

ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ФИСКАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ходасевич С.Г., к.э.н., заместитель префекта Юго-Западного административного округа г. Москвы

В Бюджетном послании Президента Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2005 году» в качестве одной из важнейших задач определено совершенствование межбюджетных отношений, которое должно быть нацелено на повышение прозрачности, предсказуемости, результативности и самостоятельности местных бюджетов. Важность данной задачи обусловлена необходимостью финансового обеспечения социальных реформ и развития общественной инфраструктуры, рассматриваемых как приоритеты бюджетной политики России на ближайшую перспективу. Поскольку непосредственная реализация вышеобозначенных приоритетов осуществляется на уровне муниципальных образований, то роль и значимость местных бюджетов, а также их взаимоотношений с другими звеньями бюджетной системы в современных условиях резко возрастают. Подчеркивается это и Министерством финансов Российской Федерации, которое рассматривает увеличение значимости местного самоуправления как отличительную черту следующего бюджетного года (Письмо Министерства финансов Российской Федерации № 06-06-01 от 07.07.2004 г. «Основные принципы формирования финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на 2005 год и на среднесрочную перспективу»). Именно поэтому рассмотрение существующих в современной России проблем межбюджетных отношений и определение фискальной автономии муниципалитетов как одного из основных направлений решения этих проблем становятся практически значимыми и актуальными задачами.

Можно выделить несколько наиболее острых вопросов в организации и реализации местных бюджетов и межбюджетных отношений.

1. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Сбалансированность доходов и расходов означает, что суммарные текущие расходы, как бюджета субъекта Федерации, так и бюджетов муниципальных образований, не должны превышать суммарных текущих доходов. В соответствии с этим принципом в основу расчетов распределения финансовой помощи муниципалитетам закладывается оценка доходов, которые будут собраны на территории региона в следующем бюджетном году. Проектировка размера суммарных текущих расходов муниципалитетов на планируемый бюджетный год не должна превышать оценки суммарных бюджетных доходов.

Такой подход исходит из того, что финансовая помощь муниципалитетам должна быть ориентирована на бездефицитный бюджет местных органов власти по текущим статьям. Это, однако, не запрещает муниципалитетам принимать свой бюджет с дефицитом, размер которого ограничивается федеральным и региональным за-

конодательством, а источники покрытия - устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно.

Данный подход не позволяет использовать так называемые социальные стандарты или нормативы, рассчитанные прямым способом, на основе показателей желаемого размера подушевых бюджетных расходов, не привязанных к реальному объему ожидаемых доходов. Все расчеты ведутся с учетом фактических и ожидаемых бюджетных параметров.

В процессе формирования бюджета субъекта Федерации на плановый год одним из важнейших решений становится установление размера собственного бюджета субъекта Федерации, а значит установление доли его расходов в консолидированном бюджете. Тем самым фактически определяется объем средств, который региональная администрация готова передать на местный уровень через регулирующие налоги и посредством прямой финансовой помощи.

2. Разграничение расходов муниципалитетов, связанных с выполнением передаваемых и собственных расходных полномочий. Федеральное законодательство гарантирует нижестоящим бюджетам компенсацию их расходов по финансированию передаваемых расходных полномочий. Причем закон гарантирует такую компенсацию всем бюджетам, независимо от того, являются они дотационными или нет.

Для достижения равноправия муниципалитетов в отношении получения компенсации расходов по исполнению передаваемых расходных полномочий, при расчете распределения финансовой помощи местным бюджетам необходимо выделять две группы расходов.

К первой группе относятся расходы, связанные с выполнением *передаваемых на местный уровень государственных полномочий*, нормативы расходов по которым в законодательном порядке устанавливаются вышестоящим уровнем власти. К таким полномочиям относятся, например, выплата детских пособий, предоставление льгот при отпуске лекарств, льготы на услуги связи и проезд в транспорте отдельным категориям населения (фактически оплата части их стоимости за счет бюджета) и т.п. Вышестоящие власти осуществляют непосредственный контроль за исполнением этих полномочий, а судебные инстанции применяют меры принуждения по их исполнению. В то же время федеральное законодательство (см. п. 2 статьи 4 закона «О финансовых основах местного самоуправления», статью 130 Бюджетного кодекса) позволяет исполнять данные полномочия только в объеме переданных из вышестоящего бюджета средств. Для обеспечения подконтрольности расходов местных бюджетов по финансированию переданных полномочий в пределах переданных им финансовых средств целесообразно выделить подобные расходы из общей суммы расходов, осуществляемых из местных бюджетов, и финансовые средства на их исполнение передавать из регионального бюджета в виде целевых субвенций.

Ко второй группе расходов, учитываемых при расчете бюджетной обеспеченности муниципалитетов, относятся расходы местных органов власти, связанные с осуществлением ими *собственных полномочий*, т.е. решением вопросов местного значения (закрепленных за местным уровнем Бюджетным кодексом), а также полномочий, переданных им субъектом Федерации в результате раз-

граничения расходных функций между региональным и местным уровнем (финансирование этих функций не регламентируется вышестоящим органом власти и осуществляется из общих доходов местного бюджета).

