

Валерий ГОРЕГЛЯД

УРОКИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: 20 ЛЕТ РЕФОРМ

В статье рассматриваются теоретические и прикладные аспекты становления бюджетного федерализма в России за прошедшее двадцатилетие. Делается вывод о том, что для развития бюджетного федерализма, обеспечивающего реальную социальную отдачу бюджетной политики, необходимо переосмысление понимания самостоятельности субъектов Федерации. Эффективность бюджетных расходов является производной от реализуемой государственной политики сбалансированного регионального развития как основного принципа бюджетного федерализма. Перспектива реформирования действующей модели бюджетного федерализма зависит от проработки финансовых инструментов, обеспечивающих реализацию компромисса интересов государства и общества, основанного на обеспечении условий саморазвития регионов.

Ключевые слова: бюджетные полномочия, бюджетный федерализм, дефицит региональных бюджетов, региональное развитие, реформа межбюджетных отношений, самообеспеченность регионов, сбалансированность бюджетов

Журналу «Федерализм» 20 лет. Все это время в его публикациях последовательно развивались научные основы российского бюджетного федерализма, анализировались практические шаги и этапы его становления. Прошло уже достаточно времени, чтобы можно было оценить правильность концептуальных подходов к развитию бюджетного федерализма в России. Что же произошло в этой сфере за последние 20 лет? Безусловно, за этот период было принято много правильных шагов и решений, но почему же они не реализовались в полной мере? Данная статья как раз и есть попытка ответить на этот вопрос.

Стихийный этап становления российского бюджетного федерализма

Чтобы объективно оценить процесс развития бюджетного федерализма в России, необходимо взглянуть на более ранний период в развитии страны, который в значительной мере предопределил проблемы прошедших 20 лет.

Россия формально унаследовала бюджетную систему федеративного государства. Но по существу до 1991 г. эта система была настроена на функционирование высокоцентрализованного государственного устрой-

ства, основанного на прямом административном подчинении региональных и местных органов управления Центру. Соответственно и механизм оказания финансовой помощи, унаследованный от прежней системы, был основан на жестком централизме бюджетной системы, характерном для бывшего СССР. Его основной целью было обеспечение баланса между доходами и расходами по каждому бюджету, даже если это балансирование поощряет иждивенчество, подавляет инициативу нижестоящих органов власти к изысканию дополнительных финансовых ресурсов.

С этого времени в России начался этап *«стихийного бюджетного федерализма»*, который занял практически десятилетие и характеризовался идеологией «дележки денег» между субъектами Российской Федерации и федеральным Центром.

Формированию «стихийного бюджетного федерализма» способствовала новая налоговая система России, в которой из прежнего опыта была заимствована концепция «регулирующих налогов» с расщеплением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. При этом не были четко сформулированы принципы разграничения доходов между бюджетами разных уровней, и в результате на состав федеральных налогов в основном повлиял фискальный фактор, т.к. к федеральным были отнесены именно те виды налоговых платежей, которые обеспечивали наиболее крупные суммы поступлений. Именно тогда была упущена возможность перейти к принципу разделения полномочий, а не денег в качестве основы идеологии формирования основ бюджетного федерализма.

В 1990-х гг. достаточно популярной стала идея *«одноканальной модели межбюджетных отношений»*, предполагавшей зачисление всех налогов (в т.ч. и федеральных) в бюджет региона, с последующим перечислением разовых взносов в федеральный бюджет на финансирование тех или иных общегосударственных функций. По существу это была та же попытка реализации идеологии «раздела денег, а не полномочий» (но с противоположного уровня), основанная на представлении о том, что регионы якобы перечисляют в федеральный бюджет часть «своих» доходов. Такая позиция полностью игнорировала очевидную истину, что *налоги в федеральный бюджет платят не регионы и тем более не региональные власти, а налогоплательщики — предприятия и граждане*. Они же, в конечном счете, и получают средства из федерального или регионального бюджета в виде оплаченных ими общественных услуг.

В любом случае, т.е. вне зависимости от того, «снизу вверх» или «сверху вниз» перекачиваются в бюджет средства, теоретическим постулатом являлась *необходимость активной борьбы со «встречными финансовыми потоками»*. Такая федерализация не просто раскачивала бюджетную систему, но и деформировала ее, поскольку, с одной стороны, она зачастую принимала форму «парада суверенитетов», когда отдельные субъекты явочным порядком устанавливали для себя особые бюджетные режимы. Здесь можно вспомнить особый бюджетный статус республик Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), сначала введенный явочным порядком, а затем и закрепленный в двусторонних соглашениях с федеральным Центром¹. С другой — большинство регионов

¹ С 1998 г. уже не подписывались двусторонние соглашения по разграничению полномочий в налогово-бюджетной сфере, а сроки действовавших соглашений в большинстве случаев истекли в 2001–2002 гг.

