

Реформирование местного самоуправления в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации

© 2011 В.М. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о бюджетном федерализме как механизме формирования и регулирования федеративных отношений. В процессе развития этих отношений должны сформироваться механизмы федерализма, позволяющие адекватно разделить полномочия и источники их финансирования в бюджетной сфере, а также построить вертикаль бюджетной системы таким образом, чтобы ни один из уровней власти не господствовал безраздельно над другими.

Ключевые слова: федеративное устройство государства, местное самоуправление, многоуровневая бюджетная система, муниципальные органы власти.

Федеративное устройство государства – сложное и многоплановое явление, которое до сего момента вызывает множество споров и разногласий. Несмотря на его многочисленные официальные признаки (“унитарное”, “федеративное”, “демократическое” государство), главное заключается в реальной централизации или децентрализации государственных функций, т.е. в их распределении между центром и территориями.

Политические и экономические цели федерализма взаимосвязаны: если децентрализация государственной власти относится к политическим целям федерализма, то одновременно она является предпосылкой децентрализации финансовых полномочий между федерацией, субъектами и муниципальными образованиями, что относится уже к его экономическим целям. Теория бюджетного федерализма позволяет обосновать рациональность выбора форм децентрализации, масштабы самоуправляемости территориальных единиц, механизмы формирования и расходования их бюджетов. В конечном итоге степень развития бюджетного федерализма определяется решением вопроса об оптимальных масштабах участия различных уровней власти в создании общественных благ. Их специфика во многом зависит от того, какие причины и условия могут сделать справедливой и эффективной реализацию общественного выбора на уровне территории, а не на уровне государства в целом. Не случайно зарубежные теории государственных финансов рассматривают фискальный федерализм в связи с функциями государства по предложению общественных благ (в противоположность частным благам), а также с формированием и расходованием средств на их производство.

Данная проблема эффективно разрешается на основе субсидиарного принципа в организации межбюджетных отношений, когда власти

более высокого уровня лишь дополняют действия нижестоящих властей, а все функции распределяются в зависимости от того, на каком уровне задачи могут быть адекватнее поставлены и эффективнее решены. В основе принципа субсидиарности лежит делегирование бюджетных прав, в том числе и по установлению налогов, распределению сфер ответственности. Именно субсидиарность распределения финансовых полномочий (прав и обязанностей) между центром, субъектами и муниципалитетами при условии сохранения приоритета федерации называется “фискальным федерализмом”¹.

В противоположность зарубежным теориям государственных финансов в отечественных научных исследованиях широко используется термин “бюджетный федерализм” как более узкое понятие по сравнению с фискальным федерализмом. Однако до сего момента эта категория не имеет однозначного толкования ни в российском законодательстве, ни в экономической литературе.

В действующем Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ) само понятие бюджетного федерализма отсутствует, хотя в обсуждавшемся проекте ему уделялось серьезное внимание. Принципам бюджетного федерализма посвящена гл. 16 БК РФ “Межбюджетные отношения”, в которой конкретизированы цели и методы бюджетной политики: равенство бюджетных прав, единство бюджетной системы, разграничение бюджетных полномочий, самостоятельность бюджетов.

Российские теоретики и практики бюджетного федерализма обязательно связывают содержание этой категории с такими понятиями, как “взаимодействие”, “установление”, “регулирование” и т.п., что свидетельствует о процессуальности межбюджетных отношений. В этом слу-

чае взаимоотношения между бюджетами различных уровней перестают быть статичными, а модель бюджетного процесса предстает в качестве пошаговой адаптации или балансирования интересов разных уровней власти и управления. Только такой подход позволяет понять сложный механизм бюджетного процесса. Ежегодное составление и рассмотрение, принятие и исполнение федерального бюджета, региональных и местных бюджетов превращаются в процесс достижения компромиссного договора между ветвями власти, а также между Российской Федерацией и территориальными сообществами.

Выделив из всего многообразия аспектов рассматриваемого явления наиболее существенные, определим бюджетный федерализм² как процесс регулирования баланса интересов всех участников федеративных отношений с помощью инструментария бюджетно-налоговой политики на базе согласуемых правил.

