План

Введение

Глава 1. Понятие, принципы и экономическая сущность понятия Бюджетный федерализм

Глава 2. Бюджетный федерализм в Российской Федерации

2.1. Форма государственного устройства России

2.2. Модели федерализма 1990’х годов

2.3. Бюджетный федерализм в Российской Федерации в настоящее время

2.4. Актуальные проблемы бюджетного федерализма в России в настоящее время

Глава 3. Бюджетный федерализм за рубежом

3.1. Американская модель бюджетного федерализма

3.2. Элементы бюджетного федерализма в ФРГ

3.3. Основные различия и сходства между моделями бюджетного федерализма в России и за рубежом

Заключение

Список литературы

**Введение**

Одной из основных характеристик федеративного государства является соответствие базовых направлений экономической политики как в действиях федерального правительства, так и в действиях правительств субъектов Федерации. Но добиться такой сбалансированности, особенно в российских условиях, - задача более чем непростая. Для обеспечения этого потребуется создание такой системы федерализма, которая способна эффективно учитывать интересы политических представителей как федеральных, так и региональных органов власти.

Поэтому неудивительно, что множество дискуссий, так или иначе затрагивает сложную проблему федерализма и разделения политических и финансовых полномочий между Федерацией и ее субъектами. В настоящее время ведутся различные переговоры на тему развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений в России.

В данной работе предлагается широкий взгляд на проблемы бюджетного федерализма, предпринята попытка рассмотреть теоретические и отчасти прикладные вопросы конституционно-правовой проблематики бюджетного федерализма в России.

Основная цель исследования состоит в системном анализе общих принципов и закономерностей взаимодействия между федеративным устройством и бюджетным федерализмом, углубление знаний о содержании такой категории как «бюджетный федерализм». Цели исследования состоят также в выявлении и решении теоретических и практических проблем в сфере бюджетного федерализма.

**Глава 1. Понятие, принципы и экономическая сущность понятия бюджетный федерализм**

Одной из центральных проблем упорядочения бюджетной системы страны и взаимоотношений Федерации и регионов является проведение в жизнь принципа бюджетного федерализма. Существует множество определений термина бюджетный федерализм. Согласно одному из определений *бюджетным федерализмом* называют систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Другое определение данного понятия называет *бюджетным федерализмом* принцип построения бюджетных отношений, который позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета, сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления.

В последнее десятилетие экономические и политические структуры Российской Федерации развивались достаточно быстрыми темпами. В политической системе произошли сдвиги в сторону более демократичной и представительской формы управления, которая требует от политических деятелей повышенного внимания к избирателям и ответственности перед ними. В крупномасштабной экономике, подобной российской, эффективность таких политических изменений зависит от того, насколько успешно развиваются отношения между федеральным правительством и субъектами Федерации (региональными и местными органами власти).

Основу бюджетного федерализма составляет разграничение предме­тов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, заложенные в Конституции РФ.

*В ведении Российской Федерации* в области федерализма нахо­дятся:

• управление федеральной государственной собственностью;

• установление основ федеральной политики и федераль­ные программы в области государственного, экономиче­ского, экологического, социального, культурного и на­ционального развития РФ;

• установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денеж­ная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

• федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы, фе­деральные фонды регионального развития.

В *совместном ведении* Российской Федерации и субъектов РФ в области федерализма находятся:

• вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

• разграничение государственной собственности;

• природопользование; охрана окружающей среды и обес­печение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

• общие вопросы воспитания, образования, науки, культу­ры, физической культуры и спорта;

• координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

• установление общих принципов налогообложения и сбо­ров в РФ;

• административное, административно-процессуальное, трудо­вое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное за­конодательство, законодательство о недрах, об охране ок­ружающей среды;

• установление общих принципов организации системы ор­ганов государственной власти и местного самоуправления;

• координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных дого­воров РФ.

Вне пределов ведения РФ и полномочий Российской Феде­рации по предметам совместного ведения Российской Федера­ции и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой госу­дарственной власти.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ. По предме­там совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответст­вии с ними законы и другие нормативные правовые акты субъ­ектов РФ.

Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ республики, края, области, города федерального значения, автономная об­ласть и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других норматив­ных правовых актов. Законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Бюджетный федерализм основывается на принципах, под которыми понимают такое устройство бюджетной системы, при котором обеспечивается:

* самостоятельность бюджетов разных уровней. Самостоятельность бюджетов в данном случае означает:

1. закрепление за каждым уровнем власти собственных доходных источников и права самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств в рамках действующего законодательства;
2. недопустимость изъятия дополнительно полученных доходов в вышестоящие бюджеты;
3. компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти и управления, бюджетам.

* разграничение расходных обязательств между органами государственной власти и управления различных уровней;
* соответствие объема расходных обязательств, возложенных на каждый уровень государственной власти и управления, доходным полномочиям;
* наличие специальных процедур предотвращения и разрешения конфликтов между различными уровнями органов государственной власти и управления.

**Глава 2. Бюджетный федерализм в Российской Федерации:**

**2.1. Форма государственного устройства России.**

*Форма государственного устройства* – элемент формы государства, характеризующий внутреннюю структуру государства, способ его политического и территориального деления, обуславливающий определенные взаимоотношения всего государства с органами его составных частей. Различают следующие формы государственного устройства:

1. унитарная (простое, единое государство; в нем существует единая система высших органов власти и единая система законодательства, например, Польша, Венгрия, Испания);
2. федерация (сложное, союзное государство, части которого обладают в той или иной мере государственным суверенитетом, наряду с высшими органами государственной власти и федеральным законодательством существуют органы и законодательство субъектов федерации, такие как Германия, Индия, Россия, Мексика, США);
3. конфедерация (форма объединения государств, сохраняющих свой университет, например, существовавший в 1982-1989гг Сенегамбия).

Российская Федерация – это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа[[1]](#footnote-1). В ст.5 Конституции указывается, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов [13, ст.5].