продолжало полностью согласовывать с Министерством финансов РФ свои бюджетные доходы и расходы, попутно стремясь «выбить» дополнительные дотации и индивидуальные (естественно, заниженные) нормативы обязательных отчислений в федеральный бюджет. И та, и другая формы взаимоотношений в конечном итоге сформировали *индивидуально-договорной тип межбюджетных отношений*, прикрывающийся понятием бюджетного федерализма, однако ничего общего с ним не имеющий. Иначе говоря, изначально бюджетная система России сформировалась на принципе «*асимметрии*» бюджетного устройства.

Подобный «стихийный бюджетный федерализм» означал перекладывание ответственности за исполнение бюджетов и за покрытие бюджетного дефицита на вышестоящие бюджеты. В результате в общественном сознании большинство претензий по невыполнению обязательств территориальными бюджетами (от выплаты зарплаты до подготовки к зиме) адресовалось федеральному Правительству.

В условиях «стихийной» децентрализации, характеризовавшейся ускорившимися темпами разбалансирования бюджетной системы как по вертикали (т.е. на разных бюджетных уровнях), так и по горизонтали (т.е. на одном уровне), не удалось добиться ни реального выравнивания среднестатистических бюджетных доходов субъектов Федерации, ни их бюджетной обеспеченности. Если еще в 1992 г. совокупные бюджетные доходы регионов превышали их расходы, то в 1993 г. дефицит консолидированного бюджета субъектов Федерации достиг уже примерно 10% расходов.

Первые шаги в реформировании межбюджетных отношений

В конце 1993 — начале 1994 г. была проведена первая реформа межбюджетных отношений: установлены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты регионов, расширены налоговые полномочия субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки регионов, средства которого (трансферты) впервые стали распределяться на основе формулы. Тем не менее, сохранялась идеология «дележки денег» между уровнями бюджетной системы в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете.

В этот период в структуре расходования средств федерального бюджета на оказание финансовой помощи регионам Российской Федерации достаточно отчетливо прослеживался рост доли трансфертов территориальным бюджетам. Если в 1994 г. доля трансфертов, выделяемых из федерального Фонда финансовой поддержки регионов, составляла 5,8% от общей суммы средств, перечисленных нижестоящим бюджетам, а основной формой бюджетного финансирования были взаимозачеты по перечислению средств на содержание предприятий социально-культурной сферы, переданных в территориальные бюджеты по решению Правительства РФ, то начиная с 1996 г. наблюдалось увеличение доли выравнивающих трансфертов. Эта тенденция сохранялась и в последующих бюджетах, вплоть до 1999 г. Соответственно, вновь стал усиливаться субъективизм в межбюджетных отношениях, региональные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса, массовый характер приобрели бартерные расчеты, задержки в выплате зарплаты работникам, в т.ч. и бюджетной сферы, резко возросли долги региональных и местных бюджетов. Одновременно с увеличением

средств, выделяемых в федеральном бюджете на трансфертные платежи, росло и число регионов, получающих трансферты.

Так, если в 1994 г. их было 64, то в 1995 г. — уже 78, в 1997 г. — 79. В 1994 г. совокупный дефицит региональных бюджетов составлял уже 17,5% расходов, и в дальнейшем он продолжал расти.

Дифференциация бюджетной обеспеченности регионов была во многом вызвана неравномерностью в обеспечении их объектами социальной сферы и жилья. Устранить эту дифференциацию с помощью системы трансфертов было невозможно, поскольку право на дополнительные трансферты получали регионы, имеющие на содержании бюджета излишне громоздкую сеть ведомственного жилья и объектов социально-культурной сферы. И, напротив, регионы, испытывавшие серьезную потребность в развитии данной сферы, по существу не имели достаточных финансовых ресурсов для этого, т.к. через систему трансфертов предоставлялась финансовая помощь лишь на текущие расходы. Таким образом, существовавшая система бюджетных трансфертов *по своему реальному воздействию способствовала, скорее, росту диспропорций, чем бюджетному выравниванию.*

В 1998 г. Правительством Российской Федерации была разработана «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах». В процессе реализации этой программы был серьезно реформирован Фонд финансовой поддержки регионов (далее — ФФПР), внедрена принципиально новая, значительно более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, позволявшая «упорядочить» на основе единых, формализованных критериев распределение бюджетных ресурсов как между уровнями бюджетной системы, так и регионами.

В соответствии с названной Концепцией в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации был введен принципиально новый элемент — Фонд компенсаций, предназначенный для финансирования так называемых «федеральных мандатов». В составе федерального бюджета были созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка, на конкурсной основе, бюджетных реформ).

