

## 4. Бюджетная практика в контексте совершенствования межбюджетных отношений

### 4.1 Современные проблемы межбюджетных отношений в России

Важнейшим проявлением демократизации общества в последние годы стало расширение прав субъектов Федерации в управлении экономикой, финансовой и социальной ее сферами. Доля регионов в консолидированном бюджете превысила пятидесятипроцентный рубеж. Региональные и местные власти получили более широкие полномочия в распределении бюджетных доходов и оказанию населению социальных услуг.

Однако позитивный в целом процесс институциональной децентрализации власти оказался слабо подкреплен передачей регионам и особенно местным органам власти финансовых источников, обеспеченных адекватной налоговой системой, механизмами межбюджетных отношений, нормативно-правовой базой.

Существенное влияние на положение дел в субъектах Российской Федерации оказало неодинаковое системное проявление кризисных явлений 90-х годов, когда регионы изначально имели разные стартовые экономические условия. В результате стала нарастать финансовая неустойчивость в субъектах Федерации и сегодня подавляющая часть из них (по оценкам почти 80) принимают свой бюджет с дефицитом, а муниципальные власти практически лишены собственных источников финансирования. Разрыв в уровне социально-экономического развития регионов в расчете на душу населения по отдельным показателям достиг от 10 до более чем 100 раз. Возникла реальная угроза сохранению не только экономического, но и единого политического пространства в стране.

В создавшихся условиях только взвешенная, стабильная государственная политика разделения федеральных налогов между центром и регионами в совокупности с повышением эффективности их собираемости может обеспечить наполнение доходной части территориальных бюджетов и тем самым создать предпосылки для сглаживания возникшей асимметрии и укрепления федеративных основ в стране.

Но это только одна сторона проблемы бюджетного федерализма - так называемое вертикальное выравнивание собираемых налогов. Достаточно полное свое разрешение она может получить с принятием нового Налогового Кодекса, в котором регулирующие налоги (налог на прибыль с юридических лиц, НДС, подоходный налог с физических лиц, акциза на спирт и ликеро-водочную продукцию, акциза на товары отечественного производства) будут законодательно закреплены между центром и регионами. Это позволит последним выстраивать стратегию своего развития на среднесрочную перспективу не опасаясь изъятия в федеральный бюджет дополнительно заработанных средств.

Другая сторона проблемы связана с горизонтальным выравниванием доходов, когда более богатые регионы часть своих средств обязаны передавать менее обеспеченным на поддержание социальной сферы, реализуя тем самым принцип территориальной справедливости.

Образованные для этих целей в федеральном бюджете Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР, 1994 г.) и Фонд развития (1997 г.) сыграли определенную стабилизирующую роль в формировании региональных бюджетов. Однако из-за отсутствия обоснованной методики распределения выделяемых из ФФПР трансфертов и продуманной стратегии инвестиционной поддержки территорий проблема организации объективных финансовых отношений между центром и регионами, регионами и муниципалитетами остается сегодня одной из острых. Какими видятся пути ее решения в условиях переходного периода?

Первый безусловно связан с повышением собственных доходов региональных и местных бюджетов. Определенные надежды здесь могут быть также связаны с новым Налоговым Кодексом, принятие которого кроме уже отмеченного закрепления регулирующих налогов придаст дополнительный импульс стимулированию производства и более высокой собираемости доходов.

Второй зависит от разумной организации финансовой поддержки регионов, от эффективности горизонтального выравнивания доходов в системе межбюджетных отношений. Необходимо отметить, что, не смотря на предпринимаемые в последнее время усилия федерального правительства, до сих пор окончательно не сформирована стабильная нормативная база по расходам, учитывающая различия в природно-климатических, национально-демографических и социально-экономических условиях развития регионов.