Российская административная система состоит из трех уровней. Федеральное (центральное) правительство является первым уровнем. Второй уровень включает 89 субъектов Федерации, которые характеризуются определенной степенью автономности по отношению к федеральному правительству. Статус субъектов Федерации претерпевал значительные изменения по мере того, как они требовали большей степени независимости. Третий уровень администрации состоит из местных органов власти. Сюда входит более 28 000 местных органов власти, которые включают органы власти крупных городов (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга), городских районов, малых городов, поселков городского типа и сельские администрации. Однако, поскольку бюджеты местных органов власти сильно зависят от региональных бюджетов, можно сказать, что российская система федерализма в финансовом отношении представляет собой скорее два, а не три уровня: федеральное правительство, с одной стороны, и региональные и местные органы власти — с другой.

* 1. **Модели федерализма 1990’х годов.**

Первые реформы зарождающейся российской демократии, проведенные при президенте Борисе Ельцине, привели к модели федерализма, характеризующейся быстрой и упрощенной политической и финансовой децентрализацией (1991-1993 гг.) В рамках этого политического сценария власть быстро перешла в руки региональных органов власти, что значительно ослабило федеральное правительство. Многие регионы объявили о своей юридической, экономической и институциональной независимости от России, и предполагалось, что все 89 региональных правительств будут на равных вести дела с федеральным правительством. На практике эти отношения определялись двусторонними договорами между федеральным правительством и субъектами Федерации. Кроме того, региональные правительства все больше и больше конкурировали с федеральным правительством в борьбе за реальную власть. Таким образом, в начале 1990-х годов политическая обстановка в России характеризовалась политической борьбой не только между исполнительной и законодательной властью, но и между федеральными и региональными органами власти.

В начале 1990-х годов политические отношения внутри России характеризовались децентрализацией в области принятия решений, которая шла слишком быстро и зашла слишком далеко, в то время как налогово-бюджетные отношения продолжали оставаться централизованными, что приводило к путанице. В результате, не было открытости, подотчетности и эффективного распределения ресурсов, а из более высокой степени политической автономии на региональном уровне не следовала более высокая степень политической ответственности. Одним из основных противоречий ранней российской системы бюджетного федерализма была децентрализация ресурсов (как доходов, так и расходов) в сочетании со слабым и неэффективным федеральным правительством.

Конституция 1993 г. стала важным шагом на пути к легитимности российской модели федерализма. Она обеспечила институциональную и правовую базу, необходимую для новой федеральной системы, а именно равный статус для всех субъектов Федерации. Разделение предметов ведения зафиксировано в ст. 71 и 72 Конституции, которые начали реализовываться в 1994-1995 гг. Впервые в межбюджетные отношения были введены однозначные и стабильные правила распределения доходов и расходов между всеми регионами вместо двусторонних договоров.

После выборов губернаторов в 1996 г. регионы России стали более независимыми от федерального правительства как в политическом, так и в экономическом плане. Власть региональных элит росла и процветала. В условиях сильных различий между регионами по уровню дохода на душу населения сравнительно быстро политическое влияние богатых регионов или регионов-«доноров» в отношениях с федеральным правительством стало гораздо сильнее, чем влияние бедных регионов, и политический фаворитизм вновь начал определять отношения между федеральным правительством и региональными органами власти. В конце 1990-х годов реформа федеральной системы в России получила дальнейшее развитие: правительство представило «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в 1999-2000 гг.», которая была одобрена Государственной Думой в июле 1998г.

На протяжении 1990-х годов оставались несоответствия между федеральными и региональными законами, а бюрократическое вмешательство и коррупция, на региональном или местном уровне, часто тормозили институциональное развитие и предпринимательскую инициативу.

* 1. **Бюджетный федерализм в Российской Федерации в настоящее время.**

Российская Федерация в настоящее время отличается достаточно высоким уровнем централизации - она может передать полномочия на нижестоящий уровень, а может - забрать их обратно. Последствием муниципальной и административной реформ, проводимых сейчас в России, явилось изменение и резкое возрастание роли федерального центра. Ярким примером служат Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Единственным способом превратить Россию в подлинную федерацию является конституционное урегулирование отношений между центром и регионами. И, прежде всего, это должно касаться бюджетных полномочий, через объем которых и определяется подлинная самостоятельность и субъектов федерации, и местного самоуправления.

Российская конституционная модель бюджетного федерализма на сегодняшний день отличается крайне общим характером регулирования и нуждается в совершенствовании, ибо пробелы регулирования порождают проблемы в текущем федеральном законодательстве, призванном юридически обеспечивать реализацию конституционных основ. Конституционное закрепление основ бюджетного федерализма позволит децентрализовать отношения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Позитивное влияние бюджетной децентрализации на экономический рост, в частности, доказывалось Дж. Хафером и А. Шахом, которые основывались на системе специально разработанных ими индексов (показатели политической свободы, политической стабильности, качества управления), которые сравнивались с динамикой ВВП, его распределением, соотношением внутреннего долга с ВВП и т.д. Но такие специалисты как

Х. Девуди и Х. Зу констатировали негативное влияние бюджетной децентрализации на экономическое развитие. Но как показывают статистические данные, уровень бюджетной децентрализации в развитых странах значительно выше, чем в развивающихся.

Говоря же о России, то именно *централизованное* принятие решений и финансовый контроль остаются основными характеристиками российской финансовой системы. В области доходов более 90% региональных и местных доходов непосредственно контролируется федеральным законодательством. Федеральные налоговые органы собирают почти 100% налогов, уплаченных в региональные и местные бюджеты.

Необходимо отметить и «Программу развития бюджетного федерализма», сроки проведения которой с 2001 по 2005 год. Эта программа на сегодняшний день завершена.

Результатом ее стало четкое разграничение расходных полномочий, закрепление за бюджетами всех уровней доходных источников. Самое главное – принята основополагающая часть закона о разграничении полномочий. Принято решение по самостоятельности каждого из уровней бюджетной системы, закреплению соответствующих доходных источников, расходных обязательств. Приняты необходимые поправки в бюджетное законодательство, которые позволяют выстроить систему межбюджетных отношений, необходимую для четкого функционирования каждого из уровней бюджетной системы. Определена четко система межбюджетных трансфертов, выстроена устойчивая система фондов межбюджетного выравнивания. Это и фонд финансовой поддержки территорий, это и фонд софинансирования социальных расходов, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации, это и фонд реформирования региональных финансов.

