

УДК 336.14  
ББК 65.261.3Я73

Ткачева Татьяна Юрьевна,

к. э. н., доцент кафедры налогообложения и антикризисного управления  
Юго-Западного государственного университета,  
докторант кафедры финансов, денежного обращения, кредита и банков  
Орловского государственного технического университета,  
зав. кафедрой налогообложения и антикризисного управления  
Юго-Западного государственного университета,  
г. Курск,  
e-mail: tat-tkacheva@yandex.ru

## НЕОБХОДИМОСТЬ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### THE NEED AND THE WAYS OF IMPROVING OF THE RUSSIAN MODEL OF FISCAL FEDERALISM

В статье рассматриваются теоретические основы бюджетного федерализма, его базовые элементы. Проводится анализ научных взглядов по вопросу уточнения понятия «бюджетный федерализм» и обосновывается авторская трактовка данного понятия. В целях совершенствования российской модели бюджетного федерализма обосновано введение института бюджетной эквализации, в котором тесно переплетаются экономические, политические и правовые аспекты. В статье автором охарактеризованы этапы бюджетной эквализации. При этом ключевыми для любой модели бюджетного федерализма являются, по меньшей мере, четыре объекта распределения: разделение доходов; разграничение расходов; распределение полномочий по расходам и доходам; выравнивание бюджетной обеспеченности.

This article is reviewing the theoretical basis of budget federalism, its basic elements. Analysis of scientific approaches regarding clarification of the concept of “fiscal federalism” has been provided, and the author understanding of the concept has been justified. In order to improve the Russian model of fiscal federalism the introduction of fiscal equalization has been justified, which is closely connected with the economic, political and legal aspects. In the article the author has described the stages of fiscal equalization. The key to any model of budget federalism are at least four objects of allocation: distribution of revenues; separation of costs; distribution of authorities along with expenditures and revenues; and alignment of fiscal sustainability.

Ключевые слова: федерализм, бюджетный федерализм, российская модель бюджетного федерализма, межбюджетные отношения, бюджетная эквализация, финансовая помощь, дотации, выравнивание бюджетной обеспеченности, доходы бюджета, расходы бюджета.

Keywords: federalism, fiscal federalism, Russian model of fiscal federalism, inter-budgetary relations, fiscal equalization, financial support, subsidies, leveling of budgetary provision, budget revenues, budget expenditures.

В современных российских условиях процесс реформирования государственного сектора и усложнения го-

сударственных функций сопровождается корректировкой базовых элементов российской модели бюджетного федерализма. Модель бюджетного федерализма в федеративном государстве является динамичной в зависимости от соотношения исторических, политических, экономических и других факторов.

Необходимость реформирования межбюджетных отношений порождена выявившимся противоречием между высокой степенью централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне, с одной стороны, и существенной формальной децентрализацией в процессе принятия решений региональными и местными органами власти, с другой. Незавершенность многих положений теории бюджетного федерализма существенно тормозит процессы стабилизации доходной базы региональных органов власти в Российской Федерации, а также эффективного выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях.

Впервые понятие «бюджетный федерализм» ввели американские специалисты, понимая под ним автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти, бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах.

Интересны подходы российских экономистов к понятию «бюджетный федерализм» (рис. 1).

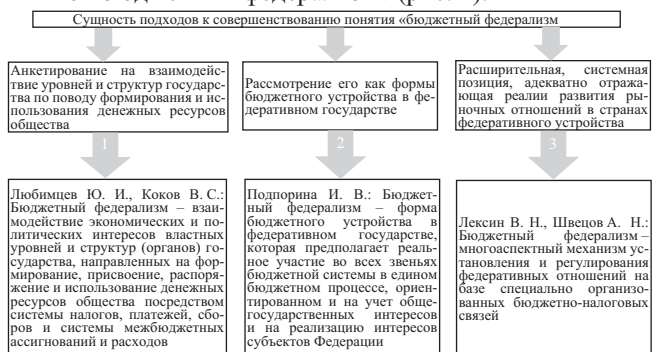


Рис. 1. Методологические подходы к уточнению понятия «бюджетный федерализм»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См.: Коков, В. С. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы / В. С. Коков, Ю. И. Любимцев // Экономист. – 1995. – № 10. – С. 22; Годин, А. М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / А. М. Годин, И. В. Подпорина. – М.: Дашков и Ко, 2002. – С. 125.

