

Недостатки механизма вертикального бюджетного выравнивания в Российской Федерации

© 2012 В.С. Игнатьев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Упор делается на недостатки, связанные с неадекватностью распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы как основы вертикального бюджетного неравновесия. Обосновывается необходимость внедрения системы бюджетирования, ориентированного на результат, в качестве важного элемента механизма вертикального бюджетного выравнивания в Российской Федерации.

Ключевые слова: глобальный финансовый кризис, бюджеты органов власти, бюджетный федерализм, профицит бюджета, дефицит бюджета, межбюджетные трансферты, государственные финансы.

Начиная с 1991 г. для системы межбюджетных отношений в России было характерно вертикальное бюджетное неравенство, которое выражалось в реальной несбалансированности бюджетов различных уровней бюджетной системы. После кризиса 1998 г. изменилась форма его проявления, что обусловлено устойчивым профицитом федерального бюджета и хроническим дефицитом основной массы субфедеральных бюджетов. Такое особое выражение вертикальной несбалансированности в многоуровневой бюджетной системе имеет в своей основе сущностное противоречие между распределением полномочий по расходам и доходных источников финансирования функций государства на федеральном и региональном уровнях, а также местных органов власти. Даже в условиях макроэкономического роста это отрицательно сказывалось на системе стимулов субфедеральных органов власти к функционированию на местах в соответствии с критериями экономической эффективности и социальной справедливости. В условиях же финансовой нестабильности вертикальное бюджетное неравенство становится главным препятствием на пути успешной концентрации усилий государства в борьбе с кризисными явлениями в экономической и финансовой сферах.

Формирование механизма вертикального бюджетного выравнивания по сути связано с реализацией закономерностей развития бюджетной системы и разным сочетанием принципов централизма и децентрализма в организации структурных взаимосвязей различных уровней власти¹. При этом сложность оптимизации данных организационных начал в любом федеративном

государстве связана с отсутствием адекватной теоретической модели вертикального бюджетного выравнивания как в плане формирования доходной базы субфедеральных органов власти, так и адекватного распределения их расходных полномочий, ограничивающих реализацию функций государства и органов местного самоуправления. В конечном итоге это обостряет фискальные проблемы и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в условиях экономического подъема и отдаляет перспективу экономического роста в условиях финансового кризиса.

Практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что в условиях современных глобальных финансовых шоков неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджетов разных уровней, общего (совокупного) покрытия их расходов, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств ставит на грань банкротства отдельные субфедеральные органы власти РФ. Эта проблема усугубляется тем, что в апреле 2009 г. федеральный бюджет на текущий год был скорректирован в сторону сокращения его доходов и роста дефицита, что ликвидирует эффективность межбюджетных трансфертов из центра в качестве широко используемого инструмента сбалансированности территориальных бюджетов². Если в условиях профицита Федерального бюджета РФ все попытки государства оптимизировать принцип разграничения бюджетной ответственности и источников финансирования расходных обязательств различных уровней власти не дали ощутимых результатов, то его дефицитность повышает актуальность, теоретическую значимость

и практическую востребованность проблемы формирования механизмов вертикального бюджетного выравнивания в условиях финансовой нестабильности.

Федеративное устройство государства является сложным и многоплановым явлением, которое до сего момента вызывает множество споров и разногласий. Несмотря на многочисленные официальные признаки типа “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 и субъектами, что относится уже к его экономическим целям. Теория бюджетного федерализма позволяет обосновать рациональность выбора форм децентрализации, масштабы самоуправления территориальных единиц, механизмы формирования и расходования их бюджетов³. 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 результативной реализацию общественного выбора уже на уровне территории, а не только на уровне государства в целом. Эта 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 и субъектами при условии сохранения приоритета Федерации называется “фискальным федерализмом”.