Одна из основных задач, которая была поставлена, это сглаживание объективных различий в уровне социально-экономического развития регионов. Но намеченной цели так и не было достигнуто. Что касается закрепления доходных источников, то и здесь не достигнуто намеченной цели, потому что мы видим сейчас высокий уровень централизации доходов на уровне федерального бюджета, мы видим, что собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов составляют всего лишь 15 процентов от общего объема доходов, и это не способствует развитию самостоятельности бюджетов всех уровней.

Изменения, внесенные в бюджетное и налоговое законодательство России в 2001-2004 гг., еще больше усилили эту тенденцию. И без того высокая степень концентрации средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы заметно возросла. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников. В результате повысилась их зависимость от поступлений из федерального бюджета. Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов, и резко увеличился объем встречных финансовых потоков.

Передача федеральным органам государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы региональных и местных бюджетов с этого времени стала неотъемлемым элементом организации бюджетного процесса. Наиболее наглядно данная позиция отражена в Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005г.: «…В основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и одновременно децентрализации официальных бюджетных полномочий».

Совет Федерации неоднократно вносил предложения по поводу перевода регионального подоходного налога с населения. Обсуждалось то, что этот налог надо взимать по месту жительства людей, но Правительство на это предложение так и не откликнулось.

С 2005г. реализуются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 п.п. ставки налога на прибыль организации, в него зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений перечень региональных налогов и сборов, установленный в ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организации и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом все изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы планируется закрепить в Бюджетном и Налоговом кодексах, а не в действующих только один год законах о бюджете.

Следовательно, наиболее значимые реальные доходы центр оставляет за собой, строго регламентируя даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Такое «совершенствование» системы межбюджетных отношений и региональных финансов, естественно, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма.

Было принято решение подготовить новую программу. В новой программе по развитию бюджетного федерализма в России поставлены следующие задачи.

В первую очередь необходимо сделать стабильной систему межбюджетных трансфертов, чтобы она не менялась каждый год принципиально. Мы переходим к среднесрочному бюджетному планированию. И межбюджетные трансферты должны быть стабильны на среднесрочную перспективу, чтобы субъекты Российской Федерации могли планировать и прогнозировать объем ресурсов, который будет у них не только на очередной финансовый год, но и на среднесрочную перспективу могли бы планировать объем доходной базы бюджета. Уже создан ряд отдельных инструментов, например, в Бюджетном кодексе прописана необходимость индексации фонда финансовой поддержки территорий ежегодно на уровне инфляции. В этом году мы пошли на больший шаг, проиндексировав фонд финансовой поддержки на тот уровень инфляции, который фактически сложился за последние три года, а не исходя из планового уровня инфляции, как это считалось ранее.

Необходимо отказаться от внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство, которые бы ущемляли интересы субъектов Российской Федерации. Зачастую мы видим, что вносятся изменения в налоговое законодательство, которые приводят к сокращению ресурсной базы бюджетов субъектов. Казалось бы, после разграничения полномочий принятие таких решений должно компенсироваться в полном объеме тем уровнем власти, которая принимает такие решения. Но в отношении налогового законодательства не всегда это происходит. Надо четко понимать, что, если вносятся изменения в налоговое законодательство, затрагивающие интересы субъектов Российской Федерации, нужно искать замещение этих средств в виде финансовой помощи, а лучше всего постараться минимизировать такие изменения, с тем чтобы налоговая база была стабильной.

Следующий вопрос, на который, будет обращено внимание в новой программе, это то, что Правительство намерено создать порядок контроля и мониторинг за передаваемыми полномочиями. В каждом субъекте Российской Федерации делегируются полномочия в соответствии с законодательством. На вопрос как реализуются эти полномочия в том или ином субъекте, Правительство лишь имеет информацию по отчетности. А как на самом деле доходят эти средства до граждан, до конкретных получателей, вот этот вопрос, который требует дополнительного рассмотрения и создания целой системы министерств, ведомств, субъектов Российской Федерации о реализации тех или иных полномочий.

Существуют разные точки зрения на вопрос о том, присутствует ли бюджетный федерализм в России или нет. Например, Л. Ю. Рокецкий, председатель Комитета по вопросам местного самоуправления, утверждает, что «у нас отсутствует бюджетный федерализм». Свою точку зрения он доказывает на примере закона «О бюджете», он говорит, что в консолидированном бюджете России учитываются только два вида бюджета: федеральный и немного региональный. Местный же растворился в региональном. Другие же, например, Н. С. Максимова, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, утверждают, что в целом курс на развитие бюджетного федерализма дает свои плоды. Появляется некая колея, в которой работают все, появляются правила, которые становятся понятными и ясными всем.

Если судить объективно, то в России в настоящее время сложилась следующая ситуация: элементарная база для развития бюджетного федерализма создана. Но какого качества эта база?

Конечно, на данной стадии развития бюджетного федерализма в России, много проблем. Я не буду останавливаться на том, что уже говорилось о централизации налогово-бюджетных отношений, о том, что нарушается принцип самостоятельности бюджетов субъектов Федерации, муниципалитетов, о том, что существующая на сегодняшний день система финансовых трансфертов все-таки рассчитана не на развитие регионов, а просто на финансовую помощь (подробнее о проблемах смотри следующий пункт).

Личная и ведомственная власть продолжают играть важную роль в межбюджетных отношениях в России, особенно в отношениях между региональными и местными органами власти. Например, вместо того, чтобы придерживаться бюджета, местные правительства зачастую вынуждены выполнять финансовые распоряжения сверху, которые обычно передаются в форме телеграмм или посредством неофициального телефонного звонка, в обход официальных способов связи. С другой стороны, неформальные отношения с правительствами верхнего уровня позволяют местным чиновникам добиваться благоприятных финансовых условий для своих муниципальных образований. Такая деятельность приводит к отсутствию открытости и неэффективной работе.

Таким образом, демократическая дисциплина и упорядоченное гражданское общество в России еще не созданы. В зрелых демократических обществах выборные чиновники из различных партий и различных уровней власти работают вместе для создания новых законов на основе консенсуса и компромиссов. В России конструктивное сотрудничество между правительствами трех уровней подменяется своего рода торгом. Межбюджетные обязательства не рассматриваются как формальные контрактные обязательства ни фактически, ни по закону. В результате, финансовая дисциплина межбюджетных отношений гораздо слабее, чем в частном секторе России.

