

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2010 С.А. Нечаев*

Ключевые слова: бюджет, регион, федерализм, дисбаланс, принцип.

Рассматриваются некоторые актуальные проблемы межбюджетных взаимоотношений, проявляющие влияние на уровне субъектов Федерации. Представлен анализ соответствия основных принципов бюджетного федерализма реалиям современной действительности с выявлением причин расхождения теоретических положений и существующей практики бюджетных отношений федерального центра и регионов.

Российская Федерация - суверенное федеративное государство, управляемое на основе существования трех уровней власти и состоящее из равноправных субъектов, организованных по национально-территориальному и административно-территориальному принципу. Одной из главных проблем организации эффективной бюджетной системы страны и взаимоотношений федерального центра и регионов является проведение в жизнь принципа бюджетного федерализма. Его сущность можно определить как нормативно-законодательное установление бюджетных прав и обязанностей федерального, регионального и местного уровней власти и управления, правил их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса, методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы. В толковании различных авторов и исследователей в определении понятия бюджетного федерализма наблюдается смещение смысловых акцентов в сторону его юридических либо экономических аспектов. В данной статье они рассматриваются как неразрывно связанные, имеющие определенные противоречия и оказывающие взаимное влияние.

Отношения между бюджетами различного уровня основываются на положениях гл. 16 Бюджетного кодекса, которая закрепляет следующие принципы межбюджетных отношений в Российской Федерации:

♦ распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

♦ разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по времен-

ным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

♦ равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

♦ выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

♦ равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Федерации.

Как известно, нормы-принципы непосредственно регулятивной функции не несут, их назначение в том, чтобы обеспечивать концептуальную целостность и внутреннюю непротиворечивость законодательства¹.

Одной из наиболее острых проблем, к которой обращаются исследователи бюджетного федерализма, является постоянное существование вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетов. Вертикальные бюджетные диспропорции возникают в следствии того, что объем функций, возлагаемых на субфедеральные органы власти, как правило, превышает их возможности по финансированию необходимых расходов за счет закрепленных доходных источников. Отсутствие баланса между расходными обязательствами и доходным потенциалом субфедеральных властей ликвидируются с помощью субсидий из федерального бюджета, для которого центральные органы власти обеспечивают более широкую доходную базу.

* Нечаев Сергей Александрович, аспирант Самарского государственного университета. E-mail: sssr@list.ru.

На практике пока нигде не удалось обеспечить полного соответствия величины налоговых и иных бюджетных доходов объему расходных обязательств соответствующих органов власти. Даже традиционные регионы-доноры имеют вертикальные бюджетные разрывы для покрытия которых применяются субсидии. Для наглядности приведем данные об объемах субсидий из федерального бюджета, выделенных в региональный бюджет Самарской области в 2006 и 2007 гг. (см. таблицу).

развития. Тем не менее имеется и ряд серьезных недостатков, проявляющих свое негативное влияние на уровне регионов. Одной из важнейших составляющих бюджетного федерализма является принцип самостоятельности бюджетов, предполагающий наличие достаточного объема доходных источников каждого уровня власти для осуществления возложенных на нее расходных обязательств. При существующей до сих пор практике бюджетных отношений федерального центра, регионов и органов местного самоуправле-

Соотношение внутренних доходов бюджета Самарской области и средств из федерального бюджета в общих доходах региона в 2006-2007 гг.*

Показатели	2006 г.	2007 г.
Отношение суммы внутренних доходов к общему объему доходов областного бюджета, %	93,18	89,73
Фактическая сумма внутренних доходов областного бюджета, тыс. руб.	49 658 281	56 446 139
Доля средств федерального бюджета, выделяемых областному бюджету, в общих доходах областного бюджета, %	6,82	10,27
Средства федерального бюджета, выделяемые областному бюджету, тыс. руб.	3 635 144	6 460 316
Фактические общие доходы областного бюджета, тыс. руб.	53 293 425	62 906 455

* По данным официального сайта правительства Самарской области (www.adm.samara.ru/economika/economika_budjet/33847).

Из таблицы видно, что в 2006 г. за счет субсидий из федерального бюджета было обеспечено более 6% доходов бюджета Самарской области для покрытия обязательств региональной власти. В 2007 г. доля субсидий в совокупных доходах регионального бюджета превышала 10%.

Существование такого механизма компенсации вертикальных бюджетных разрывов "на местах" обусловлено следующими причинами:

- ♦ в качестве расходных полномочий региональных и местных бюджетов чаще всего фигурируют вмененные вышестоящим органом власти обязательства, не подкрепленные соответствующими финансовыми средствами;

- ♦ разделение налогов на федеральные, региональные и местные как правило не согласуются с разделением фактических расходов, что особо остро проявляется в ситуациях, связанных, например, с отменой ряда местных налогов.