Таким образом, итоговое финансирование расходов муниципалитетов складывается из двух составляющих: финансирование передаваемых полномочий и финансирование собственных полномочий. Соответственно, субъект Федерации оценивает объем тех средств, которые связаны с финансированием передаваемых местным органам власти полномочий, и отражает их в своих расходах как субвенции, передаваемые местным бюджетам. Одновременно в бюджете муниципального образования на стороне доходов отражаются субвенции, полученные из бюджета субъекта Федерации на исполнение конкретных переданных полномочий.

3. Включение в единый формализованный механизм распределения трансфертов между местными бюджетами всех нецелевых видов финансовой помощи. В компетенции органов власти субъекта Федерации находится распределение между муниципалитетами не только дотаций, но и отчислений от регулирующих налогов. Как дотации, так и доходы, получаемые местными бюджетами от регулирующих налогов, являются, по существу, нецелевой финансовой помощью. В целях единого объективного подхода к распределению этих средств между муниципалитетами, не следует проводить различия между ними. Чтобы определить общий объем средств, которые могут быть перераспределены каждому муниципалитету через регулирующие налоги, необходимо оценить контингент доходов по каждому регулируемому налогу, собираемому на территории каждого муниципального образования. В дальнейшем, после определения тем или иным способом общего объема необходимой финансовой помощи, передаваемой на местный уровень, можно будет оценить, какие доходы можно передать в счет регулирующих налогов, а какие - непосредственно дотациями.

4. Обоснование расходных потребностей муниципалитета. При распределении финансовой помощи между местными бюджетами региональные органы власти должны исходить из того, что каждый житель региона испытывает примерно одинаковые потребности в бюджетных расходах и имеет право претендовать на одинаковый уровень предоставления услуг со стороны органов власти. Жители муниципалитетов не должны иметь преимуществ по объему бюджетных средств, получаемых их муниципалитетом в качестве финансовой помощи из вышестоящих бюджетов только потому, что на территории, где они проживают, имеется много объектов социальной инфраструктуры. Скорее наоборот, жители муниципалитетов, лишенных социальной инфраструктуры, могут претендовать на дополнительные финансовые средства, которые позволят им получить доступ к равноценным услугам, предоставляемым на соседней территории.

Исходя из этого, оценка потребностей муниципальных образований в бюджетных услугах на основании численности населения является самой простой и объективной.

Однако предоставление ряда услуг не распределяется равномерно на все группы населения. Так, потребителями расходов по статье "Образование" на муниципальном уровне являются дети в возрасте до 17 лет, а в услугах здравоохранения в большей степени нуждаются дети и пожилые люди. Учет возрастной структуры населения

позволяет принять во внимание различие расходных потребностей местных органов власти при обеспечении различных возрастных групп населения определенными видами услуг.

Для того чтобы обосновать различия в бюджетных потребностях разных категорий потребителей бюджетных услуг, необходимо четко определить, какую конечную цель преследуют местные органы власти при предоставлении соответствующих услуг.

5. Оценка доходного потенциала муниципалитетов. Доходный (налоговый) потенциал отражает возможность мобилизации бюджетных доходов на данной территории исходя из объективных показателей уровня экономического развития и результатов хозяйственной деятельности.

Главное достоинство использования налогового потенциала заключается в том, что это стимулирует местные органы власти к увеличению своих усилий по мобилизации доходов в бюджет, поскольку увеличение поступления доходов (или консолидация в бюджет внебюджетных фондов и счетов) не влечет за собой ни уменьшения трансферта из фонда выравнивания, ни сокращения нормативов отчислений в местный бюджет по регулирующим налогам. Одновременно снижение собираемости налогов не будет компенсироваться увеличением объемов финансовой помощи из регионального бюджета.

6. Сопоставление расходных потребностей муниципальных образований на основе нормативов расходов. В ряде субъектов Российской Федерации расходные потребности муниципальных образований оцениваются прямым счетом на основе системы нормативов в привязке к сложившейся сети бюджетных учреждений.

Однако планирование бюджетных расходов по единым государственным нормативам (социально приемлемым, научно обоснованным и т.п.), без привязки к реальным доходам, которыми располагает каждый регион, неизбежно приводит к превышению расходной части бюджета над доходной. В результате возникновения такого превышения (дефицита) возможны только два варианта развития событий:

1. Это превышение финансируется за счет привлечения заемных средств. Но использование заемных средств для покрытия текущих расходов - это крайне нежелательная практика, поскольку эти займы придется погашать из доходов будущих периодов. Такой подход фактически построен на ожидании того, что правительство вышестоящего уровня не допустит банкротства территориальных органов власти и в нужный момент окажет финансовую помощь, и тем самым бремя безответственных бюджетных решений, принятых на местах, перекладывается на вышестоящий бюджет.
2. Расходные статьи бюджета финансируются в течение года в пределах фактически доступных доходов. Как правило, это означает произвольное урезание расходов по расходным статьям, причем степень финансирования тех или иных статей оказывается в чрезвычайно широких пределах. В такой ситуации закон о бюджете не выполняет свою основную функцию - не регламентирует распределение средств в установленных направлениях и объемах.