В целом федерализм не является приоритетным направлением, и реформа межбюджетных отношений играет подчиненную роль по отношению к другим реформам. Другие основные структурные реформы общественных институтов, таких как правовая система, плохо скоординированы или вообще не скоординированы с текущей реформой межбюджетных отношений. Это объясняется тем, что федеральное правительство еще не сформулировало долгосрочную стратегию социального и экономического развития страны, которая позволила бы координировать экономическую и финансовую деятельность всех членов Федерации.

С моей точки зрения, те достижения, которые были получены в результате реализации программы бюджетного федерализма, а о них тут говорилось, и они на самом деле бесспорны. Но есть одно обстоятельство, которое не позволяет благостно смотреть на эту реализацию. Дело в том, что по формальным критериям — да, у нас есть и распределение полномочий, и распределение доходных источников, распределение расходных полномочий аккуратное по всем уровням. Но на самом деле мы в результате получили не бюджетный федерализм. Бюджетный федерализм – это не самоцель, а инструмент реализации федеративным государством своих функций. В России же наоборот мы средствами бюджетного федерализма хотим как-то сохранить наше федеративное устройство.

* 1. **Основные проблемы бюджетного федерализма в России в настоящее время**

В области бюджетного федерализма в настоящее время существует множество крупных правовых проблем. К числу таковых следует отнести и конституционно-правовые проблемы российского бюджетного федерализма, насущная необходимость комплексного изучения которых особенно усилилась в последние годы.

Отсутствуют базовые законы в сфере федерализма. Этот про­бел восполняют внутригосударственные договоры и соглашения, способствующие конкретизации общих принципов и направле­ний государственной, региональной и национальной политики. Заключено 42 договора с органами власти 46 субъектов РФ и более 250 соглашений.

Представляется, что для правового обеспечения бюджетного федерализма в России необходимо: а) четко разграничить в законодательстве расходы за каждым звеном бюджетной системы РФ; б) закрепить в законодательстве собственные достаточные источники доходов для субъектов РФ, а также установить общефедеральные источники доходов; в) определить принципы построения бюджетных отношений между Федерацией и субъектами РФ и закрепить их формы.

Самым важным недостатком современной модели бюджетного федерализма в России является то, что федерализм имеет отношение больше к федеральному правительству, чем к эффективным экономическим и финансовым отношениям между федеральным правительством и органами власти субъектов Федерации.

Продолжающаяся модернизация бухгалтерского учета и отчетности повышает открытость российской системы бюджетного федерализма, но еще больше централизует ее. На практике это позволяет правительствам более высокого уровня осуществлять надзор и контроль за местными финансами, однако не облегчает доступ населения и инвесторов к региональной и местной информации финансового характера и не способствует росту финансовой ответственности региональных и местных органов власти.

Бухгалтерские отделы большинства местных и региональных органов власти загружены ненужной бюрократической отчетностью и имеют раздутый штат сотрудников по сравнению с бухгалтериями в более развитых европейских странах. Наиболее действенным стимулом финансовой открытости в России продолжают оставаться федеральный надзор и контроль вместо усиления подотчетности или более автономного руководства на региональном и местном уровнях. Федеральные и региональные казначейства часто злоупотребляют властью и играют роль «финансовой полиции» для бюджетных организаций на региональном и местном уровнях. Вместо того, чтобы просто выполнять функции расчетно-кассового обслуживания и предоставлять услуги по управлению ликвидностью для бюджетных организаций, казначейства иногда принимают на себя такую важную функцию региональных и местных правительств, как контроль над эффективностью бюджетных расходов, потребности в закупках, и влияют на принятие других региональных и местных деловых решений. Предложенные поправки к Бюджетному кодексу требуют, чтобы все расчетные операции региональных бюджетов совершались через федеральное казначейство.

Популистские финансовые кампании, организованные федеральным правительством, такие как массовые выплаты задолженностей по зарплате бюджетникам, полностью игнорируют рамки политического федерализма. Это также ложится огромным дополнительным бременем на плечи региональных и местных органов власти и ограничивает их финансовую гибкость. Не делегирование ответственности и управленческой подотчетности, а традиционная зависимость от указаний сверху продолжает преобладать на более низких (в особенности на муниципальном) уровнях власти. Спонтанный, быстрый рост демократии снизу тормозится забюрократизированными местными органами власти и иерархической политической культурой. Делегирование государственных полномочий местным органам власти обусловлено федеральными законами и не может оспариваться или отвергаться муниципалитетами. Формула, в соответствии с которой местные органы власти получают компенсацию за исполнение государственных полномочий, также не может быть оспорена.

Весьма актуальной остается и проблема формирования и управления бюджетами муниципальных образований. Без расширения прав местного самоуправления по вопросам как доходных, так и расходных полномочий бюджета принципы местного самоуправления, закрепленные в Конституции, останутся попросту декларированными. Местные бюджеты, при их продекларированной самостоятельности, фактически формируются субъектами Федерации. Собственные доходы составляют незначительную долю в общем объеме доходов местных бюджетов. Недостатком местных бюджетов является низкий уровень собственных доходов по сравнению с отчислениями от регулирующих налогов.

Принят ряд федеральных законов и более 1300 нормативных правовых актов, регулирующих от­ношения в сфере местного самоуправления. Кроме того, наблю­дается процесс принятия законов, связанных с передачей орга­нам местного самоуправления исполнения ряда государственных полномочий без их правовой увязки с федеральным законода­тельством.

Бюджетному федерализму в России для дальнейшего развития и эффективного действия не хватает Конституционного закрепления. Существующие пробелы в Конституции, касающиеся общих вопросов бюджета, бюджетного процесса, бюджетного выравнивания и других, порождают проблемы в текущем законодательстве (коллизию норм, например). Неопределенность содержания законодательного регулирования, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

Взаимодействие между федеральным и региональными бюджетами проявляется в полной мере через механизм предоставления межбюджетных трансфертов. В интересах федерального центра разработать и довести до регионов рекомендации по программам бюджетного оздоровления, следование которым будет важнейшим условием выделения финансовой помощи. Оздоровлению региональных бюджетов будет способствовать упорядочение бюджетного процесса в регионах: обеспечение «прозрачности» статей бюджета, их соответствие федеральной бюджетной классификации, консолидация в бюджет региональных внебюджетных фондов, казначейское исполнение бюджетов.