Понятие «бюджетный федерализм» шире, чем межбюджетные отношения. Оно включает в себя отношения по поводу бюджетного устройства государства и по поводу организации бюджетного процесса.

В предлагаемых определениях бюджетного федерализма отсутствует однозначность его толкования, имеется некоторая его нечеткость. Вместе с тем во всех представленных определениях есть нечто общее. На наш взгляд, это деятельность (взаимодействие, установление, регулирование и т. д.), что дает основания сделать вывод о том, что бюджетный федерализм является не статичным явлением.

Однако бюджетный федерализм не может быть сведен только к бюджетному процессу, ежегодному составлению и принятию бюджетов различных уровней, данное понятие гораздо шире. Ежегодный бюджетный процесс – это тактические, краткосрочные мероприятия балансирования интересов органов власти различных уровней в рамках, довольно жестко установленных Бюджетным кодексом РФ. Бюджетный федерализм преследует цели более долгосрочные, стратегические – выработка и установление согласованных бюджетных правил для всех участников, поиск компромисса интересов национальных, субъектов РФ и муниципальных образований. На основании анализа существующих точек зрения по поводу определения бюджетного федерализма нам видится обоснованная следующая трактовка.

Бюджетный федерализм – это законодательно закрепленный порядок построения бюджетной системы страны и соответствующей ей системы межбюджетных отношений, обеспечивающий единство и самостоятельность всех уровней управления при реализации их бюджетно-налоговых полномочий и ответственности.

Проблема бюджетного федерализма – это не только взаимоотношения бюджетов различных уровней бюджетной системы. Это и проблема взаимоотношений государства и граждан посредством организации рационального движения потоков финансовых ресурсов. Базовые элементы бюджетного федерализма в федеративном государстве представлены на рис. 2.

На наш взгляд, в целях совершенствования российской модели бюджетного федерализма представляется целесообразным введение института бюджетной эквализации. Эквализация (от англ. «equalization») переводится как выравнивание, уравнивание, компенсация, корректировка. Механизмы финансовой эквализации прописаны в конституциях ряда стран с федеративной формой государственного устройства. Нам видится обоснованная следующая трактовка понятия «бюджетная эквализация».