Западные теории фискального федерализма подходят к оценке эффективности финансовой децентрализации, исходя из сравнения величины выигрыша от децентрализации и разницы в издержках производства общественных благ в государственном и негосударственном секторах. Раз-

личия в степени централизации и децентрализации предметов ведения и объема полномочий, в их финансовом обеспечении федеральными органами власти или субъектами Федерации находят свое отражение в разнообразных западных концепциях федерализма типа “координированного федерализма”, “кооперативного федерализма”, “дуалистического федерализма” и т.п.

В любом случае речь идет об оптимизации сочетания таких основополагающих принципов организации любой системной целостности, включая федеративное государство, как централизация и децентрализация, регулирование и саморегулирование. Собственно, в неадекватном их воплощении в межбюджетных отношениях в России и кроется первопричина горизонтальной и вертикальной асимметричности российской модели бюджетного федерализма.

В любом федеративном государстве вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы⁴. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов или заимствований⁵.

Таким образом, механизм вертикального бюджетного выравнивания представляет собой реализацию внутренних структурных связей между уровнями бюджетной системы в той или иной модели бюджетного федерализма. Если признать, что рост степени выравнивания приносит не только положительный эффект, но и генерирует отрицательные стимулы, то встает проблема поиска наиболее оптимального уровня - там, где предельный доход и предельные затраты при выравнивании уравновешивают друг друга. В специальной литературе не существует единого мнения о главных характеристиках правильно построенной системы вертикальных и горизонтальных трансфертов⁶.

Из множества альтернативных моделей распределения финансовых потоков по вертикали бюджетной системы следует выделить две основные, одна из которых предполагает разделение доходных источников между органами власти различных уровней, а другая может быть реализована в виде грантов. Что касается дифференциации источников бюджетных доходов, то она может быть реализована в виде разделения налоговой базы или централизации налоговых доходов с их последующим распределением в соответствии с избранными критериями. Гранты также могут выделяться в виде нецелевых или же целевых трансфертов. При этом дотации как формы реализации трансфертов

целесообразно конкретизировать с количественной точки зрения или привязать к определенному периоду получения из федерального центра, а также оговорить определенными условиями при предоставлении или сделать безусловными, перечислять нижестоящим бюджетам в полном объеме или огоривать условия софинансирования с центральными органами власти. В любом случае важно соотносить механизм вертикального бюджетного выравнивания с требованиями текущего момента и с конкретными требованиями, предъявляемыми к бюджетно-налоговой политике в связи с воздействием внешних факторов. В своей основе она должна иметь следующие принципы:

- базироваться на правилах;
- быть прозрачной;
- учитывать потенциальные возможности для повышения доходов.

Лишь такие трансферты, которые направлены на покрытие расходных программ с внушительным превышением (например, образование, здравоохранение, межрегиональные инфраструктуры), а также трансферты, финансирующие социальную защиту, должны производиться на определенных условиях.

В конечном итоге от моделей вертикального бюджетного выравнивания требуются следующие особенности:

Во-первых, они не должны предоставлять субнациональным органам возможность влиять на размер трансферта намеренными изменениями своих расходных обязательств и структуры налоговых доходов. В противном случае данная модель будет использоваться не для вертикального бюджетного выравнивания, а для покрытия кассовых разрывов в субфедеральных бюджетах.

Во-вторых, внедрение модели вертикального бюджетного выравнивания не должно вызывать значительного увеличения издержек на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, система вертикального бюджетного выравнивания будет эффективной только в случае тесного политического и экономического сотрудничества органов власти всех уровней в разработке методики распределения трансфертов. Это позволит постепенно внедрять модель бюджетного выравнивания и предотвращать резкие колебания в “финансовой асимметрии” в регионах.

В условиях цикличности экономического развития на первое место по важности выдвигается проблема распределения властных полномочий между различными уровнями власти, которая затрагивает, прежде всего, функцию асигнования. Она включает в себя обеспечение товарами и услугами, предоставляемыми для об-

щественного потребления, в том числе исправление неэффективности частного сектора рынка.