Выход из этой ситуации видится в реальной децентрализации бюджетной системы, четком разграничении налогово-бюджетных полномочий и ответственности между федеральными, региональными и местными органами власти.

В существующей на данный момент в России системе бюджетного федерализма нарушаются большинство необходимых условий ее эффективного функционирования:

*1. Нечеткая иерархия*. Существующая система характеризуется недостаточно четким разграничением полномочий и ответственности между различными уровнями власти и неясностями относительно процедуры формирования местных органов власти.

Значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения различных уровней власти без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого из уровней, а некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти. В результате нарушается принцип четкого разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти.

Существующее законодательство практически не ограничивает размеры населенного пункта, на территории которого образуется муниципалитет. В результате в некоторых регионах произошло формирование местного самоуправления по поселенческому типу, когда муниципалитеты формируются не только в границах районов и крупных городов, но и в границах сельских советов, состоящих из нескольких сельских поселений. Это приводит к возникновению огромного количества муниципальных образований (в Оренбургской области их число доходит до 578), а также к их значительной неоднородности по размеру и населению. В результате большинство местных органов власти оказываются практически не в состоянии осуществлять самостоятельную политику, и региональным органам власти приходится формировать промежуточные уровни власти и брать на себя часть полномочий местных властей.

*2. Отсутствие субнациональной автономии.* Региональные и местные власти по закону имеют достаточно ограниченные возможности по проведению самостоятельной экономической политики. Практически полное отсутствие самостоятельности при определении уровня налогообложения и налоговой базы на подведомственной им территории лишает субнациональные власти возможности использовать фискальные методы воздействия на экономику. В их руках остаются лишь возможности по формированию законодательной среды, выделению субсидий, развитию местной инфраструктуры. В результате, как регионы, так и местные власти используют многочисленные неформальные методы проведения фискальной политики.

К числу неформальных методов проведения фискальной политики относятся использование денежных суррогатов, внебюджетных фондов, преднамеренных процедур банкротства, заключение сделок с предприятиями, влияние на фискальные органы, осуществляющие сбор налогов.

• Денежные суррогаты (векселя, зачеты, неплатежи, гарантии) позволяют решать проблему нехватки денежных средств, устанавливать прямой контроль над распределением ресурсов через выстраивание бартерных цепочек, понижать прозрачность финансовой деятельности, заключать индивидуальные налоговые договоренности с предприятиями.

• Средства во внебюджетные фонды поступают в виде «добровольных» пожертвований со стороны предприятий. Особенно сильно страдают от подобных поборов представители малого бизнеса. Такие методы воздействия на предприятия, как контроль над лицензированием и сертифицированием, проведением всевозможных административных инспекций, предоставлением коммунальных услуг, контроль над правоохранительными органами, могут использоваться региональными и местными властями для извлечения ренты, в частности, для принуждения к уплате взносов во внебюджетные фонды.

• Установление контроля над судами позволяет региональным властям осуществлять процедуры преднамеренного банкротства, которые становятся мощным оружием в их руках. Так, например, вступая в сговор с менеджерами предприятий, они могут инициировать процедуру банкротства с целью защиты предприятия от представителей федеральных властей и внешних инвесторов.

• Возможности по заключению индивидуальных налоговых договоренностей позволяют вступать в сделки с предприятиями, в соответствии с которыми органы власти предоставляют предприятиям явные и скрытые налоговые льготы взамен на предоставление таких услуг как строительство жилья, дорог, спортивных сооружений, благоустройство территории и т.д. Кроме того, большинство крупных промышленных предприятий продолжает финансировать такие унаследованные от советских времен объекты социальной инфраструктуры как больницы, детские сады, жилье.

• Влияние региональных властей на фискальные органы приводит к тому, что они уделяют значительно больше внимания сбору тех налогов, которые поступают целиком в региональные бюджеты, в ущерб другим видам налогов.

*3. Отсутствие единого рынка.* На данный момент единого экономического пространства не существует как из-за наличия административных барьеров на пути перемещения товаров, так и из-за крайне низкой мобильности труда и капитала. Особенно остро стоит вопрос о наличии барьеров для перетока факторов производства, так как это препятствует перемещению ресурсов из регионов и секторов производств, где они используются менее эффективно, в те регионы и сектора производства, где они будут использоваться более эффективно, что, в свою очередь, тормозит развитие экономики в целом и способствует сохранению межрегионального неравенства. Многие регионы (например, Татарстан и Краснодарский край) стараются сделать свою экономику как можно менее зависимой от соседей, не используя свои сравнительные преимущества.

Несмотря на то, что законодательство запрещает регионам принимать какие-либо решения, ведущие к нарушению единого экономического пространства страны, руководство регионов постоянно нарушает эти требования. Наиболее распространенными нарушениями являются запрет на вывоз определенных продуктов из региона и введение региональных сертификационных марок, цена которых отличается в зависимости от того, произведен ли товар внутри или вне региона.

Более 40 регионов, в первую очередь зернопроизводящих, вводили те или иные ограничения на вывоз продовольствия. Помимо прямого запрета, региональные власти могут настолько затруднить оформление сопроводительных документов, необходимых для вывоза сельскохозяйственных продуктов, что их экспорт из региона становится невыгодным.

Помимо контроля над вывозом, многие регионы вводят ограничения на ввоз продукции из других регионов. Многие регионы самостоятельно осуществляют маркирование продукции специальными голограммами, защищенными от подделок. При этом их стоимость, как правило, устанавливается неодинаковой в отношении товаров, произведенных в самом регионе, и товаров, поступающих из других регионов. Чаще всего подобная дискриминация касается алкогольной продукции. Так, в Саратовской области был введен специальный местный акцизный сбор на привозную водку.