Реализация Концепции позволила затормозить тенденцию к индивидуализации межбюджетных отношений, и на смену индивидуальным договоренностям о льготах и привилегиях пришли типовые соглашения, определяющие обязательства субъектов Федерации по оздоровлению государственных финансов. Достоинством Концепции было и то, что это была не разовая акция, а трехлетняя программа, прошедшая через достаточно длительный этап подготовки и обсуждения как на экспертном, так и политическом уровне. Более того, эта программа была одобрена не только Правительством, но и Государственной Думой, и Советом Федерации, став, несмотря на ряд оставшихся разногласий, общим «политическим мандатом» на проведение реформ. При ее подготовке и реализации был создан организационный механизм контроля и «приемки» результатов, выработки и выполнения согласованных решений — трехсторонняя Рабочая группа по совершенствованию межбюджетных отношений, включающая представителей различных ветвей и уровней власти.

В результате реализации этой Концепции сформировалась вполне работоспособная с точки зрения «разделения денег» система межбюджетных отношений, в которой *интересы участников были сосредоточены исключительно на механизмах распределения долей участия в доходных поступлениях* между федеральным и региональными бюджетами. В то же время значительные объемы средств по-прежнему перечислялись в бюджеты субъектов Федерации без четко установленных критериев, что приводило к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений.

И только в начале нового тысячелетия в теоретических разработках проблем бюджетного федерализма в России стало формироваться мнение о том, что если распределение финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы будет по-прежнему производиться без учета анализа задач развития экономического потенциала (как регионов, так и страны в целом), то реальное движение финансовых потоков еще больше усугубит недостатки и крайне негативные тенденции разбалансировки бюджетной системы. Постепенно становилось все более очевидным, что, разделив деньги, но не разделив полномочия, невозможно добиться сбалансированности территориальных бюджетов и эффективного управления региональными финансами прежде всего потому, что за них никто по-настоящему не отвечает.

Особо остро в этот период заявили о себе проблемы, связанные с низкой степенью самостоятельности региональных и особенно местных органов власти, бюджетные расходы которых были перегружены «федеральными мандатами» (заработная плата, социальные пособия и льготы и т.д.), а основная часть доходов формировалась за счет отчислений от федеральных налогов и финансовой помощи. Соответственно, имела место резкая *несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможностей их финансирования за счет переданных «сверху же» доходных источников*.

Согласно проведенной в 1999–2000 гг. Минфином России и финансовыми органами субъектов Российской Федерации инвентаризации, общий объем «необеспеченных федеральных мандатов» достигал 8% ВВП при среднем их исполнении на уровне менее 30%.

Высокая доля «нефинансируемых федеральных мандатов» позволяла регионам по-прежнему перекладывать политическую и финансовую ответственность за состояние их бюджетов и социальной сферы на федеральный Центр, сохраняя за собой при этом практически неограниченные возможности по проведению «неформальной» бюджетной политики (исполнение бюджетов в режиме «выборочного» секвестра, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, индивидуальные налоговые льготы, скрытое субсидирование, безответственные заимствования, в т.ч. у подконтрольных финансовых структур и т.д.).

В результате основные усилия региональных и местных властей направлялись не на поддержку экономического роста, а на «выторговывание» у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, по-прежнему размывающих ответственность органов власти разных уровней за выполнение возложенных на них функций.

Программа развития бюджетного федерализма

С начала 2000-х гг. в экспертном сообществе все настойчивее звучало мнение о том, что только система разграничения полномочий, «а не денег», отвечает стратегии развития России. Только она может обеспечить экономическую эффективность, бюджетную ответственность, территориальную справедливость и политическую консолидацию общества. По существу ставился вопрос о необходимости перестройки всей бюджетной системы страны в соответствии с принципами бюджетного федерализма. Однако переход от разделения денег к разделению полномочий оказался гораздо сложнее, чем это предполагалось вначале, и потребовал согласованного реформирования всех составных частей системы бюджетных отношений (расходных полномочий, налоговых полномочий, бюджетного выравнивания, регулирования управления региональными финансами). Этот процесс, на который Правительство изначально отводило всего 4 года, затянулся более чем на десятилетие и к настоящему времени все еще не завершен.

15 августа 2001 г. Правительством РФ был принят новый документ: «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Предполагалось, что принятая Программа обеспечит такое переформатирование системы бюджетного устройства, которое позволит региональным и муниципальным органам власти проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности.

К сожалению, как показал последующий опыт реализации этой Программы, таких результатов достигнуто не было, и прежде всего потому, что сами по себе механизмы разграничения расходных и налоговых полномочий и ответственности не обеспечили прямой взаимосвязи между проводимой на местах экономической политикой и состоянием региональных и местных бюджетов. Не были сформированы и стимулы на региональном и местном уровне для создания благоприятных условий экономического развития.

