так и от экономического потенциала регионов России, для которых свойствен значительный разрыв в уровне доходов.

Концепция реформы межбюджетных отношений была ориентирована на осуществление четкого разграничения бюджетных и налоговых полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти. Предполагалось начать поэтапную децентрализацию бюджетной системы в соответствии с закреплением за каждым ее уровнем самостоятельных

доходных источников. Одновременно с этим планировалось постепенное усиление роли федерального бюджета в процессе перераспределения финансовых средств между субъектами Федерации через различные формализованные каналы финансовой помощи.

Преобразования были нацелены на сглаживание резких территориальных различий в реальной бюджетной обеспеченности, нарастание которых в предшествующие годы привело к обострению многих социально-экономических проблем. Дополнительные сложности в процессе преобразований создавало стремление федерального Правительства к первоочередному погашению внешнего долга, пик выплат по которому приходился на 2003 г.

В процессе реализации мероприятий реформы вводились требования, законодательно ограничивавшие предоставление финансовых средств регионам жесткими условиями. Кроме того, предусматривались санкции за нарушение бюджетной и налоговой дисциплины. Правительство РФ получило право приостанавливать финансирование федеральных программ, размеры кредитов и бюджетных ссуд, прекращать выдачу лицензий и квот на экспорт, приостанавливать поставку продукции из госресурсов.

Делая анализ формирующейся модели бюджетного федерализма, следует отчетливо представлять намечавшиеся при этом цели, поскольку именно они определяют изначальную направленность всего бюджетного процесса. Если на уровне программных документов закладывались такие цели, как выравнивание территориального развития, решение задач общегосударственного характера и создание стимулов для развития территорий, то в процессе осуществления преобразований среди приоритетов оказались развитие отдельных регионов, а также создание дополнительного центростремительного экономического тяготения. Эти приоритеты способствовали изменению децентрализационного вектора бюджетирования на противоположный. В этих условиях задача сближения расходных и доходных полномочий субъектов РФ ложилась практически целиком на плечи федерального центра.

Согласно Бюджетному кодексу (гл. 16) доходные поступления в местные бюджеты зависят от перечислений бюджетов других уровней. Дотации и субвенции муниципальным образованиям предоставляются из федеральных, региональных и местных фондов: Федерального фонда поддержки регионов (ст. 131), Федерального фонда регионального развития (ст. 132), Федерального фонда компенсаций (ст. 133), регионального фонда финансовой поддержки поселений (ст. 137), регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (ст. 138) и других.

Это положение сохранилось и после принятия Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Средства, идущие на финансовую поддержку регионов, были перераспределены по пяти фондам: финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, компенсаций, софинансирования социальных расходов, реформирования региональных финансов, регионального развития. Объем финансирования по первым трем фондам был посчитан по утвержденным формулам, четвертый же формировался на основе конкурса инвестиционных проектов. Большая часть финансовой по-

мощи федерального правительства (до 65%) была сосредоточена в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов РФ. До 80% средств финансовой поддержки субъектам Федерации направлялись на выравнивание, остальные – на компенсации и стимулирование.

Следует подчеркнуть системность предоставления помощи, позволившую достигнуть высокого уровня прозрачности и предсказуемости межбюджетных отношений. Более 95% объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета стало распределяться на основе единых методик, исходя из показателей, адекватно, по мнению центра, отражающих факторы, определявшие потребность в финансировании. В целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах РФ и муниципальных образованиях были предусмотрены субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам. Проект бюджета на 2005 г. впервые был сверстан на основе законодательного разграничения финансово-бюджетных полномочий между всеми уровнями бюджетной вертикали.

Реализованные меры позволили значительно повысить уровень централизации финансов. По оценке аналитиков Аппарата Совета Федерации, доля федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета увеличилась с 44% в 1999 г. до 66,2% в 2007 г. [8, с. 8]. В построенной бюджетной вертикали полномочия и ответственность перекладывались на нижние, а реальные доходные полномочия направлялись на верхние этажи власти. Доходы регионов изымались в пользу федерального бюджета, чтобы потом возвратиться регионам в качестве субвенций. Показательны объемы перераспределения средств между федеральным и региональным уровнем: если в 1999 г. безвозмездные перечисления регионам составили 9% расходов федерального бюджета, то в 2001 г. – более 18%, а в 2005 г. – около трети [8, с. 9–10].

