

Особенности вертикального бюджетного неравновесия в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации

© 2009 А.В. Мальцева

Академия труда и социальных отношений

В статье речь идет о решении проблемы регулирования вопросов разграничения компетенции в бюджетной системе Российской Федерации, которая заключается в том, что принцип субсидиарности в структуре и функционировании отечественного федерализма не соблюдается. Это проявляется в сильном перевесе в пользу федерального бюджета, что обусловлено противоречивой трактовкой принципа финансового обеспечения исполнения полномочий в Федеральном законе № 184-ФЗ и в Бюджетном и Налоговом кодексах. В результате субъекты РФ и муниципалитеты не могут реализовать принцип субсидиарности в вертикальных отношениях. Не случайно реальная децентрализация расходных обязательств в сфере финансирования производства общественных социально значимых благ стала в условиях кризиса одной из самых важных проблем реализации федеративных отношений в России.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, централизация бюджетных ресурсов, критерии экономической эффективности и социальной справедливости, принципы централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий, фискальные проблемы государства, принцип субсидиарности как принцип “лучшего уровня”, бюджетный федерализм.

В России в конце 1990-х гг. в системе межбюджетных отношений сложилось противоречие между высокой степенью централизации бюджетных ресурсов (как по доходам, так и по расходам) на федеральном уровне, с одной стороны, и существенной формальной децентрализацией в процессе принятия решений органами государства и местного самоуправления - с другой. Это отрицательно сказалось на системе стимулов субфедеральных органов власти к проведению эффективной политики создания благоприятных экономических условий. Устранение данных негативных факторов, являясь одним из важных условий успешной стратегии структурных реформ в бюджетной сфере, определяет высокую теоретическую значимость решения проблем эффективного распределения ресурсов между органами власти различных уровней, отвечающего критериям экономической эффективности и социальной справедливости в федеративном государстве.

Формирование механизма эффективного финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти предполагает необходимость решения важнейшей теоретической проблемы оптимизации принципов централизма и децентрализма в распределении бюджетных полномочий между органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Отсутствие такой универсальной, одобренной всем научным сообществом теории оптимального бюджетного устройства федеративного государства существенно тормозит процессы стабилизации доходной базы субфедеральных органов власти в Российской Федера-

ции, а также эффективного выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы.

Кроме того, практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств препятствует эффективному управлению бюджетными расходами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как важнейшей части системы централизованных финансов в стране¹. Тем более, что и в начале нового столетия все попытки государства оптимизировать принцип законодательного разграничения бюджетной ответственности и закрепления за субфедеральными бюджетами адекватных источников финансирования их расходных обязательств, а также разработать и внедрить соответствующие механизмы укрепления их финансовой базы значительных результатов не дали. До сих пор дебатировались проблемы эффективности распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; противоречивости интересов федеральных, региональных и местных органов власти; противоречивости бюджетного законодательства в части возникновения и финансирования расходных обязательств.

¹ Повышение эффективности бюджетных расходов. М., 2009.

Все это в совокупности препятствует экономическому возрождению российских регионов, а, следовательно, и стабилизации социально-экономического роста в стране.

В Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.² основные приоритеты были нацелены на ликвидацию сложившегося в 1990-х гг. противоречия между жесткой централизацией системы финансирования расходных полномочий в руках федерального правительства и значительной формальной децентрализацией процесса принятия решений различными уровнями власти. Однако этого оказалось явно недостаточно для формирования благоприятных базовых условий работы бюджетов всех уровней на основе федеративного устройства, обеспечивающего одновременно стабильность финансовой базы и эффективность бюджетных расходов государства и местного самоуправления. Поэтому в 2002 г. Комиссия при Президенте Российской Федерации под руководством Д.Н. Козака подготовила Концепцию разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления. В первом ее разделе было подчеркнуто, что цель Концепции состоит в разграничении полномочий таким образом, чтобы «решение публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялось на том уровне власти, который способен сделать это наиболее рационально, прежде всего, с точки зрения доступности гражданам социальных услуг»³. Тем самым впервые в России на концептуальном уровне был сформулирован принцип субсидиарности как принцип «лучшего уровня».

Позднее в результате принятия базовых федеральных законов⁴, определяющих изменения в Бюджетном кодексе РФ и уточняющих разграничение полномочий между органами власти

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

³ Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 // Собр. законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2652. Данный указ признан утратившим силу Указом Президента РФ от 16 июля 2004 года № 910 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3019.

⁴ Речь идет о федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Федеральном законе «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, а также о Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 января 2008 г.