Модель бюджетного федерализма в России имеет в своей основе механизм автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти (рис. 1), базирующийся:

- на законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней государственной власти;
- правовом разграничении доходных, прежде всего налоговых, полномочий;

- функционировании механизма финансового выравнивания.

Исходя из соотношения принципов централизма и децентрализма в системе российского бюджетного федерализма, можно сформулировать его основное противоречие: между сильной централизацией в вопросах налоговых полномочий, с одной стороны, и высокой степенью децентрализации фактических расходов, включая значительный объем полномочий совместного ведения органов власти разного уровня, - с другой. Это противоречие обусловлено особенностью системы делегирования прав и ответственности (правомочий) одним уровнем российской бюджетной системы другому. В зарубежных странах реализация принципа субсидиарности предполагает изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти (снизу вверх)³, в отличие от процесса делегирования полномочий в обратном порядке (сверху вниз), как это произошло в переходный период в России.

Следствием нарушения процедуры оптимальной организации взаимосвязей в бюджетной системе современной России является феномен асимметрии социально-экономического развития субъектов Федерации.

В основе механизма реализации межбюджетных отношений в России лежат два основных

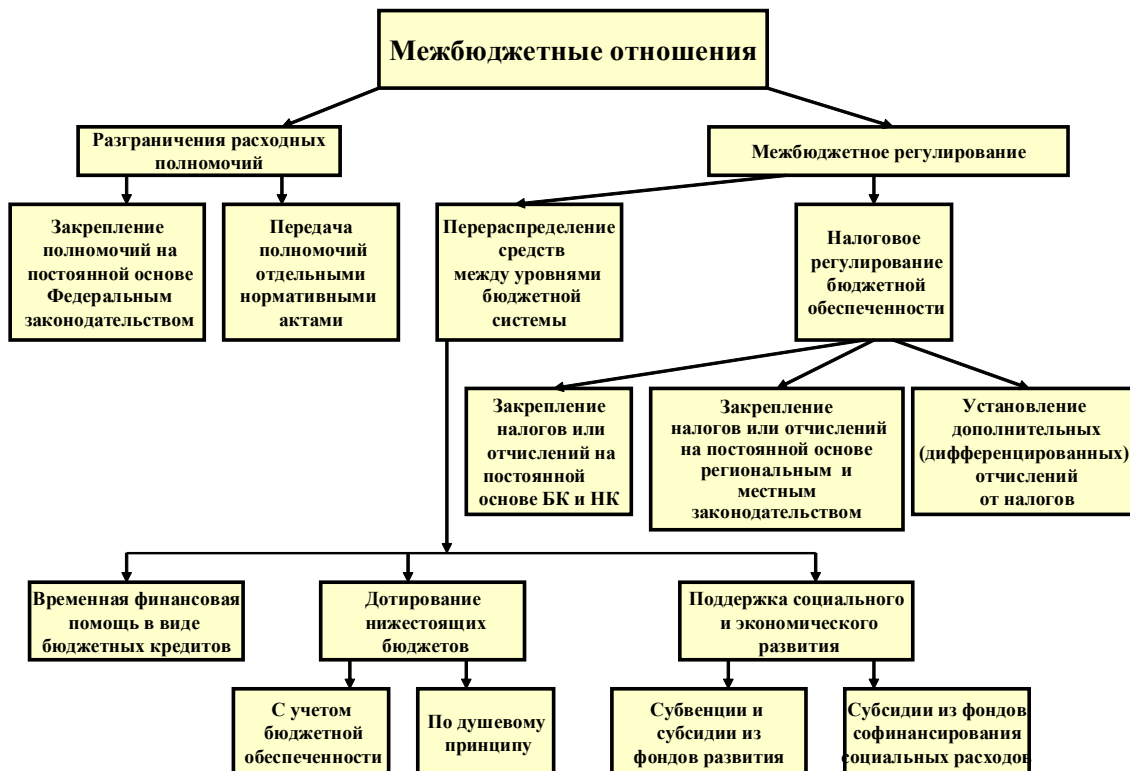


Рис. 1. Межбюджетные отношения в Российской Федерации

Системообразующие элементы		Фонды				
		Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов	Региональный фонд финансовой поддержки поселений	Федерация мигрантов России	Федерация санного спорта России	Русская факторинговая компания
Правовые основания для создания	БК	+	+	+	+	+
	Закон СФ					
Цель	Выравнивание БО	+	+	-	-	-
	Выравнивание социально-экономического развития	-	-	+	-	-
	Дополнительная поддержка в финансировании социальных мероприятий	-	-	-	+	-
	Финансирование государственных полномочий	-	-	-	-	+
Формируются	В составе бюджета СФ	+	+	+	+	+
Объем фонда и распределение по МО	Утверждается законом о бюджете	+	+	+	+	+
Источники формирования	Субвенции из ФБ	-	-	-	+	+
	Доходы бюджета СФ	+	+	+	+	+
	Отрицательные трансферты	+	+	-	-	-

Рис. 2. Механизм межбюджетного регулирования на региональном уровне путем перераспределения средств в муниципальные образования:

МО - муниципальное образование; ФБ - федеральный бюджет; БО - бюджетная обеспеченность; СФ - субъект Федерации

инструмента: разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и межбюджетное регулирование. Правовая основа разграничения расходных полномочий обусловлена закреплением полномочий на постоянной основе федеральным законодательством, а также передачей полномочий отдельными нормативными актами.

Система же межбюджетного регулирования более разветвленная и предполагает, с одной стороны, механизм перераспределения средств между уровнями бюджетной системы, а с другой - налоговое регулирование бюджетной обеспеченности. Первый механизм регламентирует предоставление временной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов, дотирование нижестоящих бюджетов с учетом бюджетной обеспеченности и по душевому принципу, а также поддержку социального и экономического развития нижестоящих бюджетов за счет субвенций и субсидий из соответствующих фондов развития и субсидий из фондов софинансирования социальных расходов.