*4. «Мягкие бюджетные ограничения».* Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Основной причиной возникновения мягких бюджетных ограничений у регионов является неспособность федеральных властей брать на себя обязательства не предоставлять дополнительных трансфертов, которые серьезно воспринимались бы руководителями регионов. Региональные власти требуют выделения дополнительных трансфертов на финансирование расходов, на которые у них не хватает средств, несмотря на то, что эта нехватка может являться следствием их неэффективных действий. Местные органы власти используют те же приемы для получения дополнительных средств из регионального бюджета.

Одним из наиболее показательных примеров мягких бюджетных ограничений стала ситуация с задолженностью по заработной плате бюджетников в середине девяностых. Региональные власти сознательно накапливали такую задолженность, шантажируя центральное правительство массовым недовольством работников бюджетной сферы.

*5. Институциональная неустойчивость.* Опыт показывает, что сложившаяся в РФ федеральная система не обладает достаточной институциональной устойчивостью. Распределение обязанностей и полномочий между различными уровнями власти существенно изменялось в зависимости от конкретной политической и экономической ситуации, как под давлением центра, так и под давлением регионов.

Как уже отмечалось выше, в течение девяностых годов под давлением регионов происходило изменение распределения обязанностей и полномочий между уровнями власти, приведшее к ослаблению центральной власти. В последнее время наблюдается обратная тенденция увеличения роли центральных властей и уменьшения влияния регионов. Основными шагами в этом направлении были изменения в работе верхней палаты парламента и учреждение федеральных округов. Первая из этих мер позволила снизить влияние губернаторов в сфере федерального законодательства, а вторая — в сфере исполнения этого самого законодательства. В обоих случаях наблюдается изменение распределения полномочий между уровнями власти за счет односторонних действий центральной власти.

**Глава 3. Бюджетный федерализм за рубежом:**

Жизнеспособность существующих федеративных систем свидетельствует в пользу многообразия моделей распределения доходов и расходов по уровням власти и предоставления различных видов финансовой помощи. Выделяют две модели построения эффективных финансовых взаимоотношений между центром и территориями в зависимости от степени жесткости закреплений «правил игры».

В основе первой модели – централизованное принятие решений в области разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы.

Вторая модель построения межбюджетных отношений базируется на тезисе о невозможности раз и навсегда разделить права и обязанности между уровнями бюджетной системы. Ее также называют децентрализованной моделью принятия решений. Децентрализованная модель характерна для большинства экономически развитых стран.

В своей курсовой работе я покажу также модели построения бюджетного федерализма за рубежом, на примере Канады и ФРГ.

**3.1. Американская модель бюджетного федерализма**

Основные черты американского федерализма – децентрализация бюджетных полномочий, демократический характер отношений между уровнями власти, доказанная практикой способность к значительным изменениям (адаптивность).

Характерные черты системы межбюджетных отношений в США — относительная гибкость, прочность и устойчивость. В соответствии с государственным устройством США система государственных финансов страны делится на три уровня: федеральный, уровень штатов и уровень местных органов власти. Важная особенность: большая часть расходов на каждом из уровней финансируется за счет собственных источников поступлений. При этом в конце XX века за счет федерального бюджета обеспечивалось в совокупности 60—65 процентов государственных расходов по всем уровням.

Деление доходов и расходов по уровням между собой совпадает не всегда. Ибо в течение длительного “дефицитного” периода (1969 —1998 финансовые годы) практически весь дефицит по консолидированному бюджету ложился на федеральные финансы. Через федеральный бюджет сейчас перераспределяется 19—20 процентов ВВП (около 2 трлн долл.), через консолидированный — 30—32 процента, но еще 12—13 процентов ВВП “весят” федеральные налоговые льготы. Так что государство на всех уровнях прямо влияет на распределение 43—44 процентов ВВП.

Основная доля бюджетных доходов каждого уровня приходится на налоги. Виды взимаемых налогов, их ставки, суммы сборов распределяются по уровням так, чтобы оптимально удовлетворить потребности страны и граждан, избегая в то же время чрезмерного налогового бремени. Структура и размеры всех доходов и расходов складывались десятилетиями. Они определяются экономическими и политическими целями, которые формируются руководством страны на основе разработанных концепций национальных интересов.

В США, как федеративном государстве, существуют три бюджетных уровня: государственный (федеральный) бюджет, бюджеты штатов и местные бюджеты. Налоговые поступления являются основным источником доходной части бюджетов всех уровней, но их характер очень различен. Так, доходная часть федерального бюджета США в основном формируется за счет прямых налогов, что же касается бюджетов штатов, то их доходная часть формируется, прежде всего,за счет косвенных налогов.

Некоторые налоги собираются на всех уровнях (но по разным схемам и ставкам), некоторые — только на одном из уровней. На каждом уровне основу бюджетных доходов образует “опорный налог”. В федеральном бюджете это подоходные налоги (индивидуальные дают 42—47 процентов, налоги с корпораций — 9—12 процентов всех поступлений). Главный доход штатам дает налог на продажи (28—29 процентов совокупных поступлений по всем штатам). До 23 процентов всех поступлений образуют суммы финансовой поддержки из федерального бюджета. Ею охвачены в разной степени все штаты.

Особенность американской системы заключается в том, что полномочия в области налогообложения всех штатов и федерального правительства практически независимы.

В США широкое распространение получил следующий подход: обеспечение сбора налогов на так называемые мобильные объекты обложения (заработная плата, предпринимательский доход) на федеральном уровне[[2]](#footnote-2). Это связано с попыткой некоторых регионов переложить налоговое бремя на соседний регион.

В бюджетах местного уровня около 29 процентов совокупных поступлений по всей территории США дают налоги на имущество. До трети всех средств местные бюджеты получают от правительств штатов плюс еще 5—6 процентов — из федерального бюджета. Бюджетная помощь обычно носит программно-целевой характер. В частности, федеральная помощь направляется, как правило, на финансирование программ образования, здравоохранения, социальной помощи. Еще при Рональде Рейгане федеральному центру пришлось осуществить болезненное с точки зрения социальной стабильности сокращение доли субсидий федерального правительства в доходах штатов.

Основные статьи расходов на каждом уровне свои. На федеральном уровне это общенациональные задачи — оборона, базовое социальное обеспечение, международные проблемы, фундаментальная наука и т. п. На уровнях штатов и местной власти расходные статьи максимально приближены к функциям жизнеобеспечения населения. Прежде всего это образование и содержание библиотек, социальные пособия, здравоохранение, полиция и исправительная система, дороги, пожарная охрана и коммунальное хозяйство.