различных уровней при реформировании местного самоуправления, стал постепенно формироваться такой механизм принятия обязательств, когда только тот уровень власти, который непосредственно устанавливает размеры и направления предоставления бюджетных услуг, может и должен обеспечивать их имеющимися в его распоряжении доходами.

Однако наряду с передачей полномочий «сверху вниз» на основе принципа субсидиарности многие полномочия переходили в обратном направлении - «снизу вверх», к Федерации. В этой связи теряется логичность декларированного принципа максимально низкого уровня в качестве базового для указанных федеральных законов. Деятельность по закреплению полномочий субъектов Федерации в целом приобретает преимущественно «фасадный» характер, поскольку в итоге большая часть полномочий (более 700) остается у Федерации.

Таким образом, анализ проблем законодательного регулирования вопросов разграничения компетенции в Российской Федерации показал, что принцип субсидиарности в структуре и функционировании отечественного федерализма не соблюдается. Во-первых, ощущается сильный перевес в пользу РФ (т.е. вышестоящего уровня). Во-вторых, принцип финансового обеспечения исполнения полномочий противоречиво описан в Федеральном законе № 184-ФЗ и проведен недостаточно четко в части его реализации (в Бюджетном и Налоговом кодексах), что не позволяет субъектам Федерации и муниципалитетам стать тем самым «лучшим уровнем», без которого немыслима сама стратегия субсидиарности. Не случайно реальная децентрализация расходных обязательств в сфере финансирования производства общественных социально значимых благ может в ближайшие годы стать одним из самых важных событий реформы федеративных отношений в России.

Неэффективность финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных бюджетов выявилась в результате выборочной оценки результативности бюджетных расходов в 2001-2002 гг. в ряде российских регионов и муниципалитетов. Анализ расходов бюджета по той или иной статье функциональной классификации в условиях наличия «нефинансируемых мандатов» в большинстве случаев дал повод экспертам сделать абсурдный вывод о возможности сокращения расходов бюджета.

Однако бюджетные расходы не могут сокращаться. Напротив, чем больше их величина, тем выше качество жизни населения данной территории - при условии, что расходы бюджета ре-

зультативны, а сам бюджет сбалансирован. Так объективно встал вопрос о критериях результативности и эффективности бюджетных расходов, которые являются формой проявления функций государства и местного самоуправления по производству общественных благ и услуг.

Как показал международный опыт, именно ориентация на мнение потребителей о качестве бюджетных услуг при принятии бюджетных решений в значительной степени решает проблему результативности и эффективности функционирования сектора бюджетных услуг, а значит, и проблему рационального использования бюджетных ресурсов. К сожалению, лимиты финансирования бюджетополучателей до последнего времени определялись в основном по нормативам, которые в лучшем случае никак не зависели от качества предоставляемых бюджетных услуг, а в худшем - оказывались тем больше, чем хуже их качество.

Несмотря на завершение реформы межбюджетных отношений, в России формируется модель корпоративного федерализма, которая строится на единообразной законодательной базе, централизации на федеральном уровне решений всех важнейших вопросов в совокупности с административно-политическим контролем за региональными властями, выступающими в качестве филиалов единой корпорации. Это подтверждают такие решения, как фактическая отмена выборности глав субъектов Российской Федерации, односторонние решения федерального центра по "монетизации льгот", разграничению полномочий и проведению национальных проектов. В 2006 г. данные тенденции усилились: в Зако-

не о федеральном бюджете на 2008 г. предусматривается рост доли субвенций и субсидий в межбюджетных трансфертах⁵.

Кроме того, концентрация полномочий по расходам в социальной сфере на уровне бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов усугубляет проблему социальной поляризации в обществе на фоне устойчивого профицита федерального и консолидированного бюджетов РФ и объявления ряда социальных приоритетов в виде национальных проектов. На повестке дня остается проблема неадекватного финансового обеспечения социальных расходов на всех уровнях бюджетной системы, включая субфедеральные бюджеты.

Противоречие заключается в том, что социальные стандарты на территории всей страны гарантируются государством, а их финансовое обеспечение в регионах и на местах фактически зависит от той доли межбюджетных трансфертов, которые поступают из федерального бюджета РФ в виде безвозмездных, безвозвратных перечислений в доходы территориальных бюджетов.

Таким образом, актуальность проблемы адекватной реализации бюджетных полномочий региональными и местными органами власти в социальной сфере, ее научная новизна и практическая значимость обусловлены необходимостью формирования эффективного механизма финансирования социальных расходов из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на основе принципов subsidiarity, территориального соответствия и территориальной дифференциации в условиях жестких бюджетных ограничений.

Поступила в редакцию 01.11.2009 г.

⁵ Руководство по управлению региональными и муниципальными финансами / под общ. ред. А.М. Лаврова. М., 2007.