ре в Чикаго – пятое заседание Рабочей группы. Рассматривался широкий спектр вопросов антинаркотической деятельности, включая обмен оперативной информацией и проведение совместных операций, сотрудничество в Афганистане и странах Центральной Азии, обмен опытом в сфере профилактики, лечения и социальной реабилитации наркозависимых, вопросы борьбы с легализацией денежных средств, полученных от незаконной торговли наркотиками и др. По итогам заседаний были предприняты конкретные совместные действия по реализации этих направлений сотрудничества.

В целом, характеризуя международную деятельность Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, можно выделить следующие основные направления:

- сотрудничество со странами Евросоюза по вопросам международно-правовых и политических механизмов ликвидации афганского наркопроизводства, противодействия глобальному наркотрафику и обеспечения антинаркотической безопасности;
- сотрудничество с США по вопросам оперативно-розыскной деятельности, правовых механизмов побуждения наркозависимых к прохождению лечения через создание альтернативной уголовному наказанию ответственности, организации национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации наркозависимых и уничтожения нарколабораторий на территории Афганистана;
- сотрудничество с Афганистаном и странами Средней Азии в части обмена оперативной информацией, организации обучения наркополицейских, оказания экономической и научно-методической помощи правоохранительным органам этих стран.

Светлана ЛАРИНА

Бюджетная децентрализация: методы, инструменты и регулятивные механизмы

Развитие национальных бюджетных систем в современных условиях связано с установлением баланса в распределении бюджетных ресурсов между различными уровнями публичной власти. Это выражается в:

- усилении процесса децентрализации государственного управления и становлении действенного института местного самоуправления;
- совершенствовании механизмов взаимодействия бюджетов в рамках единой бюджетной системы страны;
- разработке стимулов к эффективной и ответственной деятельности территориальных органов власти в бюджетно-налоговой сфере;
- оптимизации бюджетного процесса на всех уровнях управления общественными финансами.



Светлана ЛАРИНА – доктор экономических наук, доцент РАНХиГС при Президенте РФ

Вопросы бюджетной децентрализации находятся на стыке исследований в области политических и экономических процессов. Объединяющим посылом здесь выступает повышение эффективности государственной политики в сфере управления бюджетными расходами и доходами с целью оптимизации предложения общественных благ без нарушения принципов роста общественного благосостояния и при обязательном сохранении контроля за финансовыми потоками бюджетной системы.

Бюджетная децентрализация требует разработки концепции (включая выбор форм и моделей), а также механизмов ее реализации. Управление бюджетными ресурсами можно обозначить как создание «поля децентрализации», что, на наш взгляд, равнозначно формированию институционального вектора развития бюджетной децентрализации. Но вектор развития может не обеспечивать желаемых результатов и уже этим закладывает необходимость понимания того, какое воздействие оказывают институты (и сложившиеся на их основе отношения) на деятельность органов власти. Это нужно для совершенствования политики децентрализации, выработки ее эффективных механизмов и формирования адекватных условий.

Практические аспекты бюджетной децентрализации предполагают:

– понимание ее как системы и процесса, ориентированных на «создание продуктивного конфликта и среды для конкуренции между органами власти за право осуществлять услуги гражданину» [1];

– создание условий для проявления преимуществ и минимизации рисков, что предопределяет ее как динамичную систему и развивающийся процесс;

– укрепление финансовых основ местного самоуправления как института, наиболее полно выражающе-

го позитивные эффекты бюджетной децентрализации;
– выбор стратегических ориентиров и модели бюджетной децентрализации, механизмов ее реализации с учетом сложившихся реалий, стратегических целей социально-экономического развития, формирования условий для повышения эффективности управления бюджетными ресурсами.

Бюджетная децентрализация как процесс воздействия на бюджетные взаимосвязи предполагает прежде всего соответствие финансовых компетенций государственных и муниципальных управленческих структур и должна обеспечиваться надлежащими механизмами регулирования, управления и координации.

При общем понимании значимости бюджетной децентрализации существует проблема выбора централизованного или децентрализованного предоставления общественных благ (прежде всего локальных). Теоретические подходы к выделению содержательных характеристик рисков бюджетной децентрализации достаточно разнообразны. Условно выделяют экономические (макроэкономический и территориальный), финансовые и управленческие аспекты возможных последствий бюджетной децентрализации. Однако риски на практике «пересекаются» и выражаются в явных или неявных издержках.

Бюджетная децентрализация обеспечивает такой режим кооперации и координации между уровнями власти, когда отсутствуют предпосылки для одностороннего перераспределения ресурсов, проведения необоснованной политики, а провалы бюджетной политики одного уровня не «списываются» на другой. Формат кооперации и координации между уровнями власти определяется прозрачными, формализованными и ясными процедурами взаимодействия, что способствует усилению ответственности органов публичной власти и мотивирует их на повышение эффективности управления общественным сектором.

