

Анна ЗУЙКИНА

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ И МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ (на примере Пермского края)

В статье рассматриваются модели взаимодействия между органами региональной власти и местного самоуправления Пермского края в сфере межбюджетных отношений, а также их проявление на практике.

Some basic models of interaction between regional government and municipalities of the Perm region in the field of budget transfers distribution and their practical realization are considered in the article.

Ключевые слова:

органы местного самоуправления, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, модели взаимодействия; local self-government, budget interactions, inter-budget transfers, models of interactions.

Одной из наиболее острых проблем во взаимоотношениях региональной власти и муниципалитетов является предоставление межбюджетных трансфертов (далее – МБТ). Хорошо известно, что они играют огромную роль в жизнедеятельности местного самоуправления (МСУ). По данным Министерства финансов РФ, за 2011 г. доля безвозмездных перечислений из федерального и регионального бюджетов в общем объеме доходов местных бюджетов составила более 60%¹. С другой стороны, именно через трансферты региональная власть может «транслировать» в муниципалитеты систему государственных приоритетов. Поэтому процесс передачи столь значимого для МСУ ресурса создает «поле» множества интеракций. В данной работе представлено авторское видение типичных ситуаций, или моделей взаимодействия между муниципалитетами и региональной властью по поводу распределения МБТ, и их проявление в отдельно взятом субъекте РФ – Пермском крае.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, МБТ разделяются на четыре вида: дотации, субсидии, субвенции и так называемые иные МБТ. Дотации – нецелевые трансферты, они предоставляются с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований (далее – МО). Субвенции являются, по сути, «финансируемым мандатом» государства – межбюджетным трансфертом, предоставляемым на реализацию полномочий, делегированных МО с федерального и регионального уровней власти. Иначе говоря, дотации и субвенции являются неким «гарантированным минимумом» финансовой помощи МО. И чтобы их получить, не требуются какие-либо усилия со стороны последних. Иной характер имеют субсидии и иные МБТ. Субсидии передаются в местные бюджеты на условиях софинансирования с целью решения вопросов муниципального значения. Иные МБТ различаются по целям, условиям и порядку их передачи в местные бюджеты. Предоставление муниципалитетам субсидий и иных МБТ не является «гарантиро-

ЗУЙКИНА

Анна

Сергеевна –
аспирант кафедры
политических
наук ПГНИУ,
ассистент кафедры
государственного
управления и
истории ПНИП
votinova@inbox.ru

¹ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год) // http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_zh_2011_god.pdf (дата обращения 15.09.2012).

ванным», а потому способствует проявлению муниципальной инициативы и активизации взаимодействия региональных и местных властей в целом.

Применительно к взаимодействиям по поводу распределения МБТ ключевое значение имеют две позиции: региональные власти и МО (точнее, МО, допущенные к распределению данного трансферта). Таким образом, ключевыми оказываются три вопроса: 1) «правила входа»: какие МО допускаются к взаимодействию; 2) возможности региональных властей влиять на перечень МО, которые в итоге получат трансферт, а также на его объем; 3) возможности МО влиять на объем трансферта. Отметим, что с точки зрения логики взаимодействия необходимо выделять две фазы «входа». Первая – вход муниципального образования во взаимодействие с региональной властью. Вторая фаза – непосредственное получение трансферта. Тем не менее, как мы увидим ниже, в большинстве случаев эти две фазы сливаются.

Под этим углом зрения все бесконечное многообразие взаимодействий по поводу распределения МБТ выстраивается в некий логически конечный ряд (набор) типичных ситуаций, или моделей взаимодействия.

1. «Автоматический вход». Трансферты предоставляются всем МО на основе законодательно зафиксированных универсальных правил (формул), региональные власти не могут никого исключить. Муниципалы, в свою очередь, не могут получить больше, чем им положено, и в то же время от них не требуется специальных действий для того, чтобы получить то, что положено. Заметим, что объем трансферта при этом зависит от неких объективных характеристик МО, например численности населения, уровня бюджетной обеспеченности МО и т.п. Это единственная модель взаимодействия, в ходе осуществления которой региональная власть допускает свободное определение органами МСУ направлений расходования МБТ. В остальных типичных ситуациях трансферты носят целевой характер. Модели автоматического входа соответствует предоставление муниципалитетам дотаций из краевого бюджета.