Сложившаяся в США система Бюджетного федерализма не идеальна, работает с напряжением, подвергается критике. Но в целом выполняет поставленные задачи удовлетворительно.

**3.2. Элементы бюджетного федерализма в ФРГ**

Сходство исторического опыта Германии и России, в частности фактора «институционального наследства»[[3]](#footnote-3), делает германскую модель кооперативного федерализма более пригодной для поиска ответов на конкретные вопросы реформирования бюджетного федерализма в новой России.

Немецкий опыт федерализма, в том числе бюджетного, вплоть до последнего времени находился в тени американского опыта, основанного на идеях так называемого конкурентного федерализма.

Философия немецкого подхода заключается в следующем: страна, которая стремится быть федеративной, единообразие условий жизни (включая обычные общественные услуги) ценит выше разнообразия.

Основой формирования нормально функционирующей системы межбюджетных взаимоотношений является четкое распределение компетенций между административно-территориальными единицами разных уровней, которое происходит в трех сферах: законодательстве, управлении и финансировании. Большинство задач решается федерацией и землями (субъекты федерации) совместно. Федерация финансирует объекты, имеющие общефедеральное значение, земли обеспечивают средствами объекты регионального значения, общины финансируют все местные социально-бытовые, образовательные, культурные и тому подобные мероприятия.

Основным источником доходной части государственного бюджета в Германии (как и в России) являются налоги. Распределение налогов в Германии четко прописано в Основном законе страны. Некоторые из них полностью поступают одному субъекту, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями. При этом каждый уровень власти имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. Так, федеральный центр получает полностью акцизы на бензин, табак, кофе, часть таможенных пошлин. Землям достаются налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво, а общинам – на землю, местные налоги на потребление, большая часть промыслового налога[[4]](#footnote-4).

Значительная часть налоговых источников в ФРГ закреплена за федеральным центром. В результате, последний получает большие возможности по проведению вертикального и горизонтального выравнивания путем предоставления финансовой помощи землям (т.е. федеральное правительство стремится обеспечить на всей территории страны одинаковые возможности для граждан по получению бюджетных услуг).

*Система “вертикального выравнивания”: распределение налогов между корпорациями публичного права* (согласно ст. 106 Основного закона Германии)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Федерация | Федерация и земли совместно | Земли | Общины |
| **Федеральные налоги:** – таможенные пошлины – монополия на спиртные напитки – налог с оборота капиталов – налог на страхование – налог с обменных операций – налог в рамках ЕС – компенсационные сборы налоги на потребление (за исключением налога на пиво) | **Общие налоги:** – подоходный налог – налог на заработную плату – налог на скидку с процентной ставки – налог на прибыль корпораций – налог с оборота (НДС) | **Земельные налоги:** – имущественный налог – налог на наследство – налог с автомобилей – налог на покупку земельных участков – налог на пиво – налог с игорных учреждений – налог на пожарную охрану | **Коммунальные налоги:** – промысловый налог – земельный налог – местные налоги (на владельцев собак, на охотников, на предметы роскоши) |
| **Доля от общих налогов:** – подоходный налог и налог на заработную плату (42,5%) – налог на скидку с процентной ставки (44%) – налог на прибыль корпораций (50%) – налог с оборота (НДС) | **Доля от промыслового налога** | **Доля от общих налогов:** – подоходный налог и налог на заработную плату (42,5%) – налог на скидку с процентной ставки (44%) – налог на прибыль корпораций (50%) – налог с оборота (НДС) | **Доля от общих налогов:** – доля от подоходного налога и налога на заработную плату (15%) – доля от налога на скидку с процентной ставки (12%) |
| **Доля от промыслового налога** |  | **Доля от промыслового налога** | **Финансовые отчисления согласно земельным законам** |

Особенностью вертикального выравнивания в Германии является то, что доходы от общих налогов за исключением НДС делятся поровну между федерацией и землями. Доля общин в подоходном налоге и налоге на заработную плату составляет 15%, а в налоге на скидку с процентной ставки – 12%. Общины также делают отчисления в бюджеты федерации и земель от одного из общинных налогов – промыслового.

В Германии выравнивание территориальных диспропорций осуществляется за счет разумного распределения налогов, что уменьшает остроту политических проблем. Это выравнивание по своей природе преимущественно горизонтальное.

Опыт ФРГ весьма полезен и интересен для России, особенно интересны некоторые аспекты в области вертикального и горизонтального выравнивания. Но при этом не стоит слепо копировать всю немецкую модель, необходимо адаптировать ее под российские условия.

**3.3. Основные различия и сходства между моделями бюджетного федерализма в России и за рубежом.**

На сегодняшний день наиболее актуальной является выработка стратегии развития бюджетного федерализма, в этой связи для России весьма полезен опыт зарубежных стран. Проводя параллели между различными системами можно составить оптимальную стратегию развития. Используя опыт США и ФРГ, я постараюсь определить основные сходства и различия между моделями бюджетного федерализма в России и представленными странами.

Особенностью американской системы как было сказано выше то, что полномочия в области налогообложения всех штатов и федерального правительства практически независимы. При условии соблюдения конституционных положений штаты вправе вводить любые налоги по любым ставкам. В России такие полномочия у субъектов Федерации отсутствуют, В Налоговом Кодексе РФ определено, какие налоги имеет право взымать субъекты Федерации. Они уполномочены определять только ставку налога в определенных рамках. Правительство США всегда осуществляет администрирование своими собственными налогами, а местные органы власти могут вводить свои дополнения к налогам штатов. Распределяемые налоги, которые являются отличительной чертой немецкой фискальной системы, в США практически отсутствуют. Для России характерны распределяемые налоги, в отличие от США.

Для устранения существующих горизонтальных диспропорций используются главным образом целевые бюджетные гранты, выделяемые непосредственно нуждающимся категориям населения в соответствии с утвержденными федеральными программами (“Медикэр”, “Пособия и услуги ветеранам”, “Специальное обеспечение” и др.). Расходы же федерального бюджета США на региональное и местное развитие занимают незначительное место: 0,5-0,8% общей суммы расходов.