Вместе с тем в сфере межбюджетных отношений произошел ряд важных изменений. Например, отказ от использования такой привычной категории в бюджетном планировании, как «расходы», и переход к разграничению «расходных полномочий». В соответствии с этим было предложено разделить три функции, формирующие обязательства бюджета по финансированию расходов:

- введение и установление полномочия;
- выделение финансовых ресурсов для его осуществления;
- исполнение полномочия.

Теоретически был сформулирован подход к процессу формирования механизма принятия обязательств (а не просто расходов), согласно которому только уровень власти, непосредственно устанавливающий размеры и направления предоставления бюджетных услуг, *может и должен обеспечивать их имеющимися в его распоряжении доходами*. Однако реализация данного подхода так и осталась на бумаге.

Прежде всего этому препятствовала многоуровневая, сложноподчиненная система организации местного самоуправления, характеризовавшаяся

серьезными региональными различиями. Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений, казалось, должны были сформировать законодательную базу, по-новому регулирующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Однако реализация этих законов требовала по существу разработки и новой базы нормативного правового регулирования, а эта работа заняла достаточно длительное время.

Но и в самой Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. был заложен ряд существенных просчетов и ошибок. Прежде всего этот документ *не содержал системной программной проработки всех аспектов проблем бюджетного федерализма*. По сути, несмотря на название Программы, в ней и не ставилась задача формирования целостной модели бюджетного федерализма.

Об этом свидетельствует и формулировка целевой установки развития бюджетного федерализма в России, данная в Программе: «формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровне самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней». Иначе говоря, в Программе *принцип самостоятельности бюджетных уровней трактовался только как обособление бюджетных прав*, практически без оценки способности регионов к самообеспечению и саморазвитию. При такой «усеченной» трактовке принципа самостоятельности какие бы задачи, связанные с его реализацией, ни провозглашались, отсутствие реальной финансовой обеспеченности полномочий региональных уровней власти *неизбежно влечет за собой игнорирование ответственности* каждого (а не только регионального) уровня за выполнение своих функциональных обязанностей. Иначе говоря, проблема сбалансированности бюджетов всех уровней должна была решаться не только в плоскости финансового выравнивания, а прежде всего обеспечением собственными финансовыми ресурсами бюджетов субъектов Федерации, достаточными для реализации возложенных на них государственных полномочий.

Соответственно, непроработанность механизма стимулирования «зарабатываемости» бюджетных средств непосредственно на своих территориях привела только к усилению региональной несправедливости, что уже напрямую противоречило принципам бюджетного федерализма.

Таким образом, на уровне разработчиков проекта Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г. не произошло системного, комплексного осознания основных направлений решения бюджетных проблем России как федеративного государства. Тем самым де-факто Правительство отказалось от идеологии реформирования бюджетного устройства страны на принципах бюджетного федерализма. Стратегию его развития нельзя было сводить только к проблемам распределения и перераспределения бюджетных полномочий. Она должна была быть ориентирована на более широкий спектр проблем финансового регулирова-

ния, нацеленных на обеспечение условий экономического роста и проведение на региональном уровне экономических реформ.

И, главное, в Программе не ставилась цель достижения компромисса интересов различных уровней государственной власти и граждан и на этой основе расширение внутреннего потребительского спроса как стимула экономического развития территорий страны. По сути, полностью был проигнорирован тот факт, что компромисс этих интересов может быть достигнут только при условии обеспечения экономического развития регионов, ибо по сути *бюджетный федерализм это прежде всего проблема взаимоотношений государства и его граждан*. Целевой ориентацией этих интересов должны стать интересы граждан, получающих от государства гарантированный Конституцией определенный набор социальных услуг. Экономические интересы государства формируются и реализуются в регионах, а не в Центре. Это значит, что и финансовая политика, и бюджетная политика государства должны проводиться в рамках единой государственной региональной политики.

Проблема самодостаточности и самообеспеченности регионов должна решаться прежде всего на путях поиска оптимальной отдачи самого главного компонента экономических отношений — отношений собственности, и приоритетной целью бюджетного регулирования логически должно стать выравнивание способности региона к самообеспечению и саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности. Однако задачи формирования оптимальной структуры собственности как основы экономического, а, следовательно, и налогового потенциала субъектов федеративных отношений остались в тот период за рамками Программы развития бюджетного федерализма.

Бюджетный федерализм реализуется через единую социально-экономическую и бюджетно-финансовую политику государства, что по существу и составляет основу механизма бюджетного регулирования в условиях федеративного государства. Его отличительной особенностью является ориентация на региональную политику государства, предполагающую реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет интересов всех участников бюджетного процесса. От того, насколько продуманы и корректно встроены в структуру общегосударственной финансовой политики экономические механизмы, реализующие именно такое понимание бюджетного федерализма, во многом зависит реальный баланс общегосударственных и региональных интересов, а значит — и экономическое развитие общества. При осуществлении бюджетной политики в России, с учетом ее федеративного устройства, необходимо было одновременно решать две ключевые задачи: с одной стороны, обеспечить динамичное развитие региональной экономики на основе единых для всего экономического пространства страны принципов; с другой стороны, учитывать региональные особенности и соблюдать сбалансированное разделение бюджетных полномочий (как доходных, так и расходных) и ответственности между уровнями власти, выполняющими свои четко определенные функции.