Кроме того, использование единых государственных нормативов приводит к возникновению у населения завышенных ожиданий относительно уровня бюджетных услуг, который должен быть обеспечен, хотя средств для предоставления услуг в таком объеме может просто не хватить.

Следует еще раз подчеркнуть, что все вышесказанное относится лишь к использованию единых нормативов

расходов, определенных исходя из желательного уровня предоставления бюджетных услуг, но без учета реальных возможностей бюджета. При этом использование фактически сложившихся подушевых нормативов расходов для распределения имеющихся средств - это разумный подход, который облегчает решение задачи и не порождает завышенных ожиданий.

В некоторых регионах предпринимаются попытки разработать формализованные методики распределения финансовой помощи, предполагающие измерение расходных потребностей муниципалитетов и их доходных возможностей в предстоящем году не по фактическим расходам и доходам прошлых лет, а по некоторым объективным признакам. Однако в отличие от федерального правительства, которое перешло на использование объективной формулы распределения трансфертов между регионами еще в 1994 г. и к настоящему времени в этой сфере достигло значительного прогресса, власти большинства регионов не осознают необходимости формализации межбюджетных отношений, а если и осознают, то практически не способны решить эту проблему собственными силами из-за отсутствия специалистов и необходимой статистической информации.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с действующим федеральным законодательством формирование межбюджетных отношений с местными органами власти является внутренним делом каждого региона, поэтому федеральное правительство не вправе приказывать регионам распределять средства по объективной формуле, оно может лишь рекомендовать это.

7. Эффективность выравнивания. Разные регионы выравнивают бюджетную обеспеченность расположенных на их территории муниципалитетов с разной эффективностью. Объясняется это, по-видимому, не только и не столько отсутствием или слабостью методологической базы выравнивания, сколько политическим выбором: ставит ли регион перед собой задачу полного выравнивания доступа всех жителей к бюджетным услугам, независимо от того, в каком муниципалитете они проживают, или, признавая отрицательные последствия «уровнировки», региональные власти разрешают «богатым» муниципалитетам оставлять в своем бюджете часть собранных на их территории региональных и федеральных доходов, стимулируя тем самым дальнейшее развитие «точек роста».

Это, вероятно всего, связано с тем, что крупные муниципальные образования характеризуются более равномерным распределением как налоговой базы, так и объектов социальной сферы, которые главным образом и в первую очередь определяют расходные потребности местных бюджетов. В то же время, в субъектах Федерации с поселенческим типом муниципальных образований налоговая база и объекты социальной сферы распределены крайне фрагментарно, и в силу этого они должны обслуживать население соседних муниципальных образований. Поскольку практика софинансирования объектов социальной сферы несколькими муниципальными образованиями в соответствии с численностью обслуживаемого населения практически нигде не применяется, то такие объекты либо берутся на баланс региона, либо их финансирование полностью учитывается в объеме финансовой помощи. В результате, в таких субъектах Федерации не наблюдается подушевого выравнивания бюджетной обеспеченности.

Решение вышеобозначенных вопросов наталкивается на следующие препятствия:

- финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов, но они заведомо (в разы) недостаточны для выполнения возложенных на эти же бюджеты обязательств;
- официальные полномочия (обязательства) региональных и местных властей, как по расходам, так и по доходам формально жестко регламентированы федеральным законодательством, но в силу невыполнимости (нерациональности) последнего его требования не выполняются;
- политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но фактические решения принимаются, вне сколько-нибудь четкого регулирования, региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий;
- федеральный бюджет не имеет достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур.

В результате финансовые взаимоотношения между федеральным центром и регионами (и в еще большей степени - между региональными и местными властями) по-прежнему в основном строятся на неформальных договоренностях, вне четких и стабильных правил и процедур, при неявном признании обеими сторонами невыполнимости (нерациональности) действующего федерального законодательства. Поэтому зачастую основная часть усилий региональных и местных властей направляется не на создание условий для экономического роста, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной, понятной населению, инвесторам и кредиторам налогово-бюджетной политики, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финансовыми потоками и экономическими агентами, изъятие и перераспределение «административной ренты». Помимо общего негативного влияния на уровень жизни населения из-за ухудшения условий экономической деятельности, неэффективная система межбюджетных отношений ведет к деградации бюджетной сферы, снижает количество и качество бюджетных услуг, усиливает различия (в том числе - региональные) в доступе граждан к социальным гарантиям. Отсутствие или недостаток стабильных правил и ответственности за их соблюдение побуждает участников межбюджетных отношений выставлять заведомо завышенные требования, избегать, насколько это возможно, выполнения достигнутых договоренностей. Результатом этого процесса является постоянное напряжение во взаимоотношениях властей разных уровней, периодически обостряющиеся (особенно в условиях экономического и политического кризиса) центробежные тенденции, снижение эффективности государственной политики и общее ослабление государства.

Думается, что совершенствование межбюджетных отношений, рассматриваемое как приоритетное направление в бюджетной политике на 2005 год, позволит минимизировать обозначенные негативные тенденции и значительно повысить эффективность бюджетной системы страны в целом.

Ходасевич Сергей Георгиевич