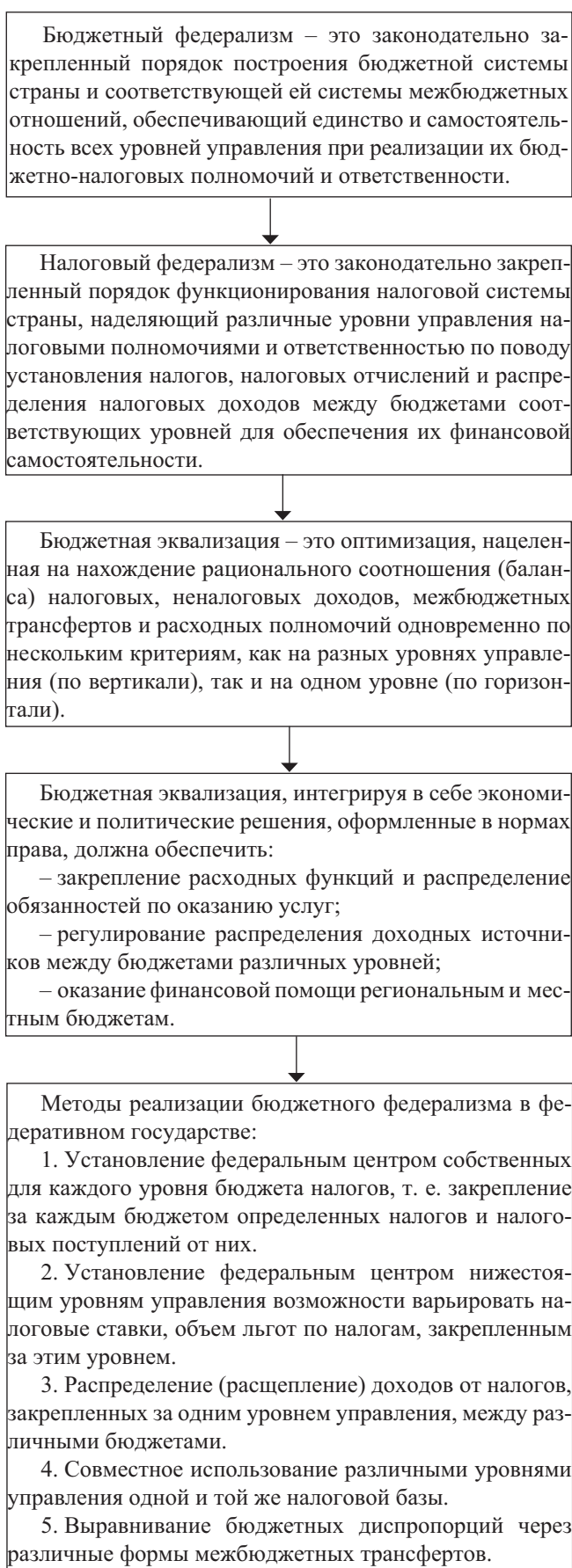


Рис. 2. Базовые элементы российской модели бюджетного федерализма

Бюджетная эквализация – это оптимизация, нацеленная на нахождение рационального соотношения (баланса) налоговых, неналоговых доходов, межбюджетных трансфертов и расходных полномочий одновременно по нескольким критериям, как на разных уровнях управления (по вертикали), так и на одном уровне (по горизонтали).

Бюджетная эквализация представляет собой многоэтапный механизм перераспределения бюджетных ресурсов, в котором тесно переплетаются экономические, политические и правовые аспекты.

Бюджетная эквализация, интегрируя в себе экономические и политические решения, оформленные в нормах права, должна обеспечить:

- закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг;
- регулирование распределения доходных источников между бюджетами различных уровней;
- оказание финансовой помощи региональным и местным бюджетам.

В рамках бюджетной эквализации целесообразно рассматривать по вертикали вопрос о разделении доходных и расходных полномочий между бюджетами разного уровня и в какой последовательности. При этом ключевыми для любой модели бюджетного федерализма являются, по меньшей мере, четыре объекта распределения:

- разделение доходов;
- разграничение расходов;
- распределение полномочий по расходам и доходам;
- выравнивание бюджетной обеспеченности.

Многие исследователи делают упор на первичном распределении доходной части между бюджетами разного уровня, и лишь из определенного уровня доходов составляется расходная часть.

На наш взгляд, распределение расходных полномочий и ресурсов между бюджетами разных уровней должно играть исходную роль в построении системы межбюджетных отношений. Только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне бюджета, следует приступить к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями.

Бюджетная эквализация должна осуществляться в несколько этапов.

На первом этапе происходит определение долгосрочных и ежегодных бюджетных ориентиров на уровнях федеральный центр – субъекты РФ, субъект РФ – муниципальные образования. Это подразумевает, что параметры налоговой, бюджетной и долговой политик, включаемые в ежегодные бюджеты, должны базироваться на ориентирах, выработанных в рамках долгосрочного планирования.

Отсутствие взаимосвязи между процессами стратегического бюджетного планирования, формирования и исполнения бюджета на региональном уровне снижает эффективность использования бюджетных ресурсов.

В условиях финансовой нестабильности особое значение приобретают бюджетный менеджмент и его функциональные элементы, позволяющие целенаправленно

использовать потенциалы доходных источников, расходных полномочий и межбюджетного регулирования на уровне субъект РФ – муниципальные образования.

Следует отметить, что по результатам сложившейся бюджетной практики территорий автором выявлены следующие проблемы регионального бюджетного менеджмента:

- необеспеченность процессов стратегического планирования стабильной нормативно-правовой и методической базой;
- отсутствие «сквозной» системы целеполагания «от стратегических бюджетных целей развития региона/муниципалитета – до конкретной бюджетной услуги потребителю»;
- сосредоточение на вопросах текущего бюджетного планирования;
- отсутствие полной интеграции между двумя основными процессами: стратегическое планирование и формирование бюджета.