Соответственно, задачу повышения эффективности деятельности органов федеральной власти и субъектов Российской Федерации необходимо было решать в контексте принципов бюджетного федерализма при реализации оптимальной структуры собственности в аспекте:

- формирования оптимального соотношения между государственной, частной и смешанными (переходными) формами собственности;
- формирования территориальной структуры собственности, понимаемой как соотношение федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности;
- включения в рыночный оборот собственности на все виды капитала и ресурсов, и прежде всего — земли.

Несмотря на то что на поверхности экономических явлений наиболее острой и злободневной виделась проблема межбюджетных отношений, первоочередного осмысления и разумного решения требовала именно *проблема формирования оптимальной структуры собственности региона*, обеспечивающей его способность к саморазвитию. Этот срез экономического механизма федеративных отношений имеет самое непосредственное отношение к развитию бюджетного федерализма в России. Именно здесь закладываются глубинные факторы, которые предопределяют источники экономического роста и характер экономических взаимодействий Федерации и ее субъектов.

Несомненно, распределение (перераспределение) собственности всегда генерирует противоречия по линии передела совокупного налогового потенциала. Содержание этого процесса не сводится к механическому разделу объектов собственности (хотя перераспределение конкретных объектов собственности, конечно, может и должно иметь место). Однако главное не в этом, а в том, что в соответствии с закрепляемыми за Федерацией и субъектами Федерации бюджетными полномочиями перераспределяются функции регулирования прав владения, распоряжения и пользования. Они на равных правах, но на различных уровнях государственного управления осуществляют, в соответствии с принципами федерализма, регулирование отношений собственности.

Формирование собственности субъектов Федерации и ныне происходит в условиях сложного взаимодействия и даже противоборства финансово-бюджетных факторов, определяющих взаимоотношения федерального Центра и субъектов Федерации. Однако механизм взаимного согласования федеральной и региональной социально-экономической политики с безусловным соблюдением конституционных прав как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации должен был формироваться *на основе программ социально-экономического развития субъектов Федерации*, а не наоборот. И такой механизм начал формироваться в 2002 г., но разработанные и утвержденные в установленном порядке региональные программы социально-экономического развития были слишком зависимы от софинансирования из федерального бюджета.

Новая бюджетная реформа

Правительство предпочло решать задачи экономического развития регионов не путем более детальной проработки принципов бюджетного федерализма и настройки механизмов их реализации на реальные экономические условия развития регионов, а путем принятия новой концепции бюджетной реформы. В результате была принята «Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах»,

в соответствии с которой было положено *начало работе по реформированию управления бюджетными расходами с использованием принципов бюджетирования, ориентированного на результат*. При этом произошло смещение акцентов с реформирования межбюджетных отношений на повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств (при этом речь уже не шла о взаимоотношениях различных уровней власти).

Таким образом, Правительство попыталось «запустить» бюджетную реформу с двух сторон: с одной стороны, реорганизовать весь бюджетный процесс, сориентировать интересы всех администраторов бюджетных средств на повышение отдачи от использования бюджетных ресурсов (повышения эффективности бюджетных расходов); с другой — сформировать системы стимулов для региональных органов власти в части повышения качества управления региональными финансами.

Ни то, ни другое не привело к ожидаемым результатам. И прежде всего потому, что в разных правительственных концепциях были проигнорированы как сложившиеся традиции в организации бюджетного процесса, так и отсутствие институциональных стимулов повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами. Очень скоро выяснилось, что переориентация деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов оказалась задачей гораздо более сложной, чем изначально предполагалось в концептуальных проработках.

Еще в 2006 г. полностью вступил в силу Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» (ряд субъектов Российской Федерации вообще отложили до 2009 г. завершение реформы местного самоуправления и формирование связанных с ней инструментов и методов межбюджетных отношений). Однако даже в тех регионах, где эти законы были полностью введены в действие, традиции «централизованного регулирования» доходов и расходов местных бюджетов преодолевались с большим трудом. В результате система оценки эффективности бюджетных расходов, так же как и ответственности органов власти за результаты бюджетирования в субъектах Федерации, до сих пор практически не работает.

В проектировках консолидированного бюджета РФ на 2006–2008 гг. сохранялась прежняя тенденция распределения доходных источников. Но проблема была не только в перераспределении налогов, но и в отсутствии реального права у региональных и местных органов власти самостоятельно управлять налоговыми механизмами закрепленных за ними налогов.