#### 4.2. Стандартизация региональных бюджетов

По предварительным оценкам современная финансовая поддержка территорий удовлетворяет менее 50 % совокупных потребностей нуждающихся в ней регионов. Если при этом учесть, что треть субъектов Федерации не в состоянии обеспечить собственный воспроизводственный процесс самостоятельно, становится очевидной необходимость научно обоснованной, дифференцированной по регионам системы социальных стандартов (нормативов), которая и должна лечь в основу формирования расходной части региональных бюджетов. Использование государственной системы социальных стандартов, как это отмечается в "Основных положениях региональной политики в Российской Федерации", позволит добиться главного - сбалансированности и реальности расходной части региональных бюджетов. Иными словами, это даст возможность реализовать на региональном уровне постоянно повторяемый в последнее время принцип «жить по средствам».

Аналогичный подход должен использоваться и при формировании доходной части региональных бюджетов. Он также должен быть основан на использовании **идеи стандартизации**, но уже не расходов, а доходов от экономической деятельности всех секторов и агентов экономики на территории. Основная его функция в этом случае должна заключаться в максимально полном отражении в региональных бюджетах объемов потенциальных доходов у всех экономических агентов с учетом влияния изменений в налоговой системе и институциональных преобразований. При этом, особенно важно разработать методику учета доходов не только в первичных (легальных), но и во вторичных (теневых) и недосягаемых в настоящее время для налогообложения, секторах экономики.

Разработка **стандартизированных расходной и доходной составляющих региональных бюджетов** - это путь к интегрированной системе расчетов реально сбалансированного консолидированного бюджета. Используя предложенную методику можно будет рассчитать стандартизированный дефицит для каждого субъекта Федерации, а внутри него для местных органов власти.

И здесь возникает еще одна, не менее важная для современного периода развития, проблема межбюджетных отношений. **Какой уровень консолидированного бюджета должен будет нести обязательства по покрытию стандартизированных дефицитов регионов?** Формально за это несет ответственность Фонд финансовой поддержки регионов. Но его средств для полного покрытия дефицита не хватает, поскольку он формируется по остаточному принципу и затем распределяется по мере поступления налогов согласно доле каждого региона в федеральном бюджете.

В результате многие субъекты Федерации принимают бюджеты с дефицитом и обеспечивают его покрытие собственными обязательствами. Например, Республика Дагестан ежегодно закладывает дефицит бюджета на уровне 22-25% и покрывает его выпуском собственных ценных бумаг. Однако, ликвидность этих бумаг в несколько раз ниже по сравнению с ликвидностью аналогичных бумаг Правительства Российской Федерации. Поэтому **стандартизированный дефицит** региональных бюджетов, исходя из соображений здравого смысла, **должен покрываться на федеральном уровне**. Это, кстати, следует и из Конституции Российской Федерации, в которой каждому гражданину Российской Федерации гарантированы минимальные социальные стандарты.

При такой системе составления консолидированного бюджета субъекты Российской Федерации могут иметь бюджетный дефицит, связанный только с инвестированием на основе внутренних

заимствований. При этом следует иметь в виду, что получение иностранных кредитов или кредитов от международных финансовых организаций сегодня сопряжено с большими трудностями, если возможно вообще. В период стабилизации экономики эти функции **целесообразнее взять на себя государству**.

Для этого в федеральном бюджете под гарантии Правительства Российской Федерации может быть образован **специальный Фонд регионального внешнего заимствования**, который в дальнейшем на основе Соглашений между центром и субъектами Федерации будет использоваться для получения последними инвестиций на условиях взаимной ответственности сторон.

Таким образом, на период стабилизации экономики предлагается **ввести более жесткое государственное регулирование межбюджетных отношений в части покрытия стандартизированных дефицитов и внешних заимствований регионов**. По мере накопления в регионах достаточных финансовых ресурсов потребность в таком регулировании будет снижаться и полностью отпадет при достижении стабильности в межбюджетных отношениях.

