
ПРИМЕНЕНИЕ ТЕОРИЙ КОНФЛИКТОВ И СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ К ОТДЕЛЬНЫМ АСПЕКТАМ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

М.Н. Грачев

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В.В. Левина

Кафедра «Финансы и менеджмент»
Тульский государственный университет
просп. Ленина, 92, Тула, Россия, 300008

В статье показано, что процесс реализации бюджетной политики на уровне субъекта федерации не свободен от противоречий, возникающих в ходе распределения ресурсов и расходных полномочий между уровнями управления, и нередко приобретает конфликтный характер. С учетом положений базовых теорий предложена типология конфликтов между органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований, которая может использоваться в межбюджетном регулировании.

Ключевые слова: бюджетная политика, межбюджетные отношения, политический конфликт.

Бюджетная политика на уровне субъекта федерации неизменно сопровождается необходимостью согласования интересов региональных и муниципальных властей, имеющих разнонаправленный, а подчас и весьма противоречивый характер, что в своем крайнем проявлении может приводить к конфликту взаимодействующих сторон. Как справедливо отмечал В.М. Полтерович: «Проблема согласования разнородных интересов является одной из важнейших в экономической теории и в социальных науках вообще. Как и другие принципиальные проблемы такого рода, она может ставиться в нормативном и дескриптивном ключе» [14. С. 53].

Отдавая должное значительной исследовательской работе, проделанной отечественными и зарубежными учеными в области изучения взаимодействия и конфликтов сторон в социально-политических и экономических системах, вопросам согласования интересов региональных и местных властей посредством использования межбюджетных трансфертов — дотаций, субсидий и субвенций — пока уделяется недостаточно внимания. Напротив, региональная бюджетная политика традиционно рассматривается как процесс, в котором должны быть эффективно реализованы цели субъекта федерации, однако при этом практически не учитывается механизм обратной связи, который, безусловно, присутствует и проявляется в реакции получателей трансфертов на осуществляемое посредством их использования регулирующее воздействие.

Конфликты социальных групп в контексте властно-управленческих, а также функциональных отношений в современных условиях рассматривались в работах Р. Дарендорфа и Л. Козера. Дарендорф представляет теорию конфликта в традиции диалектического подхода Маркса, а Козер — конфликтный функционализм.

Р. Дарендорф определяет социальный конфликт как следствие неизбежного различия интересов. В постиндустриальном обществе, по его мнению, основное

противоречие социальных систем перемещается из экономической плоскости в область отношений господства—подчинения, а в качестве основной причины конфликтов выступает процесс перераспределения власти. Следуя логике рассуждений Маркса о диалектике развития конфликта, он делает акцент на объективной противоположности интересов сторон и необходимости осознания этой противоположности (подробнее см.: [9]).

Теория конфликта Л. Козера построена несколько иначе. Он трактует социальный конфликт в рамках идеи общественного порядка и интерпретирует его как борьбу из-за ценностей или претензий на статус, власть или ограниченные ресурсы, в которой целями конфликтующих сторон являются не только достижение желаемого, но также и нейтрализация, нанесение ущерба или устранение соперника. Он рассматривает такие характеристики конфликта, как острота, длительность и функции (подробнее см.: [12]). Поэтому теорию Козера называют «конфликтным функционализмом».

Особый интерес в рамках нашего исследования представляют работы, затрагивающие конфликты, и согласование интересов в сфере бюджетной политики. В качестве одной из базовых теорий, характеризующих эффективность распределения ресурсов на основе учета интересов получателей бюджетных средств, следует рассматривать экономическую теорию благосостояния А. Пигу.

В соответствии с данной теорией расход должен быть распределен между основными потребителями и нуждающимися в помощи таким образом, чтобы последний шиллинг, отданный каждому из них, давал одинаковый реальный доход.

