

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2011 В.М. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

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, бюджетный федерализм.

На рубеже веков динамичное изменение внутренних и внешних социально-экономических условий в Российской Федерации не сопровождалось адекватным развитием основ бюджетной системы. Усложнение системы мер государственного воздействия на экономику, возрастание роли косвенных методов регулирования экономических процессов в стране при усилении организационно-экономической и финансовой дифференциации регионов делают чрезвычайно важным исследование теоретических основ моделирования бюджетного федерализма и методологии развития межбюджетных отношений в современной России. Отсутствие глубоко разработанной теории федерализма существенно тормозит социально-экономические преобразования в субъектах РФ, усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной хозяйственной системы в краткосрочной и долгосрочной перспективах.

Практическая востребованность данной проблематики подтверждается многократными попытками исполнительной власти России разработать и реализовать эффективную концепцию организации межбюджетных отношений на региональном уровне в связи с реформой муниципальных финансов. Однако вплоть до настоящего времени все практические действия государства, направленные на разрешение сложных проблем становления и развития бюджетного федерализма в России, на разработку соответствующих механизмов укрепления финансовой базы бюджетов субъектов РФ, ощутимых результатов не дали. До сих пор обсуждаются вопросы, свя-

занные с эффективностью принципов организации межбюджетных отношений, с конфликтностью экономических и финансовых интересов федеральных, региональных и местных органов власти, с противоречивостью взаимодействия государства, с одной стороны, физических и юридических лиц - с другой. Отсутствие эффективных способов решения этих задач делает проблематичным экономическое возрождение российских регионов, а следовательно, и перспективы стабилизации социально-экономического развития страны.

Тем более актуальным становится исследование данных проблем в условиях, когда не завершена дискуссия о роли государства в рыночной экономике, когда ведутся поиски новых принципов организации экономических систем. В этой связи возникает необходимость углубления знаний об институциональных ограничениях на пути формирования различных моделей бюджетного федерализма, а также о сравнительных преимуществах и недостатках каждой из них в случае применения в Российской Федерации.

Федеративное устройство государства - сложное и многоплановое явление, которое до сего момента вызывает множество споров и разногласий. Несмотря на 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 самоуправления 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 предоставлению общественных благ (в противоположность частным благам), а также с формированием и расходованием средств на их производство.

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, субъектами и муниципалитетами при условии сохранения приоритета федерации называется «фискальным федерализмом».

Разработанные зарубежными учеными 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. Различия в степени централизации и децентрализации предметов ведения и объема полномочий федеральных региональных и местных органов власти, а также в

их финансовом обеспечении находят свое отражение в разнообразных концепциях федерализма («координированного федерализма», «кооперативного федерализма», «дуалистического федерализма» и т.п.)¹.

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 асимметрии российской модели бюджетного федерализма на региональном уровне.

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 (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.

Таким образом, понятийный аппарат теории бюджетного федерализма предполагает трактовку факторов, обуславливающих оптимальное сочетание принципов финансовой централизации и бюджетной самостоятельности территориальных образований. Что же касается финансовых взаимосвязей между уровнями бюджетной системы федеративного государства, то они зависят от общих для него правил и порядка бюджетно-налоговых взаимоотношений между уровнями власти и управления. Однако их эффективное воплощение предполагает учет национальной специфики организации межбюджетных отношений, включая особенность сочетания принципов централизации и децентрализации в регулировании финансовых потоков на региональном уровне.

Бюджетный федерализм целесообразно трактовать как многоаспектный механизм формирования и регулирования федеративных отношений на основе особым образом организованных бюджетно-налоговых связей. При этом, с одной стороны, бюджетный федерализм относится к сфере регулирования отношений в сфере бюджетных полномочий, а с другой - очень часто выходит за их рамки. Это свидетельствует о тесной взаимосвязи комплекса отношений в рамках фискального и бюджетного федерализма, которые могут быть эффективно реализованы только во взаимодействии друг с другом. В процессе развития данных 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.

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 данном случае 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 превращается в процесс достижения компромиссного договора между ветвями власти, а также между федерацией и территориальными сообществами².

Выделив из всего многообразия аспектов рассматриваемого явления наиболее существенные, определим бюджетный федерализм 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, 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), 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 результате возникает необходимость в механизме “финансового выравнивания”, понятие которого наряду с бюджетным федерализмом не имеет однозначного толкования. В широком смысле слова оно предполагает обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления присущих ему функций. В этом случае механизм финансового выравнивания представляет собой распределение расходных и доходных полномочий по вертикали бюджетной системы, а также корректировку первоначального налогового распределения.

В основе механизма реализации межбюджетных отношений в России лежат два основных 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, она 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 законодательства. Наряду с этим налоговое регулирование бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов предполагает установление дополнительных дифференцированных отчислений от налогов.

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 уровне³.

Следует отметить, что во многих субъектах Российской Федерации в настоящее время формально вообще не осталось бездотационных му-

ниципальных образований. И дело здесь не в ухудшении общего экономического положения в регионе и в его муниципальных образованиях. Однако даже на фоне устойчивого экономического роста в регионе сохраняется, а порой даже усиливается общая нехватка бюджетных средств, причина которой одна - нарастающая централизация налогового потенциала страны.

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 они направляют 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 (см. рисунок).

В результате складывается ситуация, при которой "глубина" внутрирегионального финансового выравнивания резко дифференцируется в зависимости от финансовых возможностей конкретных субъектов Федерации. Будет существо-

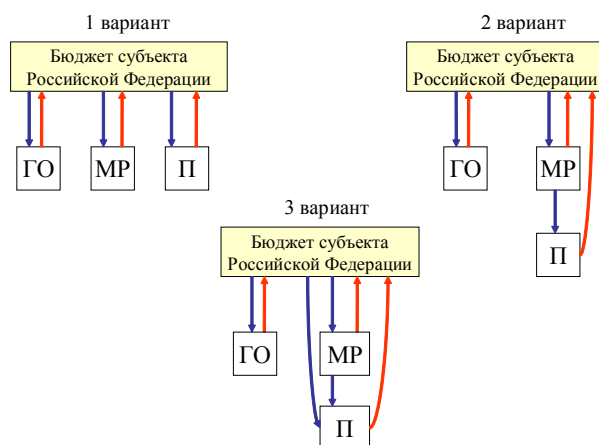


Рис. Варианты взаимоотношений бюджета субъектов РФ и муниципальных бюджетов по выравниванию бюджетной обеспеченности:

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

но дифференцирована и степень финансовой обеспеченности аналогичных по уровню муниципальных образований и, соответственно, параметры доступа населения к аналогичным видам бюджетных, и, прежде всего, социальных услуг⁴.

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 услуг, 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 вла-

стей 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, неодинаковых 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 субсидиарность. 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.