2. «Вход по атрибутам». Доступ к трансферту ограничен, его получают лишь те МО, которые обладают определенными атрибутами. На основе этих атрибутов (к

примеру, наличие некой категории потребителей, для которых предназначен трансферт) устанавливаются и размеры трансфертов. Через данную модель муниципальные образования Пермского края получают субвенции – таким способом государство делегирует органам МСУ вместе с полномочиями и средства на их исполнение. К примеру, вопрос организации оздоровления и отдыха детей входит в перечень задач регионального уровня власти. Однако регионалы посчитали наиболее приемлемым вариант реализации данной функции на местах. По мнению представителей с мест, дополнительная рабочая нагрузка на муниципальных чиновников не является препятствием к принятию полномочия. Практика отказов органов МСУ от государственных задач в Пермском крае не встречается. В «добровольно-принудительном» порядке все МО края примерно на пятую часть собственных функций исполняют полномочия вышестоящих властей.

3. «Вход за плату». В данной ситуации для получения доступа к взаимодействию в сфере распределения трансферта МО должно выделить собственные средства (софинансирование), т.е. устанавливается своего рода «вступительный взнос» для участия, заплатив который муниципалитет получит свою часть «пирога». Таким способом распределяются, к примеру, средства бюджета Пермского края по целевой программе «Обеспечение жильем молодых семей». Программа вызывает повышенный интерес, т.к. связана с решением чуть ли не самого острого в социальной сфере жилищного вопроса. Органы МСУ подают заявки и пакет документов, в числе которых – подтверждение участия местных бюджетов в мероприятиях по предоставлению жилья молодым семьям. Общий лимит заложенных в региональном бюджете средств на программу распределяется между всеми территориями пропорционально доле заявок. «Вход за плату» – наиболее простая из всех «инициативных» моделей взаимодействия, потому что условие софинансирования здесь является единственной преградой для муниципалитета на пути получения государственного трансферта. Прямое тому подтверждение – повсеместное участие территорий Пермского края в программе по предоставлению жилья молодым семьям.

4. В некоторых случаях на разных фазах взаимодействия по поводу распределения трансфертов могут складываться разные типичные ситуации, поэтому необходимо выделить «комбинированные модели взаимодействия». Ярким примером этого является один из наиболее важных трансфертов — субсидии, распределяемые через Фонд софинансирования расходов Пермского края¹ (далее — ФСР). На первой фазе здесь складывается ситуация «автоматического входа»: в краевом бюджете для каждого МО устанавливается лимит, в рамках которого муниципалитет может получить субсидии на определенные проекты. Тем не менее, чтобы реально получить эти ресурсы, — и это уже вторая фаза взаимодействия — МО должно произвести софинансирование, т.е. мы имеем ситуацию «платного входа». Таким образом, есть все основания обозначить эту модель как «автоматически-платный вход».

5. «Вход по показателям». В отличие от предыдущей ситуации, ограничение доступа к трансферту связано с качественными характеристиками развития МО, их достижениями. Во взаимодействие с региональной властью по поводу получения трансферта могут вступить только те территории, которые приложат усилия для достижения данных показателей. При этом, если МО соответствует заявленной планке, регион удовлетворяет его финансовый запрос в полной мере либо в соответствии с достигнутыми показателями.

«Вход по показателям» имеет место при реализации самых разных программ. Показатели при этом зависят от содержания проекта. Примером данной модели могут служить программы федерального Фонда содействия реформированию ЖКХ². Деятельность Фонда запущена в 2007 г. и на тот момент включала два направления³: 1) капитальный ремонт многоквартирных домов и 2) переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Чтобы получить федеральные средства из

Фонда — иные МБТ, — субъектам РФ и МО необходимо выполнить целый ряд условий. Помимо принятия собственных программ по направлениям Фонда, МО должны довести показатели реформирования отрасли ЖКХ до установленных параметров: показатель доли коммерческих организаций, управляющих многоквартирными домами, — до 50%; показатель доли домов, где создано ТСЖ, — до 10% и пр.

Таким образом, муниципалитетам необходимо хорошо поработать, прежде чем получить средства из Фонда. Однако в этой модели взаимодействия территории не вступают в соревнование друг с другом, они ведут борьбу с «планкой», установленной государственными властями. Поэтому доступ к трансфертам через «вход по показателям» — более трудоемкий. По сравнению с предыдущей моделью сужается и круг участников.

6. «Конкуренция за вход». Эта ситуация предполагает наличие двух фаз взаимодействия. В первой фазе доступ к взаимодействию открыт для всех, однако оказывается ограниченным числом тех МО, которые в итоге получают трансферт, т.е. на второй фазе взаимодействия число МО будет меньшим. Трансферт распределяется на конкурентной основе, и его получают МО, наиболее эффективно реализующие политический курс региональной власти. В отличие от предыдущей модели — «входа по показателям», — где МО, соответствующие установленным критериям, получают запрашиваемый объем трансферта, конкуренция здесь понимается как борьба между муниципалитетами за ограниченный ресурс.