Однако Пигу отмечал, что предложенный критерий является теоретическим: учитывая сложности осуществления на практике однозначной количественной оценки полезности бюджетных расходов, а следовательно, и справедливого согласования интересов получателей бюджетных средств и общества в целом, использование данного критерия в практике бюджетного регулирования затруднено (подробнее см.: [13]). В данном отношении следует согласиться с выводом В.О. Ки о том, что «наиболее выгодное использование общественных фондов осуществляется путем ценностных предпочтений между целями, не приведенными к общему знаменателю» [11. С. 146].

По мнению Т.В. Грицюк, «...есть два уровня согласования интересов в бюджете: во-первых, выбор стратегических ориентиров в проведении бюджетной политики; во-вторых, выбор инструментов и механизмов ее реализации. Именно второй уровень определяет компромисс интересов, и в чью сторону будет ориентированы компромиссные решения» [8. С. 80].

В.П. Горегляд указывает, что финансовое обеспечение и финансовое регулирование — это «два аспекта единого процесса распределительных отношений, подчиненного одной цели — поиску разумного компромисса интересов предпринимателей, государства и потребителей, обеспечивающего их конкурентное рыночное равновесие». По его мнению: «...Вся система бюджетных (а не только межбюджетных) отношений должна быть ориентирована на достижение компромисса интересов государства в целом, его субъектов и граждан». Также он отмечает, что «целью реформирования межбюджетных отношений в России должно стать достижение компромисса экономических интересов, ориентированных на реализацию

единой и скоординированной государственной бюджетной политики» [7. С. 99, 144—145, 247].

Рассматривая перспективы согласования интересов с использованием трансфертов, следует отметить, что в процессе применения данного вида межбюджетного регулирования достаточно вероятно и возникновение конфликтов. В рамках настоящего исследования под бюджетным конфликтом понимается ситуация, когда формирование системы межбюджетного регулирования и, в частности, распределения трансфертов приводит к снижению уровня согласованности интересов субъекта федерации и входящих в его состав муниципальных образований.

В случае обострения конфликтов бюджетов эффективность использования трансфертов снижается, так как их выделение в большей степени ориентировано на политические, а не экономические соображения, а конфликт интересов провоцирует снижение эффективности использования бюджетных средств на региональном и местном уровнях. В самой системе межбюджетного регулирования могут быть заложены предпосылки указанных конфликтов.

Например, потенциально конфликтогенным фактором является решение использовать «отрицательные трансферты», под которыми понимаются средства, перечисляемые из бюджетов наиболее финансово стабильных и развитых муниципальных образований в региональный бюджет в виде субсидий в целях дальнейшего их перераспределения между теми муниципальными образованиями, которые характеризуются недостаточным объемом налоговых и неналоговых доходов для финансирования своих полномочий. Применение «отрицательных трансфертов» не является обязательным, но допускается в соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации [1. Ст. 142.2].

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2006 г. — в 12, в 2007 г. — в 14, а в 2008 г. — в 26 субъектах федерации действовали законы о предоставлении из местных бюджетов субсидий, перечисляемых в бюджеты регионов для формирования фондов финансовой поддержки поселений и фондов поддержки муниципальных районов (городских округов). В 2008 г. общий объем «отрицательных трансфертов» из местных бюджетов увеличился по сравнению с 2006 г. в три раза и составил 6,1 млрд руб. Максимальный объем указанных средств приходится на местные бюджеты Московской области (1 273,3 млн руб.), Пермского края (813,7 млн руб.), Республики Татарстан (667,1 млн руб.), Ростовской области (626,8 млн руб.) и Оренбургской области (532,6 млн руб.) [10].

