

УДК 326.14

Н.Д. Шимширт

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ РОЛИ
ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ
НЕЗАВИСИМОСТИ В СИСТЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Повышение эффективности бюджетного управления требует совершенствования процессов, обеспечивающих финансовую устойчивость региональных и муниципальных бюджетов. В этом процессе важную роль играют централизация и децентрализация полномочий, ответственности, ресурсов. Большое значение имеют распределение налогов по уровням бюджетов и межбюджетные отношения.

Ключевые слова: централизация, фискальная независимость, финансовая устойчивость, эффективность бюджетных расходов.

В самом широком смысле под децентрализацией применительно к бюджетной системе следует понимать любую передачу расходных полномочий с верхних бюджетных уровней на нижние и такую же передачу полномочий по мобилизации доходов. Концепцию фискальной независимости для бюджетной системы можно определить как четкое разграничение расходных полномочий между бюджетами различных уровней и наделение их финансовыми ресурсами, необходимыми для самостоятельного исполнения этих полномочий. Как мы видим, две эти концепции несколько различаются. Например, рост децентрализации бюджетных расходов не обязательно повлечет за собой увеличение фискальной независимости бюджетов более низкого уровня и наоборот.

Смысл понятия «социально-ориентированная экономика России» предполагает приоритет социальных целей и задач в развитии экономики, а не развития экономики ради экономики. Социальные обязательства государства можно определить как конституционно или законодательно зафиксированную совокупность социальных благ (услуг, льгот, субсидий и т.п.), которые государство, и только оно, обязуется сделать доступными для своих граждан, при этом гарантируя бесплатность некоторых благ для определенной части граждан (т.е. предоставление благ за счет общественных (бюджетных) ресурсов). Особое место в социальной политике государства занимают общественные блага, имеющие строго социальную направленность и экономическую специфику.

Сегодняшняя реальность – это децентрализованное исполнение социальных обязательств, зафиксированных нормативно-правовыми актами.

В настоящее время в России сложилась следующая схема децентрализации появления и исполнения социальных обязательств государства:

– укрупненный перечень основных видов социальных обязательств государства и (в ряде случаев) их сжатое изложение даны в Конституции РФ; по

этим социальным обязательствам государства принимаются базовые федеральные законы (например, «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан»), которые определяют децентрализацию их исполнения в системе «центр» – «субъекты РФ»;

– на этой основе принимаются специализированные федеральные законы по конкретным категориям лиц, на которых распространяются социальные обязательства государства (например, закон «О статусе военнослужащих») или по конкретным видам обязательств, в которых дополнительно децентрализуются функции их исполнения;

– Конституция РФ, блок базовых и специализированных федеральных законов и «договоры о разграничении полномочий» создают основу для разработки базового регионального законодательства по однотипным направлениям организации исполнения социальных обязательств государства, а затем и для разработки и принятия соответствующих нормативных актов органов местного самоуправления;

– на основе всех перечисленных нормативно-правовых актов органами исполнительной власти всех уровней, а также органами управления отдельных отраслей или объектов социальной сферы принимаются соответствующие подзаконные акты (от постановлений Правительства РФ до ведомственных или учрежденческих инструкций), где децентрализация исполнения социальных обязательств доводится до уровня отдельных учреждений (организаций).

Важными принципами построения модели управления воспроизводством общественных благ в России должны стать следующие:

Во-первых, отказ от остаточного принципа планирования воспроизводства общественных благ, фактически превращающего конституционные гарантии государства в предоставлении людям этих благ в конституционный обмен.

Во-вторых, создание и расчёт социально гарантированного минимума, который должно предоставлять государство каждому гражданину для охраны его здоровья, получения образования, оплаты жилья и т.п., с учетом реальных издержек на эти цели в субъектах Федерации, городах, округах и районах страны.

В-третьих, учитывая, что функционально общественные блага как бы дополняют присваиваемый гражданами набор частных благ, которые люди приобретают на свои доходы, необходимо ввести подвижную шкалу в определение соотношения частных и общественных благ, которое бы не порождало иждивенчества и в то же время было социально-справедливым в условиях социальной стратификации общества.