Как отмечают сами представители МО, в Пермском крае конкурентные программы почти не встречаются. Исключением являются проекты в области культуры, которые организует соответствующее отраслевое министерство (программа «Пермский край — территория культуры»), а также конкурс муниципальных районов и городских округов на достижение наиболее результативных значений показателей социально-экономического развития. Он проводится в регионе с 2009 г. За средства краевого бюджета конкурируют МО и их главы лично. На основе значения определенных региональной властью показателей составляется рейтинг МО, лучшие из которых получают «денежный приз». Ряд

¹ Зуйкина А.С., Панов П.В. Приоритеты региональных властей и «политика бездействия» органов МСУ в Пермском крае // Вестник Пермского университета. Сер. Политология, 2012, № 4, с. 90–106.

² Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

³ Совсем недавно в направления Фонда добавилась модернизация системы коммунальной инфраструктуры.

территорий воспринимают победу в конкурсе как нечто недостижимое (с одной стороны, в силу реальной депрессивности территории, с другой – ввиду негативного отношения к показателям конкурса как необъективным) и потому не прилагают особых усилий для достижения призовых мест. Наряду с этими очевидно просматриваемыми моделями взаимодействия необходимо выделить еще два дополнительных варианта. Логически они стоят не в одном ряду с другими, а дополняют этот ряд с разных сторон, наполняя его новыми аспектами взаимодействия.

7. «Вход по принуждению». Все рассмотренные выше ситуации «по умолчанию» предполагали, что МО добровольно вступают во взаимодействие, т.е. осуществляют вход. Следует, однако, допустить и такой вариант, когда региональные власти должны предпринимать специальные (дополнительные) действия для того, чтобы побудить МО участвовать в непривлекательной для него программе. Необходимо учитывать, что принуждение может быть разным: это жесткое давление, убеждение, стимулирование. В зависимости от конкретного случая региональные власти могут побуждать к участию в программе как отдельные, так и все муниципалитеты. К примеру, такое «мягкое принуждение» территорий, по мнению самих муниципалов, наблюдалось во время запуска проекта экс-губернатора Пермского края О.А. Чиркунова под названием «Мамин выбор». В соответствии с этим проектом семьи, в которых дети не посещают детские сады, получают ежемесячное пособие. Одна из целей проекта – уменьшение очередей в дошкольные учреждения. На старте проекта в 2008 г. на пилотных территориях пособия полностью обеспечивались за счет средств краевого бюджета, тем самым стимулируя МО к участию. Со следующего года регион стал финансировать только 70% размера пособия, по-прежнему призывая муниципальные власти вступать в проект. Добившись повсеместного распространения проекта по территории края, региональные власти в очередной раз уменьшают долю краевого бюджета до 50%. В 2012 г. смена первого лица (отставка О.А. Чиркунова и назначение В.Ф. Басаргина) привела к

изменениям и в региональных приоритетах. В итоге финансирование проекта «Мамин выбор» было полностью возложено на местные бюджеты, а акцент был сделан на государственную финансовую помощь муниципалитетам в строительстве детских садов.

8. «Вход для своих». Как и предыдущая, эта модель взаимодействия тоже может проникать в другие ситуации (может быть, за исключением двух первых), поскольку характеризует специфические мотивации региональных властей при распределении трансфертов в тех случаях, когда они обладают дискреционными полномочиями. Иначе говоря, здесь универсальные правила вытесняются или, как минимум, искривляются особыми отношениями (симпатией, дружбой, родством и т.д.) между региональными властями и отдельными («своими») муниципалитетами. Тогда, например, конкуренция между МО за участие в получении трансферта замещается или элиминируется «личными отношениями». На том же основании регион может «назначить» какой-либо муниципалитет для участия в реализации программы (проекта).

Таким образом, муниципалитеты, ориентируясь на свой опыт, сами определяют ситуацию и соответствующим образом реагируют на посылы региональной власти. Если, например, ситуация взаимодействия определена муниципалами как «конкуренция за вход», мощные стимулы к активному участию приобретают те МО, которые обладают соответствующими содержанием данного проекта ресурсами. Если же ситуация интерпретируется как формальный конкурс, в котором победят «свои» («вход для своих»), для муниципалитета, не имеющего персональных связей в региональной власти, нет смысла и участвовать в этом конкурсе. Следовательно, взаимодействие между региональными властями и ОМСУ не сводится к следованию формальным процедурам (или их нарушению). Формальные процедуры создают возможность (поле, арену) для взаимодействия между акторами, но для того чтобы эти взаимодействия приобрели устойчивость и институционализировались в практики, они должны приобрести смысл.