

УДК 336.14, JEL H60
DOI: 10.17223/22229388/24/1

Ю.Г. Швецов

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: СОСТОЯНИЕ КРИЗИСА

Рассматриваются вопросы кризисного состояния системы бюджетного регулирования в России и перспектив его преодоления. Выявлены и проанализированы важнейшие изъяны действующего порядка формирования межбюджетных отношений, доказана его нацеленность исключительно на благополучие федерального бюджета. Обоснована необходимость перехода от модели централизованного финансового устройства страны на принципы децентрализации бюджетного устройства.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное регулирование, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, принципы бюджетной системы, бюджетная реформа, бюджетное устройство, децентрализация бюджетной системы.

Провозглашенная в середине 2000-х гг. бюджетная реформа, заявленная цель которой – повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного федерализма, на самом деле является заключительной стадией и закономерным итогом многолетней программы (1998–2016 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 гг. Именно тогда и были предприняты первые шаги в отходе от общепринятых в мировой практике принципов бюджетного федерализма.

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране свидетельствует о том, что первоначально, в период 1991–1997 гг., развитие федеративных начал в национальной экономике шло достаточно высокими темпами.

Становление бюджетной системы РФ началось с принятием законов «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (октябрь 1991 г.), «Об основах налоговой системы РСФСР» (декабрь 1991 г.) и Конституции РФ (декабрь 1993 г.). В результате были четко выделены три уровня бюджетной системы России, осуществлен переход к налогам как главному способу обеспечения доходов бюджета, отменена монополия на внешнюю торговлю и валютные отношения, произошли

разгосударствление промышленности и другие аналогичные меры.

В Законе «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» был зафиксирован исключительно важный принцип – самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. В 1992 г. начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов, использовавшегося с целью сбалансирования каждого бюджета. С 1994 г. наблюдается тенденция расширения сферы действия регулирующих налогов на основе разделения налоговых ставок на доли (квоты), в соответствии с которыми определенные на их основе суммы налоговых платежей поступают в то или иное звено бюджетной системы.

Таким образом, в течение 1991–1994 г. в России произошла первичная децентрализация бюджетной системы, которая наполнила правовое пространство новой России основополагающими понятиями бюджетного федерализма.

Дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений (1994–1997 гг.) преследовало объективно обусловленные цели создания механизма выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Была создана нормативная база для перехода от превалявавшего ранее индивидуального согласования объемов финансовой поддержки регионов к единым правилам распределения финансовой помощи на основе формализованных и уже в силу этого более объективных критериев и расчетов.

В этот период времени в России был реализован ряд важных направлений в совершенствовании системы бюджетного регулирования. Прежде всего, в составе федерального бюджета образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) распределяются между субъектами РФ по специальным критериям и формулам. При этом расчет трансфертов из Фонда для каждого региона впервые стал проводиться по унифицированной формуле, учитывающей налоговые потенциалы и финансовые потребности территорий.

Кроме того, введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов, в том числе по налогу на добавленную стоимость. В бюджеты субъектов Федерации стали поступать 25 % от собранного на территории НДС, тогда как прежде эти пропорции устанавливались индивидуально для различных регионов. В 1996 г. был сделан дальнейший шаг в этом направлении: утверждены стабильные для ближайших трех лет пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами.

Наконец, была создана нормативная база введения региональными и местными властями соб-

ственных налогов и субъектам Федерации предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты. С введением в 1997 г. Закона РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» началась реорганизация местных финансов.

Сложившийся к этому времени механизм межбюджетных отношений во многом соответствовал общепризнанным канонам бюджетного федерализма. Если раньше эти отношения строились в основном на негласном «торге» между Федерацией и регионами за бюджетные ресурсы, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и не совсем совершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Начался процесс постепенной стабилизации межбюджетных пропорций, адаптации национальной бюджетной системы к качественно новым для нее принципам регулирования, сокращения объема встречных финансовых потоков.

Конечно, за столь небольшой период времени преобразований в бюджетной сфере не удалось избежать и серьезных ошибок, к основным из которых можно отнести следующие: чрезмерно большая сфера бюджетного регулирования, практика многоканального финансирования одних и тех же потребностей субъектов РФ, ограниченность сферы формализованного распределения различных форм финансовой помощи регионам, недостаток прозрачности методики расчета трансфертов, текущий характер бюджетного выравнивания. Однако общая тенденция – следование в русле соблюдения важнейших принципов бюджетного федерализма – оставалась принципиально неизменной.

1998 г. стал переломным в развитии системы межбюджетных отношений. Поворотным моментом в отказе от демократизации федеративных начал государственного устройства РФ и переходе к политике жесткой централизации финансовых ресурсов стало сокращение норматива отчисления в бюджеты субъектов РФ от ведущего налога – НДС – с 25 до 15 %. Далее, с 2001 г., весь НДС сосредоточился в федеральном бюджете. Одновременно с этим произошло образование различных денежных фондов в его составе для распределения между регионами. В настоящее время их действует четыре – Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд субвенций субъектам РФ, Фонд субсидий субъектам РФ и резервный Фонд Правительства РФ на оказание неотложной финансовой помощи регионам.