Ясно, что задача построения стандартизированных бюджетов потребует для своего решения длительного времени и усилий многих министерств и ведомств, участия научных коллективов и в итоге - полной перестройки всей системы межбюджетных отношений. Есть глубокая убежденность в том, что без этого невозможно будет построить реальный бюджетный федерализм, освободить межбюджетные отношения от влияния субъективных факторов на процесс распределения и получения федеральной финансовой поддержки. Эта убежденность основана на опыте зарубежных стран, анализе ситуации в России.

Принимая во внимание существующие в настоящее время трудности с определением налогового потенциала территорий, целесообразно первоначально воспользоваться уже апробированными в других странах схемами для решения указанной задачи через показатели валового регионального продукта. Что же касается расчетов стандартизированной расходной части бюджетов, то эта проблема будет решена уже в ближайшее время в рамках «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 г. и на период до 2001 г.», принятой к исполнению Правительством Российской Федерации весной этого года.

Почему обязательным условием построения объективных и прозрачных межбюджетных отношений является определение налогового потенциала территорий? Потому, что без этого невозможно изменить иждивенческое поведение региональных руководителей. Многие из них искусственно занижают ставки регулирующих налогов, не достаточно эффективно поддерживают частное предпринимательство и не используют в должной мере важнейшие рычаги экономических преобразований - развитие системы местного самоуправления.

Проведенный нами анализ показал, что в период 1995-1996 гг. в результате перераспределительных процессов между бюджетами разных уровней положение сильных регионов относительно ухудшилось, а регионы-реципиенты решали свои социально-экономические задачи за счет регионов-доноров, не увеличивая свой экономический потенциал.

### 4.3 Стратегическая поддержка регионов

Как-то так получается, что главной экономической задачей вот уже пятого года в России стало составление и утверждение очередного федерального бюджета. При этом мотивация принимаемых решений публично не обсуждается, стратегические цели развития размываются текущими задачами. Очевидно, что в основе формирования федерального бюджета должны лежать стратегические интересы России. И с учетом этого должны быть выстроены государственные приоритеты.

Если за одну из основных стратегических задач современного периода принять укрепление экономических основ федеративного государства, с чем трудно не согласиться, то приоритетными при разработке бюджета будут в том числе межбюджетные отношения. А в этом случае ФФПР должен формироваться не по остаточному принципу, а как сумма стандартизированных дефицитов региональных бюджетов. Иные подходы, по сравнению с действующими, должны быть использованы и при образовании Фонда развития регионов (предложен в «Концепции межбюджетных отношений...» для целей стратегической поддержки регионов).

Еще в 80-е годы советская экономическая школа занимала ведущее место в мировой системе прогнозирования и планирования экономического развития. Сегодня о ней все забыли. Важнейшие государственные решения принимаются без должного экономического анализа и стратегических расчетов. Пришли в упадок, либо вовсе исчезли, когда-то сильные региональные экономические школы. О стратегическом планировании говорить вовсе не приходится.

Между тем, инвестиционная поддержка регионов без стратегического планирования попросту не возможна. Федеральная инвестиционная поддержка территорий в последние годы имеет тенденцию к резкому сокращению. Несмотря на это, число принимаемых Правительством Российской Федерации федеральных региональных программ постоянно растет. И хотя финансирование большинства из них за счет государственных средств сведено к минимуму, какое-то отвлечение капитальных вложений все же происходит. Причем, нередко в ущерб геополитическим интересам России.

Выполненные нами в 1995-1997 гг. исследования показали, что в современных экономических и политических условиях право на безусловную государственную поддержку могут иметь четыре федеральные региональные программы: 1. Экономического и социально-политического развития Северного Кавказа, 2. Социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, 3. Освоение природных ресурсов Сибири и Севера, 4. Сглаживание асимметрии социально-экономического развития регионов. Из них только вторая в настоящее время разработана и реализуется. Первые две программы кроме социально-экономических решают важные задачи сохранения России как единого федеративного государства. В Сибири и на Севере сосредоточены огромные мировые запасы полезные ископаемых и биологических видов сырья. Их разработка обеспечивает будущее России. Чтобы это будущее приблизить, уже сегодня необходимо начать в регионе мощный инвестиционный маневр. Но без помощи государства осуществить его не представляется возможным.