С позиций реализации согласования интересов в межбюджетном регулировании использование «отрицательных трансфертов», по нашему мнению, провоцирует финансовый конфликт между региональными и местными властями: если изначально нормативно-правовой базой субъекта федерации установлена граница бюджетной обеспеченности, при превышении которой муниципальные образования становятся плательщиками «отрицательных трансфертов», то разумный экономический субъект не будет стремиться к превышению этого предела, когда он будет вынужден перечислять часть средств в региональный бюджет. Существенное расширение использования «отрицательных трансфертов» в последние годы следует, на наш взгляд, рассматривать как негативный сигнал, характеризующий стремление субъектов федерации не столько поддерживать «слабые»

в экономическом отношении муниципальные образования, сколько не допустить финансовой самостоятельности тех немногих из них, которые имеют соответствующий потенциал, способный разрушить сложившиеся механизмы бюджетной зависимости местного самоуправления от региональных властей.

Иные по характеру конфликты интересов возникают в случае, если при дефиците бюджета, превышающем допустимую законодательством границу, муниципальному образованию выделяется недостающая для обеспечения сбалансированности бюджета сумма в виде соответствующей дотации. Это приводит к скрытому бюджетному конфликту, когда муниципальные образования утрачивают заинтересованность в увеличении доходов местных бюджетов за счет налоговых и неналоговых поступлений, а следовательно, и в увеличении консолидированного бюджета субъекта федерации.

Отметим, что подобные ситуации неизбежны независимо от того, рассматривается ли межбюджетное регулирование как процесс согласования интересов региона и муниципальных образований на основе использования трансфертов.

Бюджетные конфликты обусловлены целым рядом причин. Практика показывает, что несмотря на общие стратегические цели государственного и муниципального уровней управления, связанные с повышением качества и уровня жизни населения, финансово-экономическая политика связана с разрешением противоречий, возникающих в ходе распределения ресурсов и расходных полномочий между уровнями субъекта федерации и местного самоуправления. Эти противоречия тормозят социально-экономическое развитие территорий, так как несбалансированность доходных источников и расходных полномочий снижает качество решения задач, возложенных на соответствующий уровень власти.

Причины таких противоречий обусловлены множеством факторов, одним из которых является несовпадение интересов сторон. Исходя из этого, взаимоотношения субъектов федерации и муниципальных образований в ходе реализации бюджетной политики могут и, по нашему мнению, должны рассматриваться в рамках теорий конфликтов и согласования интересов.

По нашему мнению, целесообразно выделить несколько видов конфликтов интересов, связанных с межбюджетным регулированием, а в отдельных случаях — обусловленных им. В качестве классификационных признаков можно, в частности, предложить возможности сторон к разрешению конфликта, степень и «открытость» его проявления, а также особенности процесса распределения трансфертов.

Согласно первому классификационному признаку следует выделить конфликты, когда стороны имеют равные или близкие возможности в их разрешении, и конфликты, когда указанные возможности сторон существенно различны.

Так, конфликты органов местного самоуправления отдельных административных центров субъектов федерации и региональных органов власти в условиях несовершенства бюджетного законодательства первой половины 90-х гг. могут служить примерами, когда стороны имели равные или близкие возможности в разрешении проблемных ситуаций.

К этой же группе можно отнести и случаи, когда для преодоления возникших противоречий как регионы, так и находящиеся на их территории муниципальные образования имеют одинаковые перспективы в плане обращения и получения аде-

кватной реакции от федеральных властей в преодолении конфликта, однако на сегодняшний день подобное положение дел является скорее исключением, чем правилом.

Конфликты, когда стороны имеют явно неравные возможности в их разрешении, достаточно распространены в современной России: по сравнению с органами местного самоуправления потенциал органов власти субъектов федерации, формирующих систему межбюджетного регулирования, осуществляющих его реализацию и контроль эффективности данного процесса, несоизмеримо больше.

При этом если не учтены или не полностью учтены интересы органов местного самоуправления одного, нескольких или всех муниципальных образований региона, получатели трансфертов не могут оказать существенного воздействия на систему межбюджетного регулирования. Допустимая законодательством норма о внесении соответствующих законодательных инициатив не получила необходимого практического распространения. Так, например, в Тульской области в 2009 г. были внесены поправки в законодательную базу региона, отменяющие действующую методику распределения дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, но при этом не были приняты какие-либо другие методики (см.: [3]).