На втором этапе бюджетной эквализации происходит распределение расходных полномочий между бюджетами разного уровня.

В настоящее время в российской модели бюджетного федерализма имеет место децентрализация расходных полномочий. Так, за счет территориальных бюджетов финансируется около 70 % общих расходов на народное хозяйство (преимущественно жилищно-коммунальное хозяйство, общественный транспорт, сельское хозяйство), 80 % – на образование, 88 % – на здравоохранение, 70 % – на социальное обеспечение и т. д.

Расщепление между уровнями власти трех видов полномочий (полномочия по нормативному правовому регулированию, полномочия по обеспечению финансовыми средствами и полномочия по осуществлению расходов) приводит к конфликтам между уровнями власти (рис. 3).



Рис. 3. Расходные полномочия органов власти

Следует отметить различные подходы регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления.

Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, делегируемых на муниципальный уровень, и их динамика в 2008–2009 гг. приведены в табл. 1.

Количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным. Так, более 15 полномочий передано 5 субъектами Российской Федерации в 2008 г. и 4 субъектами Российской Федерации в 2009 г. В Забайкальском крае, Курганской, Самарской и Ярославской областях за рассматриваемые

годы количество ежегодно передаваемых полномочий превышало 15<sup>2</sup>.

В 2009 г. 24 субъекта Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий и у 26 сократили. По сравнению с 2008 г. в 2009 г. рост количества передаваемых государственных полномочий отмечался в Республике Марий Эл – с 6 до 11, Республике Хакассия – с 4 до 7, в Республике Дагестан и Пензенской области – с 6 до 9. Снижение произошло в Чукотском автономном округе – с 3 до 1, Республике Бурятия – с 18 до 8, Курганской области – с 28 до 17, Магаданской области и Республике Калмыкия – с 11 до 7<sup>3</sup>.

Таблица 1

**Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, делегируемых на муниципальный уровень в 2008–2009 гг.**

Наименование полномочия субъекта РФ	Всего по субъектам РФ	
	2008	2009
Создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности таких комиссий	71	69
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей	70	66
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	67	66
Организация предоставления общедоступного и бесплатного общего образования	52	46
Формирование и содержание архивных фондов	32	35
Поддержка сельскохозяйственного производства	29	29
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан	18	21
Предоставление материальной и иной помощи для погребения	18	17
Организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях	21	16
Организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и муниципальное сообщение)	14	8

<sup>2</sup> Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 23.11.2010).

<sup>3</sup> См.: Там же.

Предоставление органам власти субъектов РФ и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с доходными источниками, является одним из важных вопросов межбюджетных отношений, который требует приоритетного решения.

Муниципальные власти не заинтересованы в максимально эффективном исполнении передаваемых государственных полномочий, а механизмы мониторинга эффективности и ответственности их исполнения в должной мере не проработаны. При отсутствии законодательно установленных ограничений по передаче полномочий и одновременном постоянном расширении их перечня на региональный уровень данная ситуация будет усугубляться, и многие муниципальные образования не смогут обеспечить их исполнение. Представляется необходимым ограничить объем обязательных к исполнению делегированных полномочий в определенной доле от общих расходов местных бюджетов, а в остальных случаях предусмотреть согласовательный порядок делегирования. Это приведет к необходимости проводить взвешенную политику в данной сфере с учетом реальных возможностей муниципалитетов по эффективному исполнению расходных полномочий в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Важным элементом реформирования бюджетного процесса является формирование реестров расходных обязательств в процессе программно-целевого формирования бюджетов всех уровней власти. Ему отводится роль важного информационного ресурса, позволяющего объединить в себе все сведения о расходных обязательствах, подлежащих финансированию из бюджета соответствующего уровня.

На третьем этапе бюджетной эквализации происходит распределение налоговых доходов между бюджетами различных уровней. Совокупность налоговых поступлений может быть распределена между федеральным центром и субъектами РФ следующими способами: по разделительной системе, по объединенной системе или по смешанной системе, которая является комбинацией разделительной и объединенной<sup>4</sup>.

