

По мнению авторов статьи, региональные и местные бюджеты в России становятся все более зависимыми от политики федерального центра и превращаются в придатки консолидированного федерального бюджета, а региональные органы власти и органы местного самоуправления выполняют роль исполнителей бюджетных полномочий.

Российская Федерация: федерализм почти не виден

Ю. Г. ШВЕЦОВ,
доктор экономических наук,
О. А. БУЛАШ,
Алтайская академия экономики и права,
Барнаул

Доходы – центру, расходы – регионам

Анализируя программные документы, принятые правительством РФ в 1999–2006 гг. (Концепция развития межбюджетных отношений на 1999–2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» от 20.08.04, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 гг.), невольно приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы напоминают советские времена, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

© ЭКО 2008 г.



Провозглашенная в настоящее время бюджетная реформа, заявленная целью которой – повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного федерализма, на самом деле является заключительной стадией и закономерным итогом десятилетней программы (1998–2008 гг.) перестройки бюджетной системы России с целью возврата к политике централизованного управления бюджетными ресурсами государства. Начало ее осуществлению положили закон РФ «О федеральном бюджете РФ на 1998 год» и принятие Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 годы. Именно тогда и были предприняты первые шаги в отходе от общепринятых в мировой практике принципов бюджетного федерализма.

Поворотным моментом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов стало сокращение в 1998 г. норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога – НДС – с 25% до 15%. А с 2001 г. вся сумма налога на добавленную стоимость (НДС) сосредоточилась в федеральном бюджете. Одновременно с этим в составе федерального бюджета были образованы различные денежные фонды для распределения между регионами. В настоящее время их шесть:

- Фонд финансовой поддержки регионов;
- Фонд компенсаций;
- Фонд регионального развития;
- Фонд софинансирования социальных расходов;
- Фонд реформирования региональных финансов;
- резервный Фонд правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи субъектам Федерации.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001–2004 гг., еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась. Регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых

источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета¹.

Тем самым была существенно подорвана финансовая база региональных и местных бюджетов и резко возрос объем встречных финансовых потоков.

Узаконивание федеральными органами государственной власти полномочий по формированию и распределению доходной базы бюджетов стало с этого периода времени неизбежным постулатом организации бюджетного процесса. Наиболее наглядно данная позиция выражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года: «...в основу стратегии нового этапа реформы должен быть положен принцип централизации бюджетных ресурсов и одновременно децентрализации официальных бюджетных полномочий».

Если выделить наиболее радикальные положения, содержащиеся в Программе, оставив за рамками декларативные и популистские заявления, то суть их можно свести к следующему.

В части, касающейся налоговых полномочий, был провозглашен постепенный отказ от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и предусматривается при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов в бюджет одного уровня.

Конечным результатом трансформации налоговых полномочий бюджетов разных уровней стал полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие» с фиксацией этого положения в бюджетном законодательстве. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было «расщепления», должны идти в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – в местные бюджеты.

Результатом этого стала ликвидация федеральных регулирующих налогов путем централизации в федеральном бюджете

¹ «В период 1992–1999 гг. в бюджеты территорий поступало более 50% налоговых платежей, собираемых в стране. Однако эта доля постоянно падала, увеличивался удельный вес налоговых поступлений в центр. После 2001 г. доходы между территориальными бюджетами и федеральным бюджетом распределялись в пользу центра» (Евстигнеев Е. Н. *Налоги и налогообложение*. СПб.: Питер, 2008. С. 100).

с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий, в форме дотаций, субвенций и других видов прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Направление, по которому пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года, присутствует и в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», вступившем в действие с 1 января 2006 г.

Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

При этом в настоящее время по-прежнему:

- ✓ упор делается на дотационные формы регулирования межбюджетных отношений;
- ✓ проблемы депрессивных районов не только остались, но и усугубились;
- ✓ нет взаимосвязи процесса выделения трансфертов с проводимыми реформами;
- ✓ не решены проблемы регулирования финансовых потоков по всей вертикали бюджетной системы: Федерация – субъект РФ – местное самоуправление;
- ✓ вышестоящие органы законодательной и исполнительной власти принимают решения без определения источников финансирования их выполнения;
- ✓ несовершенна законодательная база межбюджетных отношений;
- ✓ создание большого количества специальных фондов в рамках федерального бюджета приводит либо к снижению их значимости в силу распыления средств, либо к усилению финансовой нагрузки на регионы, в первую очередь благополучные, и т. д.²

² Более подробно см.: Швецов Ю. Г., Бутакова О. В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы. 2005. № 12. С. 11–13; Швецов Ю. Г., Бутакова О. В. Функциональная направленность системы бюджетного регулирования в РФ // Финансы. 2007. № 10. С. 9–12.