В подобной ситуации распределение дотаций данного вида может принять субъективный характер и ухудшить положение отдельных получателей трансфертов, однако органы местного самоуправления ни одного из муниципальных образований региона не предприняли никаких попыток, в том числе и на уровне законодательных инициатив, к сохранению действовавшего ранее или формированию нового объективного подхода к распределению данных дотаций. Учитывая, что заинтересованность получателей в дотациях не вызывает сомнений, это позволяет сделать вывод о фактической невозможности участия местных властей в разрешении потенциальных и существующих конфликтов интересов с органами власти субъектов федерации, возникающих при распределении межбюджетных трансфертов.

По степени проявления, «открытости», методам разрешения можно выделить конфликты, преодолеваемые с использованием механизмов, установленных действующим законодательством, «бюджетные войны» и «скрытые» конфликты.

Конфликты, преодолеваемые с использованием механизмов, установленных действующим законодательством, включают в себя все конфликтные ситуации в сфере межбюджетного регулирования, когда одна из сторон для разрешения возникших противоречий предпринимает попытки — независимо от их успешности — изменения сложившегося положения дел посредством обращения к нормативно-правовым процедурам.

Под «бюджетными войнами» понимаются такие конфликты, которые носят гласный характер, а для их разрешения стороны не только активно вовлекают дополнительных участников, в том числе федеральные органы власти, но и прибегают к незаконным действиям, в частности — к отказу от перечисления средств в соответствующий бюджет. Подобные конфликты были распространены в 90-е гг. между органами местного самоуправления административных центров регионов и органами власти соответствующих субъектов Федерации.

«Скрытые» конфликты интересов в межбюджетном регулировании характеризуют, по нашему мнению, ситуацию, когда сторона, интересы которой нарушены или ущемлены, не предпринимает каких-либо действий для разрешения сложившегося положения дел. Очевидно, что на практике в роли «пострадавшей» стороны выступают муниципальные образования, а не региональные власти, причем данный вид конфликтов получает все более широкое распространение в современной России.

В зависимости от особенностей процесса распределения трансфертов можно выделить конфликты, обусловленные сущностью используемых механизмов и инструментов, в том числе возникающие в результате применения ограничений к получателям дотаций, субсидий и субвенций, а также конфликты, обусловленные непосредственной реализацией данного процесса.

Так, обусловленными именно сущностью используемых механизмов и инструментов межбюджетного регулирования можно считать конфликты, возникающие в результате применения ограничений, содержащихся в Бюджетном кодексе Российской Федерации, которые вводят условия предоставления трансфертов из регионального бюджета. Пороговыми значениями являются 10%, 30% и 70% трансфертов в общем объеме собственных доходов местного бюджета в течение двух из трех последних лет.

Согласно Бюджетному кодексу «муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления» [1. Ст. 136].

В подавляющем большинстве муниципальных образований величина дотаций и субсидий существенно превышает 10% объема собственных доходов местного бюджета, что является очевидным следствием существующего распределения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Вместе с тем Бюджетный кодекс не дает определения, что именно следует понимать под указанными в названной статье нормативами «формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления». Поэтому органы власти отдельных субъектов Федерации трактуют данную законодательную норму таким образом, что вводят фиксированные оклады для муниципальных служащих, которые могут отличаться для различных муниципальных образований, в том числе и в зависимости от численности проживающего населения. В качестве примера можно привести принятые в 2008 г. постановления органов исполнительной власти Оренбургской и Тульской областей [4—6].

В результате в г. Оренбурге в 2009 г. возникла конфликтная ситуация, когда органы местного самоуправления выразили несогласие с трактовкой указанного положения Бюджетного кодекса в соответствующем постановлении областной администрации, прямо устанавливающим размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих. Отметим, что данный пример также может быть классифицирован и как конфликт, разрешаемый с использованием механизмов, установленных действующим законодательством.