Разделительная система подразумевает, что налоги поступают раздельно: либо в федеральный бюджет, либо в региональные и местные бюджеты. При этом полная передача сумм налога в региональный и местный бюджет не означает автоматическую передачу полномочий по регулированию его элементов на субфедеральный уровень.

Объединенная система предполагает наличие совместных налогов, которые поступают в бюджеты различных уровней.

В 2009 г. произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в частности налога на прибыль организаций.

Сокращение доходов в наибольшей степени затронуло субъекты Российской Федерации, доходы которых значительно зависят от финансово-хозяйственной

<sup>4</sup> Майбуров, И. А. Налоговая политика. Теория и практика: учебник для магистрантов / И. А. Майбуров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 375.

деятельности крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной и других сферах промышленности.

Тот факт, что налог на доходы физических лиц является основным для местных бюджетов (в 2009 г. – 69,4 % налоговых доходов местных бюджетов), ставит их на полную зависимость от деятельности крупных и средних предприятий, расположенных на территориях муниципалитетов. В случае банкротства, ликвидации предприятий, при снижении объемов производства и массовом увольнении работников местные бюджеты становятся заложниками ситуации и рискуют лишиться части своих доходов. В связи с этим необходимо в регионах разрабатывать схемы взаимодействия, включающие не только оперативный обмен информацией о состоянии налоговой базы, факторах, оказывающих наибольшее влияние на значения основных показателей финансово-хозяйственной деятельности организаций – налоговых агентов по налогу на доходы физических лиц, но и возможность оказания помощи со стороны муниципалитета в решении проблем, складывающихся в хозяйственной деятельности предприятия.

На данном этапе бюджетной эквализации необходимо обеспечивать долгосрочную сбалансированность и самостоятельность местных бюджетов, прежде всего налоговыми методами, а не основе оказания финансовой помощи из региональных бюджетов. В 2008–2009 гг. многие субъекты РФ совершенствовали практику по расширению налоговых полномочий органов местного самоуправления.

В рамках установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации региональных полномочий по межбюджетному регулированию применяется практика дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами не только отчислений от региональных налогов и налога на доходы физических лиц, но и от других федеральных и региональных налогов, налоговая база которых зависит от результатов деятельности и стоимости имущества предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований, т. е. уровня их социально-экономического развития. По данным Минфина РФ, количество субъектов Российской Федерации, воспользовавшихся данным правом в 2009 г., увеличилось с 54 в 2008 г. до 59 в 2009 г.<sup>5</sup>

Субъекты Российской Федерации на постоянной основе установили единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций – 18 регионов, налог на прибыль организаций – 11 регионов, единый сельскохозяйственный налог – 33 региона, транспортный налог – 22 региона, налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 13 регионов, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 29 регионов, акцизы – 9 регионов, налог на игорный бизнес – 10 регионов.

Поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, оцениваются

в 72,5 млрд рублей или 10,1 % от общего объема налоговых доходов.

На наш взгляд, закрепление единых нормативов отчислений является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы.

На четвертом этапе бюджетной эквализации должно происходить определение параметров финансовой помощи региональным и местным бюджетам.

В настоящее время в РФ финансовая помощь из федерального бюджета предоставляется через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. Формирование и распределение средств из фондов финансовой поддержки формализовано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства РФ.

В целях обеспечения функции государства по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов и недопущения увеличения дифференциации в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в 2008–2010 гг. предусмотрено увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по сравнению с 2007 г. более высокими темпами, чем прогнозные показатели динамики инфляции (табл. 2).

Таблица 2

**Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2007–2010 гг.**

Показатели	2007	2008	2009	2010
Общий объем, млрд руб.	260,4	328,6	351,0	373,8
Рост к предыдущему году, млрд руб.		168,2	122,4	122,8
Рост к предыдущему году, %	100	126,2	106,8	106,5
Рост к уровню 2007 г., %	100	126,2	134,8	143,5

Источник: данные Минфина РФ.

Анализ данных, представленных в табл. 2, показывает, что объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2008 г. увеличен до 328,6 млрд руб. или на 26,2 %.