При такой постановке вопроса важнейшим элементом бюджетной децентрализации становятся регулятивные механизмы, вводимые центральной властью для как минимум недопущения снижения достигнутого уровня управления общественными финансами. Эти механизмы представляют собой совокупность форм и методов воздействия на организацию бюджетных отношений субнационального уровня, устанавливаемых для решения задач регулирования процесса бюджетной децентрализации [2, с. 52].

Например, для обеспечения территориальных органов власти финансовыми ресурсами вводится регулятивный механизм доходных полномочий региональных и местных властей, формирующий определенные условия и границы налоговой автономии административно-территориальных образований. Для упорядочения функциональной направленности территориальных органов власти в общественном секторе используется регулятивный механизм расходных полномочий региональных и местных властей, устанавливающий требования и границы автономии по расходам таких образований. В целях достижения сбалансированности бюджетной системы в рамках регулятивных механизмов определяются правила, формы и методы предоставления финансовой помощи, межбюджетного взаимодействия и регулирования, финансирования дефицитов региональных и местных бюджетов и т. п. Для реализации единых подходов к социальной политике разрабатываются регулятивные механизмы, координирующие права и обязанности в стандартизации социальных услуг, предоставляемых на территориальном уровне.

Особое место в повышении эффективности бюджетной децентрализации занимают регулятивные механизмы бюджетных ограничений, условия, виды и формы которых устанавливаются для предотвращения (минимизации) рисков потери исходного уровня бюджетной дисциплины и качества управления общественными финансами.

Целевые установки применения регулятивных механизмов могут варьироваться от недопущения снижения достигнутого уровня управления общественными финансами до стимулирования повышения эффективности бюджетной политики, проводимой на региональном и муниципальном уровнях.

Разработка регулятивных механизмов бюджетной децентрализации должна осуществляться комплексно. При этом необходимо сочетать принципы обоснованности, комплементарности (совместимости и взаимосвязанности) в качестве общих базовых подходов и принцип спецификации как дополнительный компенсационный инструментарий, например, дотации на сбалансированность и бюджетные кредиты, предоставляемые на дополнительных условиях. В настоящее время в отечественной бюджетной практике в ситуации формализации процедур предоставления практически всех форм межбюджетных трансфертов дополнительно скорректировать текущий межбюджетный дисбаланс могут только эти дополнительные компенсационные инструменты. К ним можно отнести и некоторые виды межбюджетных субсидий, введение права создавать резервные фонды и другие меры корректирующего характера, а также временную финансовую администрацию. Последняя призвана восстановить платежеспособность бюджета, если в результате сознательных действий или бездействий территориальных органов власти резко возросла просроченная задолженность или не выполняются бюджетные обязательства.

Добавим, что регулятивные механизмы, кроме установления норм управления территориальными финансами и требований к качеству управления в условиях бюджетной децентрализации, должны содержать элементы, стимулирующие ответственность и самостоятельность в проведении бюджетной политики на территориальном уровне.

Строго говоря, в условиях эффективной бюджетной децентра-

лизации центральная власть ориентирует региональные и местные органы власти в целеполагании бюджетной политики, моделях поведения в общественном секторе на такие параметры, которые либо консолидируют позитивный эффект бюджетной децентрализации, либо препятствуют возникновению ситуаций, противоречащих устанавливаемым требованиям (как вариант – нивелируют их последствия). Центральная власть «заставляет» территориальные структуры действовать определенным образом, и здесь уже важное значение имеют ее позиция в реализации стратегии бюджетной децентрализации и подходы к разработке регулятивных механизмов.

При любом варианте влияние центральной власти на бюджетную децентрализацию представляется принципиальным. Именно она устанавливает институциональные формальные правила функционирования территориальных властей (в том числе в бюджетной сфере) и одновременно может полностью или частично вернуться к стратегии новой централизации (рецентрализации). Поэтому вопросы бюджетной децентрализации зависят от политических решений, от минимизации краткосрочных рисков снижения эффективности общественного сектора.

Конкретные формы и способы воздействия на организацию бюджетных отношений субнационального уровня в рамках регулятивных механизмов определяются с учетом национальных особенностей и институциональных условий, в которых осуществляется процесс бюджетной децентрализации.

Мировой опыт показывает, что, например, стратегия управляемой бюджетной децентрализации, ориентированная на инициативное территориальное управление, реализуется через бюджетные реформы, реформы межбюджетных отношений, направленные на повышение эффективности и качества управления общественными финансами. Программы реформ, как правило, включают совокупность изменений, таких как введение новых уровней территориальных органов власти, перераспределение расходных полномочий и источников доходов между различными уровнями власти, изменения механизмов выравнивания и регулирования заимствований.