Конфликты, обусловленные непосредственной реализацией процесса межбюджетного регулирования, связаны не с существующей нормативно-правовой базой, а с особенностями и возможными нарушениями ее применения.

Например, при разработке регионального бюджета Тульской области на 2009 г. и плановый период 2010 г. и 2011 г. значительные суммы субсидий оставались в среднесрочном плановом периоде нераспределенными (см.: [2]), что затрудняло возможности финансового планирования получателей межбюджетных трансфертов. Данная ситуация может рассматриваться как конфликт интересов, поскольку муниципальные образования — получатели трансфертов при планировании собственных расходов со всей очевидностью нуждаются в точных сведениях о будущих объемах субсидий, являющихся источником финансирования вопросов местного значения, тогда как органы власти субъекта федерации, напротив, заинтересованы в оперативном внесении изменений в распределение средств между муниципальными образованиями для решения текущих задач. Указанные конфликты можно отнести к «скрытым», так как муниципальные образования не предпринимали каких-либо попыток разрешения данной ситуации.

Предложенная классификация конфликтов между органами власти субъектов федерации и муниципальных образований может использоваться при формировании соответствующих норм и правил в целях использования потенциала межбюджетного регулирования, направленного на повышение эффективности использования бюджетных средств на региональном и местном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бюджетный кодекс Российской Федерации: [официальный текст: по состоянию на 31 января 2011 г.]. — М., 2011.
- [2] Закон Тульской области от 19 декабря 2008 г. № 1197-ЗТО «О бюджете Тульской области на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» // Тульские известия. — 2008. — № 263.
- [3] Закон Тульской области от 28 февраля 2009 г. № 1235-ЗТО «О внесении изменения в Закон Тульской области „О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тульской области“» // Тульские известия. — 2009. — № 48—49.
- [4] Постановление Правительства Оренбургской области от 19 ноября 2008 г. № 431-п «О нормативах формирования расходов на содержание органов местного самоуправления Оренбургской области» // Оренбуржье. — 2008. — № 180.
- [5] Постановление администрации Тульской области от 21 марта 2008 г. № 140 «Об утверждении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления Тульской области» // Тульские известия. — 2008. — № 58.

- [6] Постановление администрации Тульской области от 18 июля 2008 г. № 386 «О внесении изменений в постановление администрации Тульской области от 21 марта 2008 г. № 140 „Об утверждении нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления Тульской области“» // Тульские известия. — 2008. — № 149.
- [7] *Горегляд В.П.* Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. — М., 2002.
- [8] *Грицюк Т.В.* Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. — М., 2004.
- [9] *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы. — М., 2002.
- [10] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006—2008 годы // Министерство финансов Российской Федерации. URL: http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/05/Monitoring_zh_2006-2008_gg.doc
- [11] *Ки В.О.* Отсутствие теории бюджетирования // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М., 2003.
- [12] *Козер Л.* Функции социального конфликта. — М., 2000.
- [13] *Пигу А.С.* Экономическая теория благосостояния: в 2 т. — М., 1985.
- [14] *Полтерович В.М.* Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. — 1998. — № 1.

THE APPLICATION OF THEORIES OF CONFLICT AND INTEREST COORDINATION TO THE SPECIAL ASPECTS OF THE REGIONAL-LEVEL BUDGET POLICY

M.N. Grachev

The Department of Government and Municipal Management
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

V.V. Levina

The Department «Finance and Management»
Tula State University
Lenin ave., 92, Tula, Russia, 300008

In the given article there is shown that the process of the regional-level budget policy implementation is not free from contradictions arising in the course of the resource allocation and expenditure responsibilities between the levels of the government, and often acquires the conflict nature. Taking into consideration the basic theories, the authors proposed the typology of conflicts between the regional government and municipalities, which can be used in the inter-budget relationships.

Key words: budget policy, inter-budget relationships, political conflict.