К достоинствам данного механизма можно отнести возможность воздействия центральной власти на формирование политики территориальных органов исходя из общегосударственных приоритетов стратегического

этого принцип реализуется не в полной мере. Безусловно, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований самостоятельны с точки зрения процесса их принятия как нормативных правовых актов, определения доходов и расходов. Но, учитывая важную роль налоговых доходов в формировании каждого уровня бюджета, можно прийти к выводу, что бюджет субъекта изначально юридически и экономически зависим от федерального центра. В конечном счете принцип самостоятельности может быть обеспечен только в случае последовательного воплощения согласованного разграничения расходов и доходов между бюджетами разных уровней.

Еще одним из важнейших признанных принципов бюджетного федерализма является равенство бюджетных прав для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Государство должно устанавливать одинаковые и обязательные нормы и правила, определяющие компетенцию в сферах регулирования бюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса. Сегодня на уровне субъектов Федерации эти условия не соблюдаются совсем или выпол-

няются лишь частично. Реальная независимость функционирования большинства территориальных бюджетов, а также долгосрочные нормативы бюджетных взаимоотношений по вертикали бюджетной системы до сих пор отсутствуют. Деструктивным следствием этого также является возникновение дополнительного дисбаланса бюджета "на местах" в следствие принятия на федеральном уровне власти расходных обязательств в рамках реализации стратегии государственного развития без согласования их с реальными налоговыми возможностями субъектов Федерации. Поэтому и сегодня многие исследователи практики бюджетного федерализма в России справедливо отмечают, что проблемой по-прежнему остается необходимость ограничения возможности федерального центра вмешиваться в дела субъектов РФ, принимать экономически необоснованные решения, возлагающие на региональные власти обязательства, не обеспеченные финансовыми ресурсами. Непременным условием гармоничных федеративных отношений является пропорциональное соответствие финансовых ресурсов субъектов Федерации полномочиям органов государственной власти субъектов².

Таким образом, можно утверждать, что механизм субсидирования бюджетных разрывов "по вертикали" позволяет мобилизовать и целенаправленно использовать значительные бюджетные средства прежде всего в общегосударственных интересах, но при этом остается слишком мало возможностей для учета объективных потребностей отдельных регионов. Более того, некоторые исследователи отмечают, что в настоящее время наблюдается переход к жестко централизованной модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение, поскольку поставлены в полную финансовую зависимость от вышестоящего уровня власти и бюджета³. Данное обстоятельство еще более усугубляет положение дел касательно развития хозяйства субъектов Федерации с использованием потенциала региональных и местных бюджетов.

Важно отметить, что такие экономически развитые федеративные государства, как например Канада, в развитии межбюджетных отношений стремятся к повышению бюджет-

ной независимости своих провинций. Автономия провинций в бюджетной сфере постепенно расширяется, и разрешение потенциальных конфликтов между уровнями власти, так же как и работа по достижению общегосударственных стратегических целей, осуществляется путем проведения консультаций и достижения договоренностей между федеральными и региональными властями. Тем не менее многие спорные моменты и противоречия в отношениях между бюджетами различных уровней, касательно механизмов вертикального бюджетного выравнивания, сохраняются.

Горизонтальная несбалансированность бюджетов связана с неравномерностью экономического развития субъектов Федерации и, как следствие, дифференциацией их доходных потенциалов, основу которых составляют налоги. Такие различия зачастую возникают по причинам не зависящих от самих территорий, например, из-за отсутствия природных ресурсов, географических и экономических особенностей региона, неблагоприятной демографической структуры населения и т.д.

Основным механизмом сглаживания горизонтальных диспропорций в уровнях бюджетной обеспеченности территорий, обусловленных экономической асимметрией регионов, являются субсидии и дотации из федерального бюджета, практика которых широко применяется во многих странах мира. Такой подход позволяет поддерживать устойчивость социально-экономического развития государства в целом, сокращает социальную и экономическую напряженность в регионах, стимулирует развитие межрегиональных экономических связей и т.д. Тем не менее для компенсации как вертикальных, так и горизонтальных дисбалансов бюджетов в регионах, применение механизмов межбюджетного выравнивания чревато снижением заинтересованности субсидируемых органов власти в развитии собственных налоговых возможностей и действиях по реализации и наращиванию собственного доходного потенциала территорий. К тому же регулярно получаемые субсидии снижают самоограничения территориальных властей в использовании бюджетных средств. Поэтому нерациональная система межбюджетного выравни-

вания способствует фактическому закреплению положения, при котором территории с большими расходами и недостаточными потенциалами доходов будут получать все возрастающие субсидии.

В самом деле многие исследователи проблем горизонтального бюджетного дисбаланса отмечают, что проводимые в течение последних лет реформы недостаточно учитывали характер разбалансированности экономики и не устранили причины диспропорций. И если в основе неравномерности регионального развития и высокой региональной дифференциации лежат проблемы несбалансированности структуры экономики, то процесс конвергенции экономического пространства непосредственно сопряжен со структурными преобразованиями в сфере экономики, в том числе на уровне региона⁴.