С учетом вышеизложенного следует руководствоваться следующими четырьмя основными критериями при реализации принципа переступки источников дохода и налогов:

- более низкие уровни власти должны иметь свои собственные значительные источники доходов, которые в определенных рамках устанавливают они сами;
- налоги, которые они удерживают, не должны касаться относительно мобильных факторов производства за одним исключением, а именно: им следует позволить собирать в определенных рамках дополнительные налоги с налогов, устанавливаемых центральным правительством – с подоходного налога на физических лиц и налога на наследство;
- источники дохода, предоставляемые субнациональным властям, должны, естественно, быть достаточными, чтобы покрывать их расходные обязанности и, если эти обязанности имеют тенденцию к росту, источники доходов тоже должны становиться более мощными, не отставая по темпам;
- источники доходов у субнациональных властей должны быть относительно стабильными и предсказуемыми.

Правовой основой современной системы бюджетных отношений в Российской Федерации стала принятая в 1993 г. Конституция РФ. В ней были определены и зафиксированы три уровня компетенции в бюджетной системе: вопросы ведения и полномочия Федерации, субъектов Федерации и вопросы их совместного ведения. Местное самоуправление было отделено от государства, и выделена сфера его компетенции.

В результате модель вертикального бюджетного выравнивания в России строится на основе автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти и местного самоуправления, базирующегося:

- на законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней государственной власти;
- правовом разграничении доходных, прежде всего, налоговых полномочий;
- функционировании механизма финансового выравнивания.

В то же время Конституция сохранила элементы неопределенности статуса (правомочий) субъектов РФ. Не были, в частности, полностью урегулированы вопросы разделения полномочий между федеральным и региональными уровнями, нечетко обозначены предметы их ведения (ст. 71 и 72)⁷. Кроме того, федеральное прави-

тельство получило право заключать с регионами двусторонние соглашения, что в совокупности предопределило асимметричность бюджетных взаимоотношений в Федерации.

Таким образом, 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 западных странах реализация принципа субсидиарности предполагает изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти (снизу вверх), 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, на устранение которого и нацелен механизм "финансового выравнивания". Это понятие не имеет однозначного толкования, предполагая в широком смысле слова обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления присущих ему функций. В узком смысле вертикальное бюджетное выравнивание ассоциируется с механизмом адекватного распределения расходных и доходных полномочий по вертикали бюджетной системы, а также корректировки первоначального налогового распределения.

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 Российской Федерации, 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.

В итоге ни органы власти субъектов Федерации, ни тем более органы местного самоуправления не имеют возможности оптимально сбалансировать свои бюджеты и поэтому вынуждены осуществлять политику выборочного и (или) частичного исполнения своих обязательств⁸. При этом накапливается (в том числе за счет заимствований) безнадежная задолженность и кардинально меняется мотивация органов власти проводить эффективную бюджетную политику, повышать прозрачность бюджетной отчетности, а также качество бюджетных услуг, результативное управление расходными обязательствами, способствовать привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Что касается доходных полномочий, то к негативным явлениям, предопределяющим вертикальное бюджетное неравновесие в России, можно отнести следующее:

- 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 ликвидируют заинтересованность региональных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать ее в отчетности.

Именно в данной связи в Российской Федерации высока значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции федерального центра в бюджетной системе, в состав которой входит большое количество административных образований, разных по размеру территории, численности населения и уровню социально-экономического развития. Она реализуется посредством механизма распределения финансовой помощи субфедеральным бюджетам, объем которой, однако, не зависит от стоимости оказания государственных услуг в регионе и от их доходного потенциала. Кроме того, проблемы изменения методики распределения дотаций из ФФПР каждые 1-2 года наряду с усложняемыми формулами их распределения не укрепляли стабильность бюджетной системы. В этих условиях федеральная финансовая помощь по своей

экономической сути не выравнивала предоставляемые территориям объемы бюджетных услуг, а следовательно, и не решала проблему вертикального бюджетного выравнивания.