Четвертая программа, как и две первых, обусловлена необходимостью укрепления федеративных устоев государства. С точки зрения разработки она является, пожалуй, самой сложной, поскольку должна дать решения таких непростых задач, как выбор регионов и механизмов поддержки, определения ее уровня и эффективности.

Необходимо понимать, что решение проблемы сглаживания асимметрии не означает механическое выравнивание уровней всех социально-экономических показателей. Оно лишь гарантирует конституционные права граждан по социальному обеспечению и одинаковые нормативно-правовые условия развития регионов. На практике может возникнуть ситуация, когда государству будет выгоднее поддерживать регионы-доноры с высокой эффективностью использования капитальных вложений. Полученный от этого результат через распределительную систему межбюджетных отношений даст заведомо более высокий уровень жизни в отсталых регионах.

К практическому решению проблемы сглаживания асимметрии, также как и к научно-обоснованному формированию Фонда развития регионов можно будет приступить, как уже отмечалось, после разработки методического проекта. Пока же в практике межбюджетных отношений следует использовать методику, заложенную в Концепции их реформирования на период до 2001 года, одобренную Правительством Российской Федерации. Она достаточно прогрессивна и в будущем речь пойдет, видимо, только об ее совершенствовании на основе стратегического планирования.

## **5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ**

Проблемы реформирования региональной финансовой системы на местном уровне нельзя рассматривать в отрыве от структурных сдвигов, форм организационно-хозяйственной деятельности и тенденций формирования новых финансовых механизмов в социальной сфере. Среди наиболее

значимых сдвигов следует отметить следующие структурные изменения, произошедшие в последние годы в системе управления и бюджетного финансирования в социальной сфере.

Процесс институциональной децентрализации в экономике в период рыночных реформ в России привел к тому, что около 90 % всех расходов консолидированного бюджета направляется сегодня на социальные нужды. При этом доля расходов в промышленности и сельское хозяйство колеблется в бюджетах субъектов Российской Федерации в пределах 10-15 процентов.

Весьма важной составной частью реформирования системы государственного управления стала передача властных полномочий от федерального центра субъектам федерации, в том числе по управлению социальной сферой.

Так, по данным исполнения бюджета за 1995 год в структуре расходов консолидированного бюджета на долю бюджетов субъектов Российской Федерации в финансировании социальной сферы приходилось: в жилищно - коммунальном хозяйстве - 100 %, в образовании - 84.3 %, в здравоохранении и физической культуре - 90.6 %. Внутри субъектов доля муниципальных образований в этих отраслях составляла соответственно - 62.2, 81.5 и 65.3 процентов. Вместе с тем, процесс передачи властных полномочий не всегда подкрепляется передачей финансовых источников, и, прежде всего в части налоговых поступлений средств в доходную часть региональных бюджетов. Особенно это касается органов местного самоуправления, значительную долю в финансах которых занимают трансферты и кредиты вышестоящих органов управления. Разрыв в функциях и в средствах их финансового обеспечения является одной из ключевых проблем в вертикали современных властных полномочий.

Приведение в соответствие властных и финансовых полномочий, рост обеспеченности расходов собственными доходами предполагает дальнейшее реформирование финансовой системы на региональном и местном уровне на основе:

- преобразования бюджетно-налоговой системы в целях расширения налоговой базы на региональном и местном уровнях.
- реструктуризации и поэтапного расширения сферы действия рыночных механизмов в социальной сфере,
- повышения уровня самофинансирования и самокупаемости отраслей социальных услуг,
- поддержки программ экономии ресурсов, в том числе внедрения новых энерго и материалосберегающих технологий при строительстве и эксплуатации объектов социальной инфраструктуры,
- оптимизации структуры и повышения эффективности управления бюджетными расходами.

Перечисленные выше общие, стратегические задачи реформирования бюджетно-финансовой системы относятся как региональному, так и местному уровню власти. Вместе с тем, по типу объектов, содержанию и методам реализации они существенно различаются на региональном и местном уровнях.