Реализация стратегии управляемой бюджетной децентрализации предполагает следующие базовые позиции:

- наличие нескольких уровней системы органов власти с четким разграничением полномочий;
- наделение субнациональных властей достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе в нормативном правовом регулировании;
- обеспечение центральным правительством свободного перемещения товаров, услуг и факторов производства между территориями;
- наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное использование разделения доходов;
- наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит устойчивый и долгосрочный характер.

В инструментарий бюджетной децентрализации входят:

- особенности разграничения полномочий, формирующих расходные обязательства по уровням бюджетной системы;
- самостоятельность территориальных органов власти в определении направленности расходования средств соответствующего бюджета;
- специфика разграничения доходных источников по уровням публичной власти в бюджетной системе;
- особенности формирования и границы налоговой автономии территориальных органов власти;
- формы и методы предоставления финансовой помощи и ее влияние на бюджетную политику территориальных органов власти;
- наличие регулятивных механизмов, обеспечивающих координацию и кооперацию органов власти разных уровней в формировании и реализации бюджетной политики;
- бюджетные ограничения, формирующие требования ответственного управления общественными финансами на территориальном уровне;
- система стимулов и поддержки инициатив, ориентирующая территориальные органы власти на повышение качества управления финансовыми ресурсами на подведомственной территории;
- система мониторинга территориальных финансов и управления ими;
- виды, формы и методы контроля финансовой деятельности территориальных органов власти [2, с. 60-61].

Изучение реальной практики бюджетной децентрализации демонстрирует наличие широкого диапазона различных вариантов распределения ответственности и установления границ финансовой самостоятельности органов власти в вертикальном аспекте бюджетной системы, которые не являются статичными даже в рамках одного государства.

Здесь целесообразно сделать принципиальное уточнение. На наш взгляд, ошибочно выделять наиболее предпочтительную модель, поскольку вопрос заключается не в преимуществах самой модели как таковой, а в достижении динамического равновесия между централизацией и децентрализацией распределения полномочий (ответственности) и управления финансовыми ресурсами в условиях специфики развития национальных бюджетных систем.

Регулятивные механизмы как минимум ориентированы на то, чтобы не допустить неэффективной траектории развития процесса бюджетной децентрализации. В идеале регулятивные механизмы должны оказывать стимулирующее воздействие на финансовое поведение субнациональных властей, способствовать росту качества и ответственности в управлении общественными финансами.

Развитие бюджетной децентрализации должно быть направлено на формирование качественно новой системы управления общественными финансами. Оно должно быть

включено в более широкое движение за «перестраивающееся правительство», которое возникло в конце 1970-х гг. в экономически развитых странах. По оценкам многих специалистов, этот вектор – одно из наиболее существенных изменений в философии государственного управления, своеобразное «изменение парадигмы государственного управления, произошедшее за последнее столетие» [3].

В настоящее время появилось много исследований, в которых сделаны попытки систематизировать принципиальные подходы к управлению общественными финансами в современных условиях. Одни из них носят фундаментальный характер, но не относятся к комплексным разработкам; в других представлены различные аспекты управления общественными финансами на основе лучших практик управления бюджетной сферой; в третьих обобщен международный опыт с акцентом на управленческий аппарат в общественном секторе.

Среди комплексных разработок следует выделить прежде всего те, что предложены Минфином РФ. Это «Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне» [4] и «Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами» [5].

Кроме того, национальные бюджетные законодательства также содержат положения, которые прямо или косвенно предопределяют характер управления общественными финансами на территориальном уровне этих стран.

В национальных бюджетных системах развитых стран активно реализуется принцип жестких бюджетных ограничений («фискальные правила»), которые рассматриваются как важнейшее средство, дисциплинирующее органы публичной власти. Основная мотивация в пользу построения финансовой политики на основе правил заключается в том, что неограниченная финансовая политика, в том числе на территориальном уровне, может стать фактором нарушения макроэкономической стабильности. Бюджетные ограничения эффективны при соответствии требованиям гибкости, надежности (неизменности), прозрачности (легко контролируются, но не поддаются манипулированию). В противном случае возникают искажающие сигналы, которые дестимулируют финансовое поведение территориальных властей и управленческих структур.

Например, в отечественной бюджетной практике присутствуют, помимо прочего, организационные ограничения для нижестоящих бюджетов бюджетной системы РФ. Они проявляются в различных вариантах: в возможности передачи исполнения бюджета одного уровня органам другого бюджетного уровня, если обнаружилось несоответствие заданных Бюджетным кодексом РФ параметров территориальных бюджетов; в праве (обязанности) органов вышестоящего бюджета на проведение проверок бюджетов более низкого уровня при предоставлении финансовой помощи. Бюджетное законодательство ввело и такую систему организационных ограничений: режим дополнительных и жестких бюджетных ограничений в зависимости от объемов финансовой помощи нижестоящим бюджетам (за исключением субвенций на исполнение делегированных полномочий) [6].

Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления региональными и муниципальными финансами, она может наблюдаться и при проведении разумной бюджетной политики. Размер финансовой помощи может определяться различными факторами, в числе которых особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания, прочие факторы, не зависящие от решений территориальных властей.

Установление ограничений для территорий по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса, а установление более жестких требований и ограничений к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации нарушает принцип равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов РФ.

В условиях высокой зависимости регионов от финансовой помощи из федерального центра, а муниципалитетов – из региональных бюджетов, более 50 субъектов РФ и 90% муниципальных образований должны официально регламентироваться и контролироваться вышестоящими финансовыми органами, что фактически означает внешнее финансовое управление (по данным Министерства финансов РФ – www.minfin.ru).

Система бюджетных ограничений должна учитывать критерии эффективного/неэффективного управления региональными и муниципальными финансами, а не строиться на запретительных мерах. Механизмы бюджетной децентрализации необходимо ориентировать на повышение качества управления общественными финансами, реализацию программ предоставления общественных услуг на различных уровнях бюджетной системы с учетом территориальной специфики, развитие инициативы региональных и муниципальных властей в общественном секторе.

В целом для повышения качества управления общественными финансами в условиях бюджетной децентрализации следует оптимизировать разграничение функций органов власти в общественном секторе, усилить эффективность предоставляемых общественных благ территориальными органами власти, сформировать действенные механизмы межбюджетного взаимодействия, создать систему контроля принимаемых на всех уровнях власти решений в бюджетной сфере. Для реализации этих целей необходимы: адекватная система межбюджетных отношений;

достаточное ресурсное обеспечение региональных и местных органов власти, их бюджетно-налоговая самостоятельность; обоснованная система регуляций, ориентирующая органы власти на повышение эффективности бюджетных расходов; механизмы ответственности за результаты деятельности всех участников бюджетного процесса на всех уровнях децентрализованной бюджетной системы.

Литература

1. *Новиков А.* Политическая и фискальная децентрализация: противоречия взаимодействия // Информационно-аналитическая система Standard & Poor's. URL: www.standardandpoors.ru
2. *Ларина С.Е.* Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. М.: Наука, 2009.
3. Реформа бюджетного процесса в России: 2004-2005 гг. / Под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: РЕЦЭП, 2005. С. 28.
4. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / Под общ. ред. А.М. Лаврова. В 7 томах. М.: ИД «Деловая и профессиональная литература», 2008.
5. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами. URL: www.minfin.ru
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 921, 107, 130, 136.

Константин ГУРНОВИЧ

Байкалу – действенный экологический контроль

Вопросы экологии – сложные и зачастую не решаемые не только в России, но и в мировом масштабе. Это обусловлено огромными территориями, хроническими реорганизациями государственных экологических служб, целым рядом производств, которые были построены 30-40 лет назад, не реконструировались и представляют опасность для окружающего мира.

Эти темы неоднократно обсуждались президиумом Госсовета, по итогам которых были сформулированы соответствующие поручения президента, направленные на совершенствование госрегулирования в сфере охраны окружающей среды.

Однако необходимое тесное и четко организованное взаимодействие между всеми уровнями органов власти пока не достигнуто.

Начну с проблем, возникающих при осуществлении государственного экологического контроля, поскольку это основной элемент обеспечения экологической безопасности. Прежде всего – это споры о компетенции и, как следствие, отсутствия четкого разграничения объектов экологического контроля.

В связи с последними изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», государственный экологический надзор включает в себя:

- государственный геологический надзор;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в различных областях (обращения с отходами; охраны атмосферного воздуха; охраны водных объектов; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал);
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, рыболовства и сохранения водных биоресурсов, охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- федеральный государственный охотничий надзор.

Несмотря на то, что законодатель императивной нормой закона определил, что государственный экологический надзор в отношении организаций, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, данное разграничение полномочий на практике вызывает споры о компетенции между федеральными и региональными органами, осуществляющими государственный экологический контроль, и ставит в неопределенное положение природопользователя, не понимающего, какой именно орган вправе его контролировать.

Следующая проблема, не позволяющая выстроить должное взаимодействие между госорганами, – пробелы в нормативно-правовом регулировании. Например, фактор, который создает существенное давление на экологическую среду, – несоответствующая требова-

---

Статья подготовлена по материалам выступления автора на Байкальском экономическом форуме в 2011 г.



Константин ГУРНОВИЧ – руководитель Управления Росприроднадзора по Иркутской области, государственный советник 3-го класса, кандидат экономических наук