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 бюджета.

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 незыблемым постулатом организации бюджетного процесса. Наиболее наглядно данная позиция выражена в Программе развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.: «...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 поступать в федеральный бюджет, региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – в местные бюджеты.

Вообще критериями целесообразности того или иного порядка закрепления налоговых источников за уровнями бюджетов являются следующие: сокращение количества дотационных территорий, сужение сферы перераспределительных процессов, снижение встречных финансовых потоков с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную собственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

При этом основными способами наделения нижестоящих уровней бюджетов финансовыми ресурсами для осуществления территориальными органами власти своих обязательств являются два, и они диаметрально противоположны. Первый способ – ликвидация федеральных регули-

рующих налогов путем централизации в федеральном бюджете с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы. Именно по этому пути пошли авторы Программы развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г., аналогичный механизм был заложен 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.

Второй способ также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Однако 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; происходит принятие решений вышестоящими органами законодательной и исполнительной власти без определения источников финансирования; 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.

Этому способствует и сохранение 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.

Анализируя программные документы, принятые Правительством РФ в 1999–2013 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., Концепция реформирования межбюджетных отношений на 2011–2013 гг.), невольно приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы напоминают дореформенные годы, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

Чтобы не быть голословными, обратимся к принципам бюджетной системы, зафиксированным в Бюджетном кодексе РФ.

Принцип единства бюджетной системы обеспечивается управлением бюджетной системой и реализуется через единую социально-экономическую политику государства, включая бюджетную и налоговую. Единство национальной бюджетной системы не предполагает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Напротив, каждое бюджетное звено должно функционировать самостоятельно.

Однако характерными чертами бюджетной системы РФ, никак не вписывающимися в цивилизованную федеративную модель, являются следующие:

- стягивание значительной доли финансовых ресурсов в центральный бюджет;
- широкие масштабы перераспределения финансовых ресурсов между звеньями бюджетной системы;
- субъективизм при решении вопросов об объеме средств, передаваемых конкретному нижестоящему бюджету;
- ориентированная на расходы методология формирования территориальных бюджетов, воспитывающая у нижестоящих управленческих структур иждивенчество и твердую уверенность в том, что за все в конечном счете отвечает государство, его верховная власть.

Принцип самостоятельности бюджетов означает наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня и законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов.

При этом самостоятельность каждого бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых ресурсов и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

Этот принцип может быть полностью реализован лишь в условиях функционирования такого механизма разграничения доходных источников между органами власти каждого уровня, при котором на любом «этаже» управления обеспечивается соответствие доходов финансируемым расходам.

Декларативность действия этого важнейшего принципа в российской бюджетной системе обусловливается двумя основными факторами:

- ежегодный пересмотр процентов отчисления от регулирующих доходов, дающий высшему органу власти неограниченные возможности держать в зависимости нижестоящий, вынуждая его запрашивать дополнительные отчисления от регулирующих доходов;

- множественность форм межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов, позволяющая во всех случаях применять субъективный «индивидуальный» подход при решении вопроса о выделении финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Принцип равенства бюджетных прав означает, что для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления государство устанавливает одинаковые и обязательные нормы и правила, определяющие компетенцию органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса.

Очевидно, что сегодня эти условия или не выполняются вовсе, или выполняются лишь частично. Отсутствует реальная независимость функционирования большинства территориальных бюджетов, как и нет долгосрочных нормативов бюджетных взаимоотношений по вертикали бюджетной системы.

Принцип полноты учета бюджетных доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов означает, что все доходы и расходы бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов и иные определенные законом обязательные поступления подлежат отражению

в бюджетах, бюджетах внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме.

Принятое в настоящее время построение федерального бюджета имеет серьезные негативные последствия. Структурно бюджет построен таким образом, что размыто обычно принятое понятие профицита.

Заявленный в бюджетах 2004–2008 гг. профицит не являлся ни первичным, ни конечным профицитом, если учитывать погашение внешнего долга. Он определялся как разница между всей суммой доходов и расходами, включая обслуживание внутреннего долга и сумму обслуживания внешнего долга. За пределами общей оценки бюджета оставалось погашение внешнего долга.

В отличие от внутреннего долга, который рефинансируется, погашение внешнего долга, хотя оно и не включено прямо в расходы, требует специальных источников финансирования и создает дополнительную нагрузку на доходную часть бюджета. При этом заявленной суммы, так называемого профицита, недостаточно, чтобы расплатиться по основной части внешнего долга. Таким образом, с учетом погашения внешнего долга бюджет в 2004–2008 гг. был дефицитен, и этот дефицит составлял весьма значимую величину. Для покрытия этого дефицита пришлось изыскивать дополнительные ресурсы, которые вновь увеличили государственный долг (в основном внутренний).