На первый взгляд децентрализованная модель принятия решений, характерная для США, по распределению бюджетных полномочий обладает одним важнейшим преимуществом перед централизованной моделью «наиболее вероятного эффективного распределения полномочий». Это преимущество состоит в адаптивности данной модели. Но так ли эффективна модель децентрализованного принятия решений? Основным, «демократическим» недостатком такой системы является излишняя ее децентрализация, что затрудняет, в свою очередь, принятие эффективных решений на федеральном уровне.

Недостатками децентрализованной модели бюджетного федерализма также является ослабление контроля за бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти, равнодушное отношение центральных властей к проблеме горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, отсутствие ответственности по их долгам, невозможность проведения единой бюджетно-налоговой и экономической политики в масштабе всей страны.

Исходные предпосылки формирования федеративного строя в России в корне отличны от США. У российского федерализма есть ряд специфических особенностей, которые еще более усложняют реализацию данной модели. К ним можно отнести неразвитость демократических институтов и процедур; различия в возрасте этих институтов. Т.е., можно сделать вывод, на сегодняшний день опыт федерализма США для нее неприемлем.

ФРГ более схожа с Россией, как в истории образования, так и в истории развития. Но при этом у каждой страны существуют свои особенности и отличия. Рассмотрим их.

В Германии главными административно-территориальными единицами являются федерация, земли (субъекты федерации, их 16) и общины (наиболее дробная единица деления страны). Большинство задач решается федерацией и землями совместно. Федерация финансирует объекты, имеющие общефедеральное значение, земли обеспечивают средствами объекты регионального значения, общины финансируют все местные социально-бытовые, образовательные, культурные и тому подобные мероприятия.

В России распределение компетенций строится на тех же принципах, но оно недостаточно четкое и не имеет прочной нормативной базы.

В Германии в соответствии с Основным законом федерация и земли в финансовом отношении независимы и ведут бюджетное хозяйство самостоятельно, общины же являются частью земель, и их бюджеты подконтрольны землям. Таким образом, в Германии сложилась трехуровневая система бюджетных взаимоотношений.

В Конституции России вообще нет раздела, посвященного финансовым вопросам. Многие аспекты межбюджетных взаимоотношений регулируются принимаемыми ежегодно законами о федеральном бюджете, но в них оговариваются вопросы, связанные только с Федерацией и ее субъектами, т. е. в России на федеральном уровне закреплена двухуровневая система бюджетных взаимоотношений.

В целом и по общим принципам организации межбюджетных отношений, и по степени децентрализации бюджетной системы Россия и Германия вполне сопоставимы друг с другом. Однако за сходной внешней формой кроются весьма различные механизмы регулирования межбюджетных отношений.

Основным источником доходной части государственного бюджета как в Германии, так и в России являются налоги. Также сходной чертой является большое количество распределительных налогов.

Российская система вертикального распределения налогов во многом сходна с германской, однако имеет немало и отличий. Во-первых, к общим здесь относится большинство налогов. Во-вторых, в России так и не удалось добиться реального выравнивания положения субъектов Федерации в бюджетной системе. В-третьих, специфично для России использование на уровне субъектов Федерации механизма, предусматривающего соединение в одном налоге ставок, устанавливаемых органами управления различных уровней, при введении вышестоящими органами определенных предельных ставок.

В отличие от Германии в России горизонтальное перераспределение почти отсутствует. Существующий фонд финансовой поддержки субъектов Федерации является лишь аналогом дополнительных субсидий федерации в Германии.

В области разграничения источников опыт РФ во многом схож с опытом ФРГ: в обеих странах установлено единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, а также единая налоговая система по всей федерации.

Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что применить германскую модель в России в чистом виде в системе перераспределения бюджетных ресурсов из-за наличия диспропорций между субъектами Федерации, как в доходах, так и в расходах на душу населения не представляется возможным. Ее необходимо адаптировать к специфике России.

**Заключение**

Бюджетный федерализм жизненно важен для интеграции Российского государства, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов, разностью в их развитии. В многонациональной России бюджетный федерализм способствует, с одной стороны, реализации общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, росту национального самосознания, а с другой стороны, сочетанию интересов общества с интересами государства.

В настоящее время судьба бюджетного федерализма в России зависит не столько от той или иной его модели, а сколько от того, чтобы оптимальная модель федерализма была гибкой, т.е. вовремя становиться то более централизованной, то более децентрализованной.

Необходимо признать, что в настоящее время бюджетный федерализм в Российской Федерации развит недостаточно. Сложившаяся слабая модель политического и бюджетного федерализма ограничивает эффективное экономическое и политическое развитие, снижает действенность различных структурных реформ, осуществляемых в настоящее время, препятствуя их справедливому воплощению. Россия по-прежнему сталкивается с проблемами в попытках модернизировать собственную федеральную систему — правительству предстоит добиться эффективного внедрения множества предложенных законов и политических принципов на территории всей страны. Стабильность политических и общественных институтов — правовой системы, государственной службы, законодательной власти, федеральной системы и исполнительной власти — является одним из важнейших факторов оценки уровня суверенного рейтинга.

Решение проблем бюджетного федерализма в конечном итоге позволит стабилизировать российскую государственность, повысить управляемость и объективность нашей рыночной экономической системы.

**Список литературы**

1. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации. – М.: «Дашков и Ко», 2007.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: НОРМА, 2006.
3. Виноградов В. В. Экономика России. – М.: Юристъ, 2002.
4. Журнал «Вопросы экономики» 2005г. №9.
5. Журнал «Финансы» 2004г. №8
6. Конституция Российской Федерации 1993. – М.: Наука.
7. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация Вопросы экономики, 1995, № 8.
8. Шуба В. Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей Финансы, 2004, № 8.

1. Конституция Российской Федерации [↑](#footnote-ref-1)
2. Ж. «Финансы» №8 2004г. стр.26 [↑](#footnote-ref-2)
3. *Хеманн Х.-Х. Федеративная Республика Германия и Россия как трансформирующиеся государства: определяющие факторы, исходные условия, перспективы М.: Инфра-М, 1996.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Ж. «Вопросы экономики» 2005г. №9. стр. 119 [↑](#footnote-ref-4)