Проводимая бюджетная политика обусловила резкий рост объемов региональных бюджетов, который объяснялся не увеличением реальных доходов, а передачей на региональный уровень обширных расходных полномочий, которые ранее финансировались федеральным бюджетом. В 2003–2005 гг. доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ с учетом финансовой помощи из федерального бюджета на душу населения выросли на 57% [9].

В процессе реформирования бюджетной сферы федеральный центр не только не осуществил перераспределение налоговых полномочий в пользу регионов, но, напротив, консолидировал налоговые поступления в своих руках. Тем самым ограничивалась экономическая самостоятельность регионов и муниципальных образований, доходы которых не зависели от темпов экономического роста. Между объемом бюджетных расходных обязательств и доходными источниками, закрепленными за субъектами Федерации, возникли серьезные диспропорции. По оценке Счетной палаты РФ, за период 2003–2005 гг. и в 2006 г. общая сумма выпадающих доходов в связи с изменениями бюджетного и налогового законодательства по данным, представленным исполнительными

органами субъектов РФ, составляет 595,4 млрд рублей, а сумма дополнительных доходов – 52,9 млрд рублей [9]. Недостающие суммы регионы должны были финансировать не доходами от собственной экономической деятельности, а межбюджетными трансфертами.

Наполнение региональных бюджетов зависит не только от исполнения налоговых обязательств и получения межбюджетных трансфертов. Федеральным центром предусматриваются дотации и субвенции, предоставляемые субъектам РФ на финансирование социально значимых расходов, а также на реализацию национальных проектов. Федеральным бюджетом предусматривается финансирование целого ряда федеральных целевых программ, участие в которых позволяет регионам привлечь значительные бюджетные средства. Федеральные средства направляются на строительство и модернизацию дорог, поддержку сельского хозяйства, составляют дотации и субвенции бюджетам ЗАТО.

По мнению федерального центра, субъекты Федерации, а также муниципальные образования должны наращивать свои доходы, участвуя в реализации иницируемых центром крупномасштабных инвестиционных проектов, в том числе создания особых экономических зон. Такая политика ориентирует регионы на укрепление сотрудничества с федеральным центром при осуществлении национальных проектов, федеральных целевых программ, экономических проектов, а также на участие в различного рода конкурсных отборах, осуществляемых Москвой. Общий объем предоставляемых субвенций законодательно не ограничивается, что позволяет отдельным субъектам РФ привлекать обширные бюджетные средства.

В итоге произведенных преобразований в Российском федеративном государстве сложилась централизованная модель бюджетирования. Рассмотрим степень эффективности этой системы на примере Республики Мордовия.

Республика является дотационным регионом, промышленный потенциал которого возник в 1950–1980-е годы. В ходе кризиса 1990-х годов экономическая модель, построенная на инвестициях союзного бюджета, прекратила существование. Руководству республики пришлось изыскивать источники наполнения, что заставило уже в 1997 г. перейти к реформированию межбюджетных отношений. В последнее десятилетие бюджет Республики Мордовия отражает все преобразования, которые проводятся федеральным центром.

Динамика объема бюджета Мордовии демонстрирует тенденцию резкого роста его доходов, что является прямым следствием реформирования бюджетной системы Российской Федерации. В частности, планируемые доходы республиканского бюджета выросли с 2 млрд рублей в 2000 г. [10] до 19 млрд в 2011 г. [11]. Свидетельством того, что данная тенденция не является прерогативой только лишь Республики Мордовия, являются, к примеру, аналогичные показатели Чувашской Республики и Пензенской области. Бюджет Пензенской области за аналогичный период увеличился с 1,5 млрд [12] до 29 млрд рублей [13], а бюджет Чувашии – с 1,9 млрд [14] до 22 млрд рублей [15]. Резкое увеличение региональных бюджетов отражает курс федерального центра на разграничение доходных и бюджетных полномочий.