Поэтому существующая структура федерального бюджета, во-первых, затушевывает истинное положение дела с профицитом и дефицитом бюджета, ибо профицит определяется без учета дефицита источников финансирования внешнего долга. Во-вторых, она выводит за рамки бюджета, бюджетного процесса, а значит, и бюджетного контроля весьма значительные суммы, мобилизованные для покрытия действительного дефицита. Следовательно, исполнение бюджета становится непрозрачным.

Из-за несоблюдения постулатов классического бюджетного федерализма не реализуются на практике другие основополагающие принципы бюджетной системы: сбалансированности бюджетов, эффективности и экономности использования бюджетных средств, общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Принцип гласности означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту информации о ходе исполнения бюджетов. Однако для современных бюджетов характерны затушевывание направлений расходов и сокрытие реального участия различных слоев общества в формировании доходной части бюджетов.

Принцип достоверности бюджетов, т.е. их реальности, предполагает, что все суммы доходов и расходов должны быть обоснованы и правильны. Отсутствие на практике реального подхода к определению бюджетных параметров создает

опасную иллюзию неограниченных бюджетных полномочий правительства, а по существу загоняет его в ловушку прогрессирующего роста государственного долга.

Отличительной особенностью федерального бюджета последних лет является его новая и весьма своеобразная конструкция, в результате действия которой за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен, по существу формируется вторая, достаточно изолированная часть федерального бюджета, именуемая «финансовый резерв». При этом последний представляет собой не реальный фонд, в котором в течение года аккумулируются средства из фиксированных источников, а аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем.

Данный подход делает практически невозможным оперативный учет и контроль использования средств непосредственно финансового резерва, ибо фактически учитывать и контролировать можно только остатки средств на бюджетных счетах в целом.

С 2005 г. были осуществлены дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете стали аккумулироваться 1,5 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций, зачисляться 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 произошедшие изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы были закреплены Бюджетным и Налоговым кодексами.

Таким образом, сейчас наиболее значимые реальные доходы Центр оставляет за собой, строго регламентируя при этом даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно была 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, городских округов с внутригородским делением), Фонд субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, Фонд субвенций местным

бюджетам из бюджета субъекта РФ, Фонд муниципального развития субъекта РФ 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, проявляющаяся в 1998–2016 гг., позволяет 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 стало *завершение перехода в середине 2000-х гг. к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны*, в которой в настоящее время региональные и местные бюджеты занимают подчиненное по отношению к федеральному положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в *придатки консолидированного бюджета* РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере 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 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» [1].

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 РФ же была предпринята попытка перестройки финансовой системы, не затрагивая субъекта ее управления – и закономерно потерпела полный крах¹.

В настоящее время система управления общественными финансами в РФ характеризуется глубокими внутренними противоречиями, основными из которых являются следующие:

- излишняя централизация финансовых ресурсов;
- неопределенность ответственности властных структур за использование бюджетных средств;
- несоответствие декларируемых целей конечным результатам использования бюджета;
- чрезмерная численность аппарата органов государственного управления.

Парадокс: подавляющее большинство бюджетополучателей жалуется 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 не выполняема, или не рациональна. 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 держательный характер бюджетному процессу,

направленному на интересы конкретного бюджетополучателя и налогоплательщика, наталкиваются и будут наталкиваться на сопротивление бюрократических сил.

Остановимся более подробно на судьбе реализации двух недавних проектов в бюджетной сфере. «Программа реструктуризации бюджетного сектора в РФ», о которой совсем недавно «трубили» во всех средствах массовой информации и специализированных научных изданиях, незаметно вошла в заключительную фазу своего существования – пору забвения. За период своего действия проектом не была решена ни одна из поставленных перед ним 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...» было намечено осуществление серьезных изменений 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, ориентированного 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.

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 финансируется попросту сам факт существования бюджетного учреждения.

¹ Проведенная в середине 2000-х гг. реформа 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.

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 гг., зафиксированными в этом документе, являются 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».

Вот так! Наперекор всем фактам из повседневной хозяйственной практики, закрыв глаза на вопиющую 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 неиссякаемого оптимизма.

А то, что оптимизм этот напускной, прослеживается даже в дальнейшем тексте документа. Говоря о круге первоочередных задач повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами, важнейшей называется «укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ». Вот только методы ее решения оказываются 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», 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 привели, как показала практика, к росту финансовой самостоятельности субфедеральных бюджетов в РФ. Такая же участь постигла Концепцию реформирования межбюджетных отношений на 2011–2013 гг., которая по существу дублировала основные положения предыдущего программного документа.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути – *в направлении децентрализации бюджетной системы*. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняются интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов.

Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленных за федеральными властями.

Из двух возможных вариантов развития бюджетной системы: следование общераспространенному в цивилизованном мире пути – ее либерализации, предоставление региональным и местным властям реальной бюджетной самостоятельности (бюджетный федерализм) и возврат к политике централизованного управления государственными финансовыми ресурсами с дотационными методами регулирования территориальных бюджетов (*бюджетный феодализм*) российскими федеральными властями – был, к сожалению, выбран последний.

Литература

1. Финансы / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 97.