При этом реально упал общий уровень финансовой помощи. Но уже начиная с 2008 г. было предусмотрено увеличение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.

В это время на региональном и муниципальном уровнях все активнее проявляется озабоченность отсутствием системного подхода и недостаточной проработанностью механизмов и способов бюджетной реформы. В апреле 2006 г. Правительство разрабатывает еще одну программу реформы — «Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений

и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах». Основной целью новой концепции стало *повышение качества бюджетного процесса и финансового менеджмента в субъектах Федерации*, в т.ч. за счет расширения практики учета результативности работы органов государственной власти субъектов Федерации.

Реализация предложенных мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна была обеспечить завершение процесса реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и создать эффективную, устойчивую и прозрачную систему финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации. Но и эта Концепция так и осталась только теоретической разработкой, далекой от реальной действительности. Она не была реализована, поскольку оказалась не решенной главная задача — законодательное обязательство для Правительства Российской Федерации *обосновать стоимость передаваемых полномочий* при внесении проекта бюджета в Государственную Думу. Поэтому до сих пор финансовые власти регионов ежегодно сталкиваются с ситуациями, при которых доля софинансирования из федерального бюджета делегированных федеральных полномочий «не дотягивает» до половины необходимых средств. При этом есть такие переданные полномочия, которые остаются вообще без финансового сопровождения. Соответственно, возникает финансовый дисбаланс в результате того, что большую часть расходов на содержание делегированных полномочий несет региональный бюджет, а доходы от реализации делегированных полномочий (возмещение ущерба) поступают в бюджет федеральный.

Справедливости ради надо сказать, что за время реализации всех концепций и программ реформирования бюджетного устройства страны и Правительство, и Министерство финансов проделали значительную работу по законодательному и инструктивно-методическому обеспечению разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Например, Министерством финансов Российской Федерации были разработаны проекты типовых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по бюджетному процессу для реализации реформы местного самоуправления, а также методические рекомендации для регионов и муниципальных образований. Были также скорректированы правила формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий, усовершенствованы правила предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета, разработаны методические рекомендации по направлениям роста доходов и оптимизации расходов, а также по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях. Иначе говоря, была проделана большая работа методического характера по совершенствованию технологий распределения бюджетных средств, но все это практически не затронуло реальные экономические процессы в регионах. Напротив, *пассивная позиция государства* в отношении экономического развития регионов совершенно определенным образом *проявилась в увеличении многократного разрыва между регионами по уровню доходов населения и экономического развития*.

Созданная к этому времени система межбюджетных отношений в технократическом смысле достигла весьма высокого качества, но эта система механизмов не имела «приводного ремня» в виде реальных доходных полномочий регионов и поэтому вращалась «вхолостую». Соответственно, реальных сдвигов в развитии регионов не произошло, качество управления бюджетным процессом и финансового планирования в ряде субъектов Федерации оставалось низким, и, следовательно, не использовались и методические рекомендации по реализации современных процедур и методов управления бюджетным процессом. Более того, стали проявляться разрушительные процессы социально-экономического характера. Здесь и огромные разрывы в доходах населения (в т.ч. тех его слоев, которые зависели исключительно от бюджетных средств), и развал региональной инфраструктуры, и бегство населения в центральные области страны. В результате реформы в сфере межбюджетных отношений стимулировали еще более резко выраженную *регионализацию страны с разделением ее на процветающий Центр и нищую периферию*.

Системное недофинансирование в результате необоснованной концентрации доходов на федеральном уровне не позволяло регионам развивать собственную экономику как базу для налогообложения. По факту вместо бюджетного федерализма все больше и четче опять стали проявляться черты *унитарной финансовой системы* с очевидными вертикальными и горизонтальными дисбалансами в распределении средств.

В 2009 г. в условиях экономического кризиса субъекты Российской Федерации снова столкнулись с проблемами обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов, снижения занятости населения, сокращения финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений, а также риска возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам. В рамках реализации антикризисных мер Правительство по существу «в ручном режиме» осуществляло финансовую поддержку субъектов Российской Федерации, направленную на сбалансированность их бюджетов, снижение напряженности на региональных рынках труда, поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, малого и среднего предпринимательства и т.д.

В это время началась реализация еще одной реформы, в основе которой – одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации (8 августа 2009 г. № 1123-р) Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года.

Эта программа содержала меры, направленные на смягчение последствий экономического кризиса для регионов и муниципальных образований, осуществление структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышение их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышение качества управления бюджетным процессом на региональном и муниципальном уровнях.

Однако начиная с 2010 г. обнаруживается тенденция роста долга консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Если их общий долг на 1 января 2010 г. вырос на 45,4% по сравнению с 1 января 2009 г., то доля кредитов, полученных субъектами Российской Федерации от кредитных организаций, иностранных банков и между-

народных финансовых организаций, составляла 24,3% общего объема долговых обязательств. Рост долговой нагрузки субфедеральных бюджетов осложнил экономическое развитие и модернизацию экономики регионов и в последующие годы.

Более того, новый финансовый кризис, начавшийся в конце 2014 г., на фоне сокращения доходов федерального бюджета, падения темпов экономического роста, сформировал (даже помимо антироссийских санкций и нефтяной конъюнктуры) не только в российской, но и в мировой экономике очень жесткие условия. В результате субъекты Федерации, на которых по-прежнему лежит несоразмерная с уровнем их экономического потенциала социальная нагрузка, в т.ч. и по исполнению «майских указов Президента 2012 г.», уже сегодня сталкиваются с огромными трудностями. Некоторые из регионов даже берут кредиты в банках на повышение зарплат бюджетникам. Соответственно, растет и их общая долговая нагрузка, это не вполне нормальная ситуация, особенно с учетом нынешних реалий в экономике.

Объем консолидированного долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не только увеличивается, но и наблюдается значительный рост расходов на обслуживание долга регионами: по состоянию на 1 сентября 2015 г. эти расходы составили 92,7 млрд руб. и возросли на 33,1% по сравнению с показателем на 1 сентября 2014 г. При этом доля коммерческих кредитов в структуре госдолга регионов по-прежнему остается значительной и составляла на 1 января 2015 г. 42,5%.

В 2016 г. снова прогнозируется рост дефицита консолидированных бюджетов субъектов Федерации, и источниками их финансирования станут новые кредиты, объем которых составит в 2016 г. — 130,0 млрд руб., в 2017–2018 гг. по 200,0 млрд руб. ежегодно.

Все это означает, что риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с хроническим увеличением объемов долговых обязательств, растут. И цели антикризисного плана Правительства РФ по снижению долговой нагрузки регионов не достигнуты.

Задача повышения эффективности бюджетных расходов

В 2013 г. Правительство принимает еще один программный документ — «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р).

В этом документе снова делается ставка на то, что бюджет как основной инструмент экономической политики государства призван запустить структурные изменения в экономике, включая стимулирование развития негосударственного сектора экономики.

При этом повышение эффективности бюджетных расходов — по-прежнему ключевое направление деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, государственных институтов и гражданского общества в целом. Главным инструментом этого повышения, по замыслу Программы, станут государственные программы. Но, к сожалению, при переходе на программный бюджет до сих пор так и не достигнута

его основная цель — увязка бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями государственных программ.

Низкое качество государственных программ негативным образом сказывается на эффективности реализации государственной политики России в соответствующих сферах регулирования и расходов федерального бюджета. В настоящее время госпрограммы, к сожалению, не полностью встроены в бюджетный процесс и не стали пока ни документом бюджетного планирования, ни основой для принятия инвестиционных решений.

Многие эксперты отмечают, что в настоящее время главная проблема, не позволяющая создать качественную систему государственных программ, это отсутствие полноценной системы стратегических документов, которые задавали бы актуальные приоритеты социально-экономического регионального развития и государственной политики в сферах реализации соответствующих государственных программ, как того требует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Соответственно, показатели государственных программ не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов государственной политики в соответствующих сферах, поскольку невозможно провести взаимоувязку основных показателей госпрограмм со стратегическими целевыми документами. В результате *стратегии* развития соответствующих отраслей и содержание госпрограмм *не только не коррелируют* между собой, но и *не встроены в систему регионального развития экономики страны*.

К сожалению, несмотря на то, что в течение последних лет документы, формирующие нормативную и методическую базу разработки и реализации государственных программ, постоянно совершенствуются в сторону большего соответствия лучшим международным практикам, до настоящего времени запуск программного бюджета так и не произошел. Методические требования к качеству государственных программ ответственными их исполнителями в реальности, как правило, не соблюдаются. До сих пор государственная программа воспринимается как просто объем ресурсов, который необходимо освоить и попросить дополнительные средства, для того чтобы реализовать «новые цели и задачи».

Значительная часть государственных программ затрагивает вопросы, практическое решение которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом и сами бюджеты субъектов Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг., должны в обязательном порядке формироваться в программном формате. Однако Правительство не имеет единой стратегии регионального развития, как это предусмотрено принципами бюджетного федерализма, и, следовательно, государственные программы субъектов Федерации в соответствующих сферах не встроены в эту стратегию и поэтому в подавляющем большинстве случаев носят точечный характер.