Во - первых, на региональном и местном уровне мы имеем дело с различными типами объектов в жилищной сфере, системах водоснабжения и канализации, энергообеспечения, образовании и здравоохранении.

Во - вторых, это различные виды и характер социальных услуг.

В - третьих, это различные контингенты потребителей социальных услуг, имеющих принадлежность к разным социальным группам населения. Их образуют представители разных профессий с разными уровнями реальных доходов, образовательными ориентациями и типами профессиональных заболеваний. Вследствие этих и многих других причин у региональных социумов объективно сложились различные представления о стандартах и образе жизни, приоритетах социальной политики. Так, извечная проблема уборки мусора имеет различный уровень финансовой значимости и приоритетности для большого и маленького города, рабочего поселка и села.

Из-за различий в статусе для различных слоев населения требуются разные системы социальной защиты. Поэтому уже на стадии разработки концепции программы реформирования финансовой системы на региональном и местном уровне необходимо решить задачу по разделению объектов социальной сферы субъекта Российской Федерации на два типа.

К первому типу объектов отнести объекты общерегионального и межрайонного значения, и для них разрабатывать одну часть общей программы. Ко второму типу объектов отнести объекты местного значения, и они войдут в другую часть программы реформирования местных финансов.

Различия на региональном и местном уровне функций управления, содержания задач и систем социальных стандартов предполагает создание на разных региональных уровнях соответствующих систем бюджетной классификации. Задачи построения консолидированного бюджета и привлечения средств внебюджетных фондов, разработки стратегии межбюджетных отношений и социальной защиты населения должны решаться, безусловно, на региональном уровне.

Гораздо большее значение на региональном, чем на местном уровне будет иметь капитальный бюджет как инструмент регионального развития. Так, если задача поддержки реформирования промышленных предприятий - это региональный уровень, то задача реформирования предприятий и организаций социальной сферы - это предмет внимания и «субъектной» и местной администрации, но в большей степени данная задача относится к компетенции местных органов власти. Прежде всего, это касается реформирования школ, систем водоснабжения и канализации, городских и районных больниц и поликлиник, транспорта.

В этой связи предлагается реализовать подпроекты по реформированию на местном уровне предприятий и учреждений на основе внедрения ресурсосберегающих технологий в следующих отраслях социальной сферы:

- образовании,
- здравоохранении,
- водоснабжении и канализации.

При этом может быть использован опыт реализации подпроекта «Тепловые счетчики», накопленный при осуществлении Проекта «Поддержки региональной социальной инфраструктуры», финансируемого Всемирным банком.

Отличия между региональным и местным уровнями имеются не только в задачах, но и методах решения конкретных задач по построению бюджетов, управлению доходами и расходами.

#### Разработка бюджетно-финансовой политики и инструментов ее реализации на местном уровне

**Использование методов стратегического планирования.** На первом этапе разрабатывается общая концепция местного бюджета. Определение целей, стратегических направлений и задач реформирования предприятий социальной сферы является важным этапом работы, предшествующим разработке налоговой и бюджетной политики, построения текущего и капитального бюджетов. На втором этапе осуществляется разработка новых и коррекция уже действующих стандартов (с учетом квалификации работников и качества обслуживания) потребления социальных услуг и тарифов по их оплате в сфере жилищно-коммунального обслуживания, образования, здравоохранения, транспорта и др. В соответствии со стратегией и планами развития отдельных отраслей социальной сферы формируется расходная часть местного бюджета.

На следующем этапе делается прогноз изменения экономического потенциала и налоговой базы территории, источников неналоговых и внешних поступлений в доходную часть бюджета, включая трансферты и кредиты вышестоящих органов власти.

Специальную задачу представляет разработка капитального бюджета. В его основе должны лежать стратегические планы развития территории, основывающиеся на прогнозах изменения налоговой базы, социальных стандартов и тарифов по оплате социальных услуг, демографической ситуации, в частности миграционных потоков населения.