Этому способствует и сохранение Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) в качестве ведущего с точки зрения методологии и формирования исходных данных инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации по текущим расходам. При этом основные положения внедренной в 1999–2001 гг. методики распределения средств ФФПР закреплены и в бюджетном законодательстве.

С 2005 г. осуществляются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций, 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, сократился с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом все происшедшие изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закреплены не законами о бюджете, действующими только один год, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы центр оставляет за собой, строго регламентируя при этом даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно расширена сеть финансовых фондов теперь уже по линии «регион – муниципальные образования»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд финансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и др.

Такое «совершенствование» системы межбюджетных отношений и региональных финансов, естественно, не отвечает

основополагающим принципам бюджетного федерализма. Сложившийся уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный больше для государств унитарного типа, закономерным финалом имеет замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Тенденция «перетягивания» доходных источников в федеральный бюджет, отчетливо проявившаяся в 1998–2007 гг., позволила федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. По существу это не что иное, как передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Следовательно, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, при котором регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

В этих условиях многочисленные фонды финансовой помощи, независимо от методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций, объективно не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение в 2008 г. перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное по отношению к федеральному положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишённые собственных источников формирования доходной части своих бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществленные и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере, по нашему

мнению, ведут страну к тупиковому пути, ибо направлены на возврат к базовому основополагающему принципу плановой экономики – централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Характерно, что сделанный нами вывод находит свое подтверждение не только у ряда специалистов, но даже и в учебной литературе. Так, в учебнике «Финансы» под редакцией Г. Б. Поляка сформулирован закон, в соответствии с которым «чем выше уровень концентрации средств в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства», а «уменьшение доли территориальных финансов влечет за собой ухудшение экономического и социального положения в регионах»³.

Финансовая система и бюрократия

Опыт ряда зарубежных стран отчетливо свидетельствует о том, что любая реформа общественных финансов очень сложна и болезненна прежде всего в силу того, что она всегда совмещает в себе объект и субъект преобразований, т.е. требует от органов власти «самореформирования». В России же была предпринята попытка перестроить финансовую систему, не затрагивая субъекта ее управления, – и закономерно потерпела полный крах⁴.

В настоящее время система управления общественными финансами в РФ характеризуется глубокими внутренними противоречиями:

- излишняя централизация финансовых ресурсов;
- неопределенность ответственности властных структур за использование бюджетных средств;

³ См.: Финансы: учебник для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 97.

⁴ Проведенная в середине 2000-х гг. административная реформа, думается, не может рассматриваться как полноценная реструктуризация властных органов управления, ибо в своей основе не была направлена на повышение эффективности управленческих функций, а представляла собой лишь перегруппировку аппаратных структур государственной власти. Успех административной реформы выражается прежде всего в сокращении численности бюрократического аппарата. Может ли хоть одно наше министерство или агентство похвастаться таким достижением?

- несоответствие декларируемых целей конечным результатам использования бюджета;
- чрезмерная численность аппарата органов государственного управления.

Парадокс: подавляющее большинство бюджетополучателей жалуются на недостаточность бюджетного финансирования, а расходы на содержание бюрократических структур государства с каждым годом все увеличиваются. Последние объясняют это тем, что именно они обеспечивают наиболее прозрачное и эффективное использование средств налогоплательщиков для производства общественных услуг. Однако бюджетополучатели с этим не согласны, отмечая, что большая часть действующих в настоящее время требований и нормативов или невыполнима, или нерациональна. Полагаем, что на самом же деле органы государственного управления заинтересованы отнюдь не в обеспечении результативности использования бюджетных средств, а в сохранении сформировавшегося за последнее десятилетие контроля над финансовыми потоками в стране.

Именно поэтому любые попытки придать содержательный характер бюджетному процессу, направленные на интересы конкретного бюджетополучателя и налогоплательщика, наталкиваются и будут наталкиваться на сопротивление бюрократических сил.

Остановимся более подробно на судьбе реализации двух последних проектов в бюджетной сфере.