Помимо системных проблем, связанных с механизмом непосредственного субсидирования региональных и местных бюджетов, можно выделить отдельные недостатки практики современного бюджетного федерализма в России, обусловленные поведением самих субъектов Федерации. Субсидии, выделяемые регионам из федерального бюджета на определенные цели, осуществляются не только посредством прямых перечислений финансовых средств, но и в виде различных льгот по налогам, которые должны, в соответствии с действующим бюджетным и налоговым законодательством, поступать в федеральный бюджет, а также в других формах. Такая ситуация открывает широкие возможности для субъективизма и скрытых дотаций, определяемых не только реальным положением дел в регионах, но и политическими и иными мотивами, что ведет к прямому нарушению уже упоминавшихся принципов равенства и независимости субъектов разных уровней бюджетных отношений.

С другой стороны, отдельные субъекты Федерации регулярно нарушают свои обязательства по перечислению средств в федеральный бюджет, что является в последствии одной из главных причин недостаточного финансирования государственных расходов. И регионы-доноры имеют все основания быть недовольными тем, что не имеют никаких преимуществ по сравнению с субъектами-иждивенцами, так как территории, не рабо-

тающие полноценно над программами лучшего использования своих ресурсов, могут жить “не хуже других” за счет перераспределения средств от более успешно и эффективно работающих регионов.

К актуальным на сегодняшний день проблемам бюджетных отношений “на местах” можно отнести то, что в региональных и местных бюджетах велика доля расходов на не всегда оправданные дотации хозяйствующим субъектам. Ключевую роль в преодолении связанных с этим явлением проблем играет согласованная работа различных государственных структур в рамках существующей горизонтальной и вертикальной децентрализации бюджетного процесса. Крайне важной на региональном уровне остается проблема развития горизонтальной децентрализации, предполагающей, что бюджетный процесс не концентрируется в рамках одной организационной структуры, а строится на взаимодействии между собой многих структур, каждая из которых обладает собственной компетенцией и выполняет свою особую роль в этом процессе. В основу совершенствования механизмов горизонтальной децентрализации бюджетных процессов должен быть положен обоснованный выбор стратегических целей бюджетной и налоговой политики региона, согласованный с общегосударственными целями стратегического развития, а также сбалансированность интересов всех участников бюджетно-налоговых отношений. Тем не менее доводы в пользу децентрализации расходных полномочий представляются более обоснованными, чем доводы в пользу децентрализации налоговых полномочий. Децентрализация расходных полномочий может способствовать большей эффективности в области предоставления общественных благ и ориентации расходов регионального бюджета на объективные потребности субъекта Федерации, в то время как децентрализация налоговых полномочий может привести к дезинтеграции налоговой системы, ведущей к утрате преимуществ, которые обеспечивает единая система сбора налогов. Важно отметить, что необходимость сохранения за федеральным центром полномочий налогового регулирования вступает в противоречие с принципами самостоятельности, независимости и равенства бюджетов различных уров-

ней. По сему актуальной сегодня остается проблема поиска компромиссного решения и достижения баланса между некоторыми принципами бюджетного федерализма, обеспечивающими возможности развития регионов на основе использования потенциала собственных бюджетов, и полномочиями федерального центра в сфере регулирования бюджетных взаимоотношений, необходимых для проведения в жизнь политики комплексного стратегического государственного развития.

Многие из существующих сегодня региональных проблем бюджетного федерализма возникли и существуют уже достаточно продолжительное время. Они связаны со сложностью и многогранностью проблематики организации эффективной системы бюджетных отношений, и их существование обусловлено рядом системных противоречий экономического, политического и социального характера. Тем не менее развитие реформ бюджетных отношений, их трансформация и усовершенствование позволяют сглаживать, а иногда и полностью ликвидировать суще-

ствующие в них противоречия и недостатки. Развитие и последовательное воплощение на практике принципов бюджетного федерализма является основой для построения эффективной системы взаимоотношений между федеральной, региональной и местными уровнями власти, адаптированной к современным задачам стратегического развития федерального государства.

¹ Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / под ред. Н.В. Главацкой. М., 2001. С. 48.

² Чернобровкина Е.Б. Вопросы реализации бюджетного федерализма в Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. 2008. № 4. С. 126.

³ Шимширт Н.Д. Объективные основы и проблемы развития межбюджетных отношений на региональном уровне // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2007. № 296. С. 191.

⁴ Бувальцева В.И., Соколовский М.В. Неравномерность регионального развития: особенности проявления и направления преодоления // Сибир. фин. шк. 2008. № 3. С. 46.

Поступила в редакцию 03.12.2009 г.