Качество составления текущих и капитальных бюджетов должно обеспечиваться внедрением в практику построения бюджетов компьютеризированных информационных систем. Эти системы должны охватывать всех участников (контрагентов) бюджетно-финансовой деятельности на территории и представлять собой органическую часть общерегиональной интегрированной информационной базы финансовой системы. Вся система построения бюджета должна быть разбита на подсистемы и задачи, для которых разрабатываются методы оптимизации процессов управления доходами и расходами, подчиненных цели минимизации дефицита местного бюджета при существующих ограничениях.

*Управление расходами.* Реализация концепции местного бюджета должна опираться на более эффективную практику расходования средств. Экономия средств, заложенная в бюджете, может быть достигнута только на основе сочетания жесткого контроля за целевым их расходованием и внедрения в практику подбора подрядчиков и реализации ими ресурсосберегающих технологий при строительных работах на объектах социальной инфраструктуры рыночных механизмов. Накопленный в рамках Проекта «Поддержки региональной социальной инфраструктуры» опыт конкурсных торгов на всех стадиях реализации подпроектов по восстановлению школ, больниц и водоканалов, начиная от проектирования и заканчивая закупкой оборудования, позволяет предложить отработанные схемы по согласованию с Всемирным банком требований к тендерной документации, проведению конкурсных торгов, участию в процессах контроля местных администраций.

Важной частью интегрированной информационной базы бюджетно-финансовой системы должна стать отлаженная система мониторинга расходования бюджетных средств. Для целей создания такой системы может быть предложена компьютеризованная система показателей и методов оценки эффективности расходования бюджетных средств. Она должна стать составной частью подпроекта «Интегрированная информационная база бюджетно-финансовой системы на местном уровне».

*Управление доходами.* Помимо контрольных функций за сбором местных налогов, получением доходов от хозяйственной деятельности, одной из основных функций местной администрации является создание благоприятных условий для развития на территории района малого и среднего бизнеса, привлечения внутренних и внешних инвестиций для целей развития территории. Поэтому необходимо разработать подпроекты по:

- развитию малого и среднего бизнеса.
- механизмам стимулирования и привлечения инвестиций на территорию района.
- управление задолженностью.

От результатов этой деятельности в значительной мере зависит пополнение доходной части местного бюджета. Актуальной является задача коммерциализации предприятий и организаций социальной сферы, уровень хозяйственной деятельности в которой пока еще достаточно низок.

Специальный подпроект должен быть разработан и реализован в пилотных регионах по эффективному управлению недвижимостью на местном уровне. Он должен включать несколько компонентов:

- инвентаризация объектов недвижимости, являющихся собственностью местной администрации
- оценка стоимости объектов недвижимости,
- аренда объектов недвижимости,
- купля-продажа объектов недвижимости,
- лизинговые операции.

Предлагается разработать отдельный подпроект по системе дополнительных специальных местных налогов и механизмам их сбора на территории района.

*Обучение финансовых работников и повышение качества финансовой деятельности.* Повышение качества финансовой деятельности может быть достигнуто только с привлечением к ней специалистов высокой квалификации. Речь идет о подготовке новых и повышении квалификации специалистов в области финансов в социальной сфере и муниципального управления в рыночных условиях. В целях подготовки специалистов в области муниципальных финансов и финансов социальной сферы предлагается разработать пакет учебных программ для очного и заочного образования, а также программ обучения с привлечением профессорско-преподавательского состава ведущих вузов в России и за рубежом. Следует при этом учесть, что в рамках Проекта «Поддержки региональной социальной инфраструктуры» уже разработана такого рода Программа обучения специалистов по компоненту «Здравоохранение».

Распространение институционального опыта пилотного «Проекта поддержки региональной социальной инфраструктуры», реализуемого в Новосибирской и Ростовской областях, в сфере управления доходами и расходами на региональном и местном уровнях будет содействовать повышению качества управления финансами в других регионах России.