«Программа реструктуризации бюджетного сектора в РФ», о которой совсем недавно «трубили» во всех средствах массовой информации и специализированных научных изданиях, постепенно входит в заключительную фазу своего существования – пору забвения. За период своего действия эта программа не решила ни одну из поставленных перед ней кардинальных проблем: не удалось увязать механизм финансирования бюджетных учреждений с результатами их деятельности; не ликвидированы неоправданные конкурентные преимущества для бюджетного сектора перед частными предприятиями по производству государственных услуг; не устранена практика взимания с граждан нелегальных платежей за государственные услуги, которые должны предоставляться бесплатно.

Программой были намечены серьезные изменения в структуре бюджетного сектора. При этом основными направлениями реформирования в данной сфере были заявлены следующие:

- оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;

- уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;

- переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных услуг;

- внедрение методов формирования бюджета, ориентированных на результат.

В рамках первого направления не удалось добиться ликвидации и объединения бюджетных учреждений, чья деятельность дублируется, прежде всего, с незначительной штатной численностью сотрудников. Не были созданы предпосылки для децентрализации управления общественными финансами, разгосударствления производства значительной части бюджетных услуг. Поэтому сохранились противоречия между формально равным правовым статусом и реально различным финансово-экономическим статусом бюджетных учреждений, формальной бесплатностью и общедоступностью и реальной платностью и избирательностью предоставления бюджетных услуг.

Решимость в деле расширения возможности привлечения организаций различных организационно-правовых форм к предоставлению государственных услуг, оплачиваемых за счет бюджетных средств (второе направление реформы), также была продемонстрирована только на бумаге. Не произошло массовой реорганизации бюджетных учреждений (ни по одному из планировавшихся трех вариантов) как важнейшего организационного условия для перехода на новые формы бюджетного финансирования и повышения доступности предоставления бюджетных услуг и их качества.

Не получило развития и третье направление реформы: не были разработаны и повсеместно внедрены новые механизмы выполнения государственных обязательств, обеспечивающие конкурентные способы распределения бюджетных средств. А без этого нет стимулов к сокращению издержек и экономии бюджетных средств, ибо в рамках существующего

порядка бюджетного финансирования попросту финансируется существование бюджетного учреждения.

И, наконец, все вышеизложенное не позволило повысить заинтересованность министерств и ведомств в максимально эффективном использовании бюджетных средств (четвертое направление реформы), ибо не была обеспечена прямая взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и общественной значимостью конечных результатов их использования. Что в этой связи может служить основой оценки для «принятия решений о плановых ассигнованиях при подготовке бюджета на последующий год, в том числе – решений о прекращении финансирования определенных видов расходов при недостижении поставленных целей»?

Предпосылками принятия «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 годах», зафиксированными в этом документе, продекларированы следующие. Оказывается, «за последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма...». И как результат этого (ни много, ни мало) – «упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации... установлены стабильные доходные источники бюджетов... улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях».

Нам представляется, что вопреки всем фактам из повседневной хозяйственной практики, закрыв глаза на огромную разницу доходных источников и расходных полномочий федерального и субфедерального уровней, забыв о почти стопроцентной дотационности местных бюджетов – от сельских поселений до муниципальных районов и городских округов, авторы Концепции полны необоснованного оптимизма.

В дальнейшем, противореча самим себе, говоря о круге первоочередных задач повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами, важнейшей задачей ими называется «укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ». Вот только методы решения этой задачи оказываются

нашими старыми знакомыми – они по-прежнему из арсенала дотационных форм бюджетного регулирования.

Поэтому ни «необходимость систематизации предоставляемых межбюджетных трансфертов», ни стремление сконцентрировать средства финансовой помощи, направляемые на реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, включая инвестиционную, в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов, ни инициатива установить дополнительные ограничения и требования по контролю за эффективностью использования бюджетных средств для субъектов РФ, получающих финансовую помощь из федерального бюджета, никак не ведут к росту финансовой самостоятельности субфедеральных бюджетов в РФ.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по иному пути – децентрализации бюджетной системы, что при разумной реализации обеспечивает большую эффективность. При этом отношения между уровнем налогообложения, с одной стороны, количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг – с другой, со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное финансирование региональных бюджетов занимает в федеративном государстве подобающее ему место – из доминирующего оно давно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением ими функций, закрепленных за федеральными властями.

Возможны два варианта развития бюджетной системы: следование распространенному в цивилизованном мире пути (ее либерализация, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности) либо возврат к политике централизованного управления государственными финансовыми ресурсами с дотационными методами регулирования территориальных бюджетов. Из этих двух путей российские федеральные власти еще десять лет назад выбрали, к сожалению, второй и неукоснительно ему следуют до настоящего времени.