Поддержка региональных государственных программ за счет средств федерального бюджета осуществляется путем предоставления множества субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств, что приводит к снижению эффективности данной поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Но самое пе-

чальное здесь то, что многие регионы для участия в процессе «софинансирования» вынуждены брать новые кредиты, в т.ч. и в коммерческих банках, что усугубляет их долговые проблемы в значительно большей степени, чем развивает экономический потенциал.

Объем нецелевых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, который составляет около 80% от общего объема ресурсного обеспечения государственной программы, не сокращается.

Таким образом, ведущую роль в системе межбюджетного регулирования снова играет механизм предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Продолжающийся тренд на «подпитку» отстающих регионов (по сути, в ручном режиме) неизбежно ведет к тому, что проблемные регионы постепенно «выпадают» из системы межрегионального обмена, что приводит к появлению разрывов в рыночном пространстве и усилению дезинтеграционных тенденций в экономике.

Как положительный фактор можно отметить, что в межбюджетных отношениях на предстоящие годы выделяются и новые задачи.

Например, такие как развитие различных форм межрегионального и межмуниципального хозяйственного сотрудничества, направленных на решение общих задач территориального развития и предусматривающих возможность предоставления «горизонтальных» субсидий. Данный механизм должен способствовать развитию межтерриториальной кооперации, а также повышению эффективности совместного решения поставленных задач.

Однако эти вопросы требуют не только формализации в федеральном законодательстве различных финансовых механизмов (в т.ч. «горизонтальных» межбюджетных трансфертов), но и проработки реальной региональной экономической стратегии. Хочется думать, что Правительство не ограничится разработкой очередных методических рекомендаций.

* * *

В заключение хотелось бы отметить, что инструментов для повышения операционной эффективности межбюджетных отношений у нас достаточно. Это и новые подходы к проектному управлению бюджетными расходами, и внедрение механизмов государственно-частного партнерства, и развитие методов внутреннего государственного финансового контроля и аудита, и мониторинг качества финансового менеджмента и органов исполнительной власти (а в перспективе и госучреждений), а также детальная оценка обоснований бюджетных ассигнований в реестр доходов и расходов. Однако существует и пока непреодолимая проблема — это формальное и слабо увязанное с бюджетным процессом применение этих инструментов.

При этом Правительство на протяжении, как минимум, последних десяти лет принимает многочисленные концепции межбюджетных отношений, которые не завершаются (хотя в преамбулах к ним Правительство всякий раз констатирует, что каждая новая программа сформирована на базе предыдущей)² и, что самое важное, коренным образом не улучшают

² Разумеется, не смогла решить эту задачу и Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)».

экономическую ситуацию. Все это свидетельствует о том, что на уровне Правительства отсутствует понимание того, что *эффективность бюджетных расходов является производной* от реализуемой государственной политики сбалансированного регионального развития как основного принципа бюджетного федерализма.

Иначе говоря, многочисленные программные и концептуальные документы, разрабатываемые на протяжении последних десятилетий, представляют собой разрозненную конструкцию механизмов финансового регулирования, четко не нацеленную на обеспечение условий экономического роста и проведение экономических реформ на региональном уровне. Это означает, что пока еще не произошло системного, комплексного осознания основных направлений решения бюджетных проблем России как федеративного государства. Ибо не следует забывать, что *экономический потенциал государства формируется не на уровне центральной власти, а создается в регионах*.

Сегодня для России проблема самодостаточности экономического потенциала регионов по-прежнему остается главной, и стратегической основой ее решения является бюджетный федерализм, который не может ограничиваться только формированием качественной системы бюджетного регулирования, но предполагает и реализацию компромисса интересов государства в целом, его субъектов и граждан в развитии экономического потенциала страны. Перспектива реформирования действующей модели бюджетного федерализма в России видится в конкретной проработке финансовых инструментов, обеспечивающих эффективный поиск и реализацию компромисса этих интересов, основанного на обеспечении условий саморазвития регионов.

Ставший уже традиционным ракурс рассмотрения проблем бюджетного федерализма только через призму совершенствования технологий бюджетного выравнивания и межбюджетных отношений по существу заводит в тупик и экономическую науку, и экономическую практику. Точно так же, как демократия возможна лишь при условии развития определенных гражданских институтов, так же и система бюджетного федерализма реализуема лишь при существовании активных стимулов к развитию социально-экономического потенциала регионов.

Для выхода из сложившейся ситуации необходимо принять ряд скоординированных комплексных долгосрочных мер на основе переосмысления задачи и понимания самостоятельности субъектов Российской Федерации не только как набора политических или технологических и методических атрибутов, но прежде всего идеологии экономической самодостаточности.

Анализ этих моментов позволяет по-иному взглянуть на идеологию развития бюджетного федерализма в России, а также реальную социальную отдачу бюджетной политики в целом, ориентированную на индивидуальный подход и общий результат реализации единой государственной политики регионального развития.