Второй механизм предусматривает закрепление налогов или отчислений от них на постоянной основе Бюджетного и Налогового кодексов, а также на основе регионального и местного за-

конодательства. Наряду с этим налоговое регулирование бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов предполагает установление дополнительных дифференцированных отчислений от налогов.

На рис. 2 структурирован механизм регулирования межбюджетных отношений, связанный с закреплением налогов и отчислений от них на постоянной основе Бюджетного и Налогового кодексов, а также на основе регионального и местного законодательства.

Реализация положений муниципальной реформы, диктующих необходимость постоянного, масштабного осуществления с уровня субъекта РФ функций финансового выравнивания в отношении большого числа экономически крайне разнородных поселенческих муниципальных образований, осложняет решение задачи устойчивого функционирования межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

Следует отметить, что во многих субъектах Российской Федерации в настоящее время формально вообще не осталось бездотационных муниципальных образований. И дело здесь не в ухудшении общего экономического положения в регионе и в его муниципальных образованиях. Однако даже на фоне устойчивого экономичес-

кого роста в регионе сохраняется, а порой даже усиливается общая нехватка бюджетных средств, причина которой одна - нарастающая централизация налогового потенциала страны⁴.

Регулирование межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне в принципе преследует цели обеспечения субрегиональных бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами для полного и своевременного осуществления возложенных на них (т.е. законодательно закрепленных и делегированных) расходных полномочий. Однако в соответствии с новым федеральным законодательством никаких гарантий полного и своевременного предоставления такого обеспечения (кроме компенсации переданных полномочий) не содержится. Более того, формальная и моральная ответственность за выбор конкретной меры общего финансового выравнивания на субрегиональном уровне полностью возложена на субъекты РФ. Именно они определяют, какую долю своих ресурсов направлять на эти цели. В описанных выше крайне сложных финансовых условиях регионов это "право" часто выглядит как преднамеренное усиление конфликтности в отношениях между руководителями регионального и местного уровня (рис. 3).

В результате складывается ситуация, при которой "глубина" внутрирегионального финансового выравнивания резко дифференцируется в зависимости от финансовых возможностей конкретных субъектов Федерации. Соответственно, будет существенно дифференцирована и степень финансовой обеспеченности аналогичных по

уровню муниципальных образований и, соответственно, параметры доступа населения к аналогичным видам бюджетных и, прежде всего, социальных услуг.