Учитывая все эти проблемы, к началу финансового кризиса 2008 г. в бюджетное законодательство РФ были внесены важные изменения, относящиеся к сфере межбюджетных отношений.

1. Осуществлен переход к трехлетнему федеральному бюджету, это привело к увеличению доли межбюджетных трансфертов, распределяемых между субъектами РФ на три года, что позволило повысить предсказуемость экономической динамики и создало благоприятные условия для повышения качества финансового планирования в регионах.

2. Изменения в Бюджетном кодексе РФ предоставили регионам и муниципальным образованиям возможность перехода на трехлетнее бюджетное планирование, что позволяло им в новых условиях в полной мере использовать возможность заключения среднесрочных контрактов, устанавливать прозрачные и предсказуемые правила сотрудничества с частным бизнесом и населением.

3. Укреплению финансовой самостоятельности субъектов РФ способствовала прокламированная стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений как основа достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования. С этой целью бюджетное законодательство исключило возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

4. Был изменен порядок определения объема средств Фонда финансовой поддержки регионов, в соответствии с которым объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ стал определяться, исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов, что в немалой степени способствовало обеспечению их минимального гарантированного уровня.

5. В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты были установлены различные условия осуществления бюджетного процесса для регионов в зависимости от уровня их дотационности.

В результате накануне 2008 г. были сформированы основы механизма вертикального бюджетного выравнивания, который в перспективе должен был стимулировать ускорение социаль-

но-экономического развития территорий и начать постепенное вертикальное бюджетное выравнивание. Вместе с тем целостная система установления и поддержания такого равновесия в бюджетной системе РФ только начала формироваться, и ее структура не была дополнена широким набором схем вертикального бюджетного выравнивания с ориентацией преимущественно на региональный и местный уровни бюджетной системы. Однако финансовый кризис не позволил реализовать весь комплекс предполагаемых мероприятий. Именно в связи с серьезными внутренними структурными диспропорциями в межбюджетных отношениях, а также с наличием вертикального бюджетного неравенства в бюджетной системе РФ глобальный финансовый шок столь разрушительно повлиял на состояние ее централизованных финансов в конце 2000-х гг.

¹ Морозова Е.А. Бюджетная задолженность и конкурентные позиции регионов в системе факторов глобальной конкурентоспособности // Экон. науки. 2006. □ 12 (25).

² См.: Законы об исполнении федерального бюджета за 2000-2007 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2009 г.; URL: www.roskazna.ru.

³ Морозова Е.А. Международный опыт урегулирования бюджетной задолженности // Экон. науки. 2008. □ 1 (38).

⁴ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. М., 2009.

⁵ Мальцева А.В. Особенности вертикального бюджетного неравновесия в системе межбюджетных отношений в РФ // Экон. науки. 2009. □ 12 (61).

⁶ См.: Alchian A.A. Some economics of property rights // El Politico. 1985. Vol. 30, □ 4; Idem. Corporate management and property rights // The economics of property rights / ed. by E.G. Furuboth, S. Pejovich. Cambridge, 1974; Idem. Specificity, specialization, and coalitions // J. of Institutional and Theoretical Economics. 1984. Vol. 140, □ 1; Alchian A.A., Demsetz H. Production, information costs, and economic organization // American Economic Review. 1972. Vol. 62, □ 6; Idem.. The property rights paradigm // J. of Economic History. 1973. Vol. 33, □ 1; Alchian A.A., Woodward S. The firm is dead, long live the firm: a review of O.E. Williamson's "The economic institutions of capitalism" // J. of Economic Literature. 1988. Vol. 26, □ 1.

⁷ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : концепция реформирования бюджетного процесса в 2004-2006 гг. от 22 мая 2004 г. □ 249, в ред. Постановления Правительства РФ от 23 дек. 2004 г. □ 838.

⁸ Андриченко Л., Валентей С. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Федерализм. 2008. □ 4. С. 31-53.