Динамика увеличения объемов бюджета Мордовии за последнее десятилетие-

тие характеризуется следующими цифрами: в 2000 г. они составили 2 млрд, в 2001 – 3,5 млрд, в 2002 – 4,8, в 2003 – 5, в 2004 – 5,7, в 2005 – 7,5, в 2006 – 9,2, в 2007 – 12,98, в 2008 – 15, в 2009 – 19,5, в 2010 – 15, в 2011 – 19 млрд рублей. Из приведенных данных видно, что в период с 2000 по 2004 г. рост планируемых доходов бюджета шел незначительными темпами, ускорение наблюдается с 2005 г., когда федеральным центром было осуществлено законодательное разграничение расходных полномочий. Рост планируемых объемов бюджета не прекратился и в период финансового кризиса. Если в 2007 докризисном году объем бюджета республики составлял 12 млрд рублей [16], то к 2011 г. он вырос до 19 млрд рублей [11], даже несмотря на то, что в 2010 г. имело место снижение объемов бюджета. В целом планируемые доходы бюджета республики за десятилетие выросли почти в 10 раз.

В последние годы региональными законодателями вслед за федеральным центром стало практиковаться планирование расходов бюджета на три года вперед, что позволяет оценить намерения, тенденцию и достигнутые результаты. В частности, в 2010 г. объемы бюджета значительно разошлись с прогнозными показателями. В 2009 г. предполагались расходы бюджета на 2010 г. в размере 18,9 млрд рублей [17], что в итоге было скорректировано в сторону уменьшения до 14,9 млрд рублей [18].

Прогнозные показатели на 2011 г. также подвергались корректировкам. По предварительному прогнозу 2009 г. объем бюджета должен был составить 18,9 млрд [17], по прогнозу 2010 г. он резко уменьшился до 11 млрд рублей [18], а итоговая цифра, собственно и заложенная в Законе о бюджете 2011 г., составила 19,3 млрд рублей [11].

Бюджет Республики Мордовии за исследуемые десять лет преимущественно являлся дефицитным. Исключениями являются 2001, 2003, 2004 гг., когда бюджет исполнялся с профицитом. Особенно сильным дефицит республиканского бюджета был в 2010 г. По его итогам разница между доходами и расходами в пользу последних составила почти 7 млрд рублей [19].

Представляют интерес показатели доходов республиканского бюджета. Цифры доходов бюджета демонстрируют существенные различия между планируемыми и исполненными показателями. Если в 2000–2003 гг. эти показатели различались незначительно, то в 2003 г. расхождение между ними стали расти. Если по плану 2003 г. доходы составляли 5 млрд [20], то по исполнению – 9,8 млрд рублей [21]. В 2004 г. разница была еще более существенной: планировались доходы в объеме 5,7 млрд [22], а были исполнены в объеме 17,2 млрд рублей [23]. Тем самым по исполнению цифры бюджета имеют растущую динамику. Исключением не является и 2010 г., когда вместо планируемых 15 млрд доходы составили 26,9 млрд рублей [24], существенно перекрыв показатели исполненного бюджета за 2009 г., составлявших 24,8 млрд рублей [17], вместо 19,5 млрд планируемых [25]. Имеющиеся расхождения обусловлены описанной спецификой выстраивания в России межбюджетных отношений, в силу которых доходы субъектов Федерации уходят в федеральный центр, а оттуда возвращаются на места не только в виде межбюджетных трансфертов, но и в качестве финансирования национальных проектов, федеральных целевых программ, конкурсных инвестиционных проектов и т.п.

Исключительно высокая активность Республики Мордовия, проявленная региональными властями при привлечении в республику финансовых потоков позволила региону радикально увеличить доходы бюджета. В Послании Главы Республики Мордовия Н.И. Меркушкина за 2010 г. в части, касающейся совершенствования муниципального управления, прописано, в частности, следующее: «Со значительным увеличением числа федеральных программ задачей задач для всех республиканских министерств, ведомств является обязательное участие республики в них. С учетом тех сумм, которые выделяются по этим программам, в решающей степени будут зависеть перспективы республики» [26].

Описанные тенденции в развитии бюджетной системы, равно как и характеристики российской модели бюджетного федерализма, обусловили определенные оценки, появляющиеся в научной литературе. «Из едва сформировавшихся и неокрепших субъектов федеративных (договорных) отношений регионы стали возвращаться в прежнее положение объектов унитарного (субординационного) управления со стороны центральной власти, которая все более укрепляется в роли «вершителя судеб» территорий, ведающего ключевыми вопросами их жизнедеятельности, – от назначения губернаторов и утверждения стратегий развития до наполнения бюджетов и притока инвестиций» [27, с. 6]. По мнению значительной части исследователей и политиков, степень централизации бюджетных потоков в России неоправданно высока, что заставляет аналитиков уклоняться от использования термина «бюджетный федерализм», отдавая предпочтение более нейтральному термину «бюджетные отношения».

Таким образом, в России формируется модель бюджетного федерализма, предполагающая, во-первых, высокую степень консолидированности бюджетных средств в федеральном бюджете, во-вторых, уменьшение самостоятельности и независимости от центра как регионов, так и муниципальных образований, в-третьих, постановку интенсивности поступления бюджетных потоков из центра на места в зависимости от степени активности региональных властей в их взаимодействии с центром. Эта модель в процессе ее реализации в условиях дотационного региона, каковым является Республика Мордовия, позволила республике на фоне общего увеличения объемов бюджета в течение всего десятилетия обеспечивать привлечение бюджетных потоков, существенно превышающих цифры, первоначально планируемые региональными законодателями.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
3. О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.
4. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. № 584 // СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

5. О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах: распоряжение Правительства РФ от 3 апр. 2006 г. № 467-р // СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1640.
6. О концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: распоряжение Правительства РФ от 8 авг. 2009 г. № 1123-р // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. *Миронова Т.А.* Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации в контексте проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» // Аналитический вестник СФ. 2006. № 23.
9. *Рябухин С.Н.* Аналитическая записка «Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2007. № 1.
10. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2000 год: Закон РМ от 20 дек. 1999 г. № 60-3 // Известия Мордовии. 1999. 23 дек.
11. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов: Закон РМ от 24 дек. 2010 г. № 100-3 // Известия Мордовии. 2010. 28 дек.
12. Об областном бюджете на 2000 год: Закон Пензенской области от 20 дек. 1999 г. № 180-ЗПО // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2000. 5 янв.
13. О бюджете Пензенской области на 2011 г. и на плановый период 2011 и 2012 гг.: Закон Пензенской области от 22 дек. 2010 г. № 1996-ЗПО // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2011. № 31, ч. 3; № 32, ч. 2; № 33.
14. О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2000 год: Закон ЧР от 11 дек. 1999 г. № 18 // Чуваш ен (Свод официальных документов). 1999. 24 дек.
15. О республиканском бюджете Чувашской Республики на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.: Закон ЧР от 10 нояб. 2011 г. № 60 // Вести Чувашии. 2010. 2 дек.
16. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2007 г.: Закон РМ от 5 дек. 2006 г. № 80-3 // Известия Мордовии. 2006. 7 дек.
17. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов: Закон РМ от 2 дек. 2008 г. № 122-3 // Известия Мордовии. 2008. 5 дек.
18. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов: Закон РМ от 3 дек. 2009 г. № 92-3 // Известия Мордовии. 2009. 4 дек.
19. Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2010 год: Закон РМ от 14 июня 2011 г. № 20-3 // Известия Мордовии. 2011. 16 июня.
20. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2003 год: Закон РМ от 27 дек. 2002 г. № 66-3 // Известия Мордовии. 2002. 30 дек.
21. Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2003 год: Закон РМ от 28 мая 2004 г. № 49-3 // Известия Мордовии. 2004. 3 июня.
22. О республиканском бюджете Республики Мордовия на 2004 год: Закон РМ от 8 дек. 2003 г. № 63-3 // Известия Мордовии. 2003. 10 дек.
23. Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2004 год: Закон РМ от 26 мая 2005 г. № 48-3 // Известия Мордовии. 2005. 3 июня.
24. Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2010 год: Закон РМ от 14 июня 2011 г. № 20-3 // Известия Мордовии. 2011. 16 июня.
25. Об исполнении республиканского бюджета Республики Мордовия за 2009 год: Закон РМ от 13 мая 2010 г. № 30-3 // Известия Мордовии. 2010. 14 мая.
26. Послание Главы РМ за 2010 г. // Известия РМ. 2010. 17 дек.
27. *Швецов А.* Региональная политика в российской унитарной Федерации // Федерализм. 2008. № 2.