К общим недостаткам системы разграничения расходных полномочий различных уровней власти в РФ можно отнести:

- их нечеткость, поскольку разграничение расходных полномочий регламентируется не только Бюджетным кодексом, но и множеством других нормативно-законодательных актов, кроме того, относясь к совместному ведению, они не конкретизируют компетенцию соответствующего уровня бюджетной системы;

- низкую степень самостоятельности региональных и местных бюджетов, так как их расходы регламентируются в основном федеральными законодательными и нормативными актами, устанавливающими в централизованном порядке натуральные и финансовые нормы - федеральные мандаты, большая часть которых не имеет финансового обеспечения.

В результате органы власти субъектов Российской Федерации и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и (или) частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) просроченную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных ус-

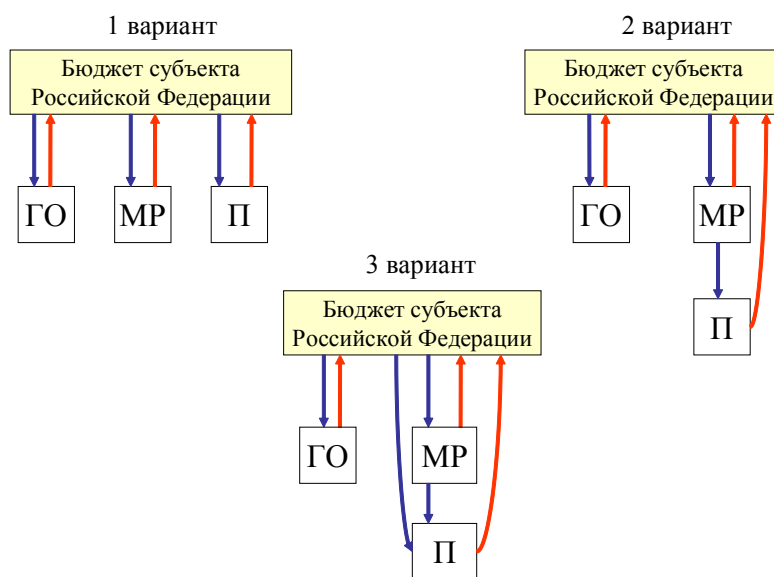


Рис. 3. Варианты взаимоотношений бюджета субъектов РФ и муниципальных бюджетов по выравниванию бюджетной обеспеченности:

ГО - городские округа; МР - муниципальные районы; П - поселения

луг, к эффективному управлению расходами, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Что касается доходных полномочий, то из негативных последствий воплощения в России системы расщепляемых налогов можно выделить следующие:

- во-первых, поведение региональных властей не ориентировано на эффективное и действенное использование той доли налоговых поступлений, которую федеральный центр оставляет в их распоряжении;

- во-вторых, почти полное отсутствие каких-либо налоговых полномочий у региональных властей не позволяет выполнить одно из необходимых условий эффективности бюджетной системы - обеспечение взаимосвязи между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых населением бюджетных услуг, а также приводит к использованию нелегальных мер воздействия на налогоплательщиков;

- в-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы привели к незаинтересованности региональных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать ее в отчетности.

Для бюджетного устройства Российской Федерации, как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество административных образований, не одинаковых по размеру территории,

численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции федерального бюджета. Она реализуется с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам. Однако объем финансовой помощи конкретному региону не находится в прямой зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и в обратной - от его доходного потенциала. В этом случае федеральная финансовая помощь по своей экономической сути не выравнивает объем бюджетных услуг, оказываемых на территории государства.

Таким образом, эффективная система бюджетного федерализма в Российской Федерации может быть сформирована лишь на основе таких принципов федеративного государственного устройства и управления, как кооперация, специализация и субсидиарность⁵. Государственное же управление становится результативным лишь в случае делегирования федеральному центру тех политических, экономических и других функций, которые не могут быть адекватно выполнены ни субъектами РФ, ни муниципалитетами.

¹ *Brown C., Jackson M.* Public Sector Economics. Oxford, 1990.

² *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // *J. of Political Economy*. October 1956. □. 64. P. 416-424.

³ *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. N. Y., 1959.

⁴ *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y., 1972.

⁵ *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. N. Y., 1959.

Поступила в редакцию 09.12.2010 г.