На наш взгляд, рост дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности позволит обеспечить выполнение субъектами РФ своих полномочий, в том числе по созданию финансовой основы реализации муниципальной реформы.

При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на среднесрочный период формируется резерв средств в размере 15 % от общего объема дотаций, утвержденного на 2009 г., 20 % от общего объема дотаций на 2010 г. Это позволит обеспечить учет изменений в социально-экономическом развитии регионов, которые произойдут в ближайшие годы при распределении финансовой помощи на среднесрочный период.

В долгосрочной перспективе сохранится ведущая роль федерального центра в выравнивании бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Вместе с тем по мере

<sup>5</sup> Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 23.11.2010)

роста доходов субъектов в реальном выражении эта помощь будет больше концентрироваться на депрессионных регионах.

В 2006–2008 гг. субъектам РФ было предоставлено право осуществлять между поселениями распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений не только исходя из подушевого трансферта, но и по бюджетной обеспеченности с установлением порядка выравнивания, аналогичного для муниципальных районов, городских округов. С 1 января 2008 г. критерий выравнивания по бюджетной обеспеченности поселений был введен на постоянной основе.

Сегодня порядок выравнивания бюджетной обеспеченности имеет достаточно качественный формализованный подход. Но одним из недостатков межбюджетных отношений в субъектах РФ является отсутствие корреляции объема дотаций из фондов финансовой поддержки с конкретными целевыми показателями по снижению различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Следует отметить, что на федеральном уровне установлены требования к опреде-

лению объема дотаций для регионов, что позволяет финансовым органам субъектов РФ планировать возможный объем финансовой помощи на будущий год.

Для совершенствования межбюджетных отношений важно создать такую систему, чтобы всегда можно было знать, сколько средств и на какой бюджетный уровень поступает. При этом важно «засветить» именно нижний уровень (городские округа, поселения), представив ему как достаточный перечень местных налогов и закрепленных на постоянной основе отчислений от регулирующих налогов, так и четкий перечень расходных обязательств.

Таким образом, разработка теоретико-методологических и научно-практических основ формирования и развития бюджетной эквализации не только обеспечит приращение новых знаний для современной финансовой науки, но и послужит базой для разработки и реализации комплексной политики управления межбюджетными отношениями как на уровне федеральный центр – субъект РФ, так и на уровне субъект РФ – муниципальные образования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Омега-Л, 2010. – 200 с.
2. Годин, А. М. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: учеб. пособие / А. М. Годин, И. В. Подпорогина. – М.: Дашков и Ко, 2002. – 340 с.
3. Коков, В. С. Бюджетный федерализм: проблемы и перспективы / В. С. Коков, Ю. И. Любимцев // Экономист. – 1995. – № 10. – С. 22–36.
4. Майбуров, И. А. Налоговая политика. Теория и практика: учебник для магистрантов / И. А. Майбуров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 519 с.
5. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая и вторая // СПС «КонсультантПлюс».

---

УДК 368/369:336.71  
ББК 65.271.355

**Митрохин Владимир Владимирович**,  
к. э. н., доцент, зав. кафедрой финансов и кредита  
Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева,  
г. Саранск,  
e-mail: mitrokhin\_vlad@mail.ru;  
**Тарадаева Анна Викторовна**,  
соискатель кафедры финансов и кредита  
Мордовского государственного университета им. Н. П. Огарева,  
г. Саранск,  
e-mail: fishann7@mail.ru

## СИСТЕМА СТРАХОВАНИЯ БАНКОВСКИХ ВКЛАДОВ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

### SYSTEM OF INSURANCE OF BANK DEPOSITS: FEATURES OF FORMATION AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT IN THE MODERN CONDITIONS

*Одним из условий качественно нового этапа развития операций коммерческих банков с реальным сектором экономики является создание устойчивой среднесрочной и долгосрочной ресурсных баз. Как свидетельствует международный опыт, введение системы страхования вкладов обычно приводит к росту объема*

*депозитов в банковской системе, снижению стоимости их привлечения для коммерческих банков, усилению конкуренции между ними. В связи с этим в статье рассмотрены теоретические основы системы страхования банковских вкладов и исследованы перспективные направления ее дальнейшего развития в отечественной*