В-четвёртых, осуществлять постоянный мониторинг за объёмом тех экономических благ, которые можно приобрести населению за доходы и на средства государственного бюджета, постоянно коррелируя их с уровнем инфляции, изменением потребительских предпочтений и т. п.

В-пятых, управление процессом воспроизводства общественных благ должно быть скорректировано таким образом, чтобы конфискационные технологии и остаточные принципы производства и распределения обществен-

ных благ уступили место инновационным процессам в разрешении социальных конфликтов в обществе на основе поиска и нахождения компромиссных и эффективных решений.

Важным условием повышения эффективности производства общественных благ наряду с определением приоритетов социальной политики является рациональное распределение ресурсов между различными видами производства общественных благ. Общественные блага не конкурентны, но существует конкуренция между направлениями расходования ресурсов на производство различных общественных благ. Например, увеличение расходов ресурсов на производство такого общественного блага, как военная безопасность страны, при всей важности этого вида общественного блага, ограничивает масштабы ресурсов, которые могли бы быть направлены на производство благ образования, здравоохранения и других видов. Поэтому процесс управления производством общественных благ (публичных и социальных) предполагает постоянное соизмерение общественных благ разного вида, их насущности и полезности с наличием ресурсов для их производства. Не менее важно в процессе управления производством общественных благ получение информации в виде обратной связи от потребителей общественных благ.

Такое получение информации в виде обратной связи становится реально возможным при демократических формах государственного управления, расширяемых и на производство общественных благ.

Гражданское общество включает в себя три относительно самостоятельных сектора. Первый сектор – государственный. В него входят органы государственной власти на всех уровнях, а также все виды предприятий и организаций, основанных на государственной и смешанной формах собственности с преобладающей долей государственного участия. Второй сектор – коммерческий, или бизнес-сектор. Это сектор негосударственных коммерческих фирм, действующих на основе рыночных законов. Третий сектор – некоммерческий. Это сектор негосударственных некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на решение социально-значимых проблем общества: партии, общественные движения и организации, ассоциации, союзы, многочисленные учреждения разнообразной направленности, благотворительные организации, фонды и т.д.

Какова природа возникновения этих трех секторов гражданского общества? Нас интересует природа не столько политическая, сколько экономическая. К основным принципам сетевых организаций относят децентрализацию, возможность создания организации без границ, менеджмент без контроля, повышение роли социального капитала как неформальных отношений.

Эти выводы опять используем для оценки роли централизации и децентрализации в обеспечении фискальной независимости. Рост децентрализации бюджетных расходов не обязательно повлечет за собой увеличение фискальной независимости бюджетов более низкого уровня и наоборот.

Финансовая устойчивость территории – это такое движение бюджетных потоков, их структуры и динамики, которое обеспечивает территориальным органам власти возможность полного, своевременного выполнения своих обязательств, способствует сбалансированному развитию экономики и соци-

альной сферы. При использовании методов системного анализа можно выявить основные внутренние и внешние факторы, определяющие финансовую устойчивость. К внутренним факторам относятся: структура доходов бюджета, ритмичность поступления доходов и осуществления платежей, к внешним факторам – характеристика среды, в которой протекает территориальный бюджетный процесс.

Если основываться на тезисе о том, что устойчивость есть характеристика эволюции системы, то ее оценка должна быть непосредственно связана с экономической динамикой параметров как самой системы, так и окружающей ее среды, а также прогнозом её вероятных изменений.

К числу важнейших параметров внешней среды, влияющих на устойчивость, относятся:

– факторы, определяющие финансовый потенциал региона (отраслевая структура экономики региона и ее конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынке, финансово-экономическое положение предприятий и состояние их деловой активности, инвестиционная активность предприятий и технический уровень производственного аппарата, уровень развития рыночной инфраструктуры и т.д.);

– социально-демографическая среда, определяемая параметрами уровня и качества жизни населения, состоянием рынка труда, динамикой доходов;

– условия и факторы, обеспечивающие стабильность бюджетной системы в целом.

Бюджетные отношения, являясь разновидностью экономических отношений, реализуются в условиях существования сложной и многоуровневой территориальной организации общества, а эта организация, базирующаяся на принципах федерализма и местного самоуправления, сама требует для своего поддержания и функционирования особых экономических условий и механизмов.

В результате реализации принципов бюджетного федерализма происходит функциональное обособление каждого звена бюджетной системы и формирование особенностей бюджета той или иной территории. Анализ ситуации позволяет оценить степень устойчивости, бюджета и выявить причины, вызвавшие нарушение устойчивости и для этого использовать следующие группы показателей:

1) показатели, характеризующие структуру доходов регионального бюджета и динамику соотношения между ними (соотношения собственных и регулирующих, налоговых и неналоговых доходов, доля собственных доходов в общей сумме бюджетных поступлений);

2) абсолютные и относительные показатели сбалансированности регионального бюджета;

3) показатели пропорциональности доходных и расходных статей бюджета (соотношения текущих и инвестиционных расходов, собственных доходов и текущих расходов, отношение общей суммы займов к собственным доходам);

4) анализ ритмичности расходования бюджетных средств в рамках текущего бюджета;

5) показатели ликвидности регионального бюджета, характеризующие степень собственно денежного исполнения по доходам и расходам;

6) показатели межбюджетных отношений;

7) показатели дефицита, параметры и динамика финансирования данного дефицита.

Основой формирования бюджетных ресурсов является региональный процесс производства товаров и услуг, а главным их источником – созданный в регионе валовой региональный продукт. Доходная база регионального бюджета является прямым следствием мобилизации имеющегося в регионе финансового потенциала, т.е. размера средств, которые объективно могут быть использованы в создании валового регионального продукта и обеспечении населения всеми социально-экономическими благами. Другим источником поступления финансовых ресурсов на территорию являются средства федерального бюджета и внебюджетных фондов.

Выделяются два пути повышения устойчивости доходной базы бюджетов субъектов Федерации:

– модернизация модели бюджетного федерализма в направлении, обеспечивающем рост собственных доходов региональных бюджетов на основе активизации налоговых и неналоговых источников;

– укрепление и развитие финансового потенциала, основанного на устойчивом росте созданного в регионе валового регионального продукта.

В Томской области в 2008 г. плановые назначения консолидированного бюджета не выполнены на 5,1 %. В 2009 г. бюджетная политика Томской области была направлена на адаптацию бюджетных расходов к более низкому уровню доходов путем принятия адекватных антикризисных решений. Жесткие меры позволили выполнить в полном объеме принятые расходные обязательства. В 2009 г. увеличился государственный долг Томской области. На начало 2009 г. долговая нагрузка, определяемая как отношение государственного долга к собственным доходам (без учета финансовой помощи) достигла 38,5 %. Этот факт привел к снижению кредитного рейтинга. В 2010 г. долговая нагрузка достигла 40,2 %. Но уже на 2011–2013 гг. планируется ее снижение до 28% [1].

В обеспечение финансовой устойчивости территории в условиях кризиса следует выработать определенные принципы и выделить возможности сформировать встроенные стабилизаторы в модели обеспечения финансовой устойчивости. Принципами обеспечения финансовой устойчивости могут быть:

1. Адаптация бюджетных расходов к более низкому уровню доходов.
2. Повышение эффективности расходов бюджета.
3. Резервирование части доходов для компенсаций в неблагоприятные периоды.

В качестве встроенных стабилизаторов необходимо использовать заимствования, приведение расходов к планируемым доходам, межбюджетные трансферты. В условиях кризиса возможности обеспечения финансовой устойчивости весьма призрачны. Так, в бюджете Томской области межбюджетные трансферты местным бюджетам занимали в 2009 г. 40 % от общего объема расходов. В связи с этим ставится задача корректировки механизмов ока-

зания финансовой помощи органам местного самоуправления, что и отражено в региональной бюджетной политике. На 2011–2013 гг. планируется снизить долю межбюджетных трансфертов до 34,4; 29,7; 29,2% соответственно [1].

Объем и структура расходов, связанных с обеспечением обязательств в рамках текущего бюджетного финансирования, являются основополагающими факторами, определяющими устойчивость регионального бюджета. Пути рационализации структуры бюджетных расходов без сокращения объема социального бюджета включают:

1) экспертизу существующих расходных статей бюджета субъекта Федерации и муниципальных образований с точки зрения их необходимости;

2) изыскание резервов сокращения издержек, возникающих при предоставлении услуг за счет бюджета, и на этой основе сокращение стоимости данных услуг для населения;

3) разработку объективной, взвешенной системы оценок потребностей в расходах на основе государственных социальных стандартов, скорректированной с учетом региональных особенностей;

4) анализ возможностей привлечения альтернативных источников финансирования некоторых расходов социального характера.

Эффективным инструментом регламентации важнейших параметров социального развития регионов со стороны органов государственной власти и обеспечения прозрачности в бюджетных расходах на региональном уровне может стать социальная стандартизация.

Другой важный аспект рационализации расходов региональных бюджетов – смещение акцентов в группе социальных расходов с их концентрацией преимущественно на адресной поддержке определенных групп населения и вложениях в объекты социальной сферы. В целом идеология повышения эффективности бюджетных расходов такой и является [2].

Определенным стабилизатором сможет быть создание резервных фондов. Пример использования Резервного фонда на федеральном уровне говорит о возможности создания такого фонда. Однако в 2010 г. запланировано увеличение норматива зачисления в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых на нефть и газовый конденсат с 95 до 100%, что лишает возможности надеяться на такие резервы. Полагаем, что регионам, обеспечивающим значительные поступления в федеральный бюджет за счет налогов на добычу полезных ископаемых, следует установить долю данных налоговых отчислений, которые будут формировать региональные резервные фонды. Регионы должны будут принять соответствующие законодательные акты и установить направления использования данных средств, либо такие нормы могут быть установлены федеральным законом.

В 2005 г. в России насчитывалось 24,5 тысячи муниципальных образований. По состоянию на 1 января 2007 г. на территории Российской Федерации действовало 24210 муниципальных образований. Из них 19904 составляли сельские поселения [3]. В 2010 г. уже было 23,9 тысяч муниципальных образований. Это сокращение связывают с этапностью реформирования системы местного управления. В 2005 г. субъекты РФ оказались в жестких рамках

сроков, которые определил Закон № 131-ФЗ в части установления территориальной организации местного самоуправления. У регионов на раздумье о территориальной организации было всего полтора года. Детальный анализ сегодняшнего процесса сокращения муниципальных образований показал, что уже в 2005 г. стало ясно, что политика субъектов Федерации не была в полной мере обоснована. Создавать муниципалитеты, сельские поселения с численностью жителей до 100 человек и рассчитывать в дальнейшем на их самостоятельность и состоятельность в целом ряде случаев, безусловно, непродуманная позиция. Становится понятно, почему такие муниципалитеты начали объединяться с более сильными и самодостаточными территориями. Примером может служить Вологодская область. В 2006 г. в области было 344 сельских и городских поселения. К январю 2010 г. должно было остаться 274 поселения. В ближайшие четыре года в регионе должно остаться 174 поселения, что почти в 2 раза меньше, чем в 2006 г. [4]. Вместе с тем в целом ряде субъектов РФ по-прежнему актуально сохранение муниципальных образований с численностью жителей до 100 человек. В таких муниципальных образованиях не работают представительные органы, все вопросы и проблемы решает сход граждан. Малонаселенные муниципальные образования чаще всего находятся в труднодоступных местностях, например на Чукотке. Создание и сохранение мелких муниципальных образований оправдано и в случае, когда населенный пункт представлен, допустим, одной национальностью. Таких селений очень много в горных районах северо-кавказских республик [5].

Фискальная независимость в части бюджетных расходов предполагает, что муниципалитеты могут с определенной степенью свободы определять набор услуг, предоставляемых населению, а также их объем и качество. В части формирования доходов фискальная независимость включает в себя права муниципалитетов по введению налогов, изменению налоговых ставок, администрированию налогов. Права по введению новых налогов и изменению налоговых ставок, как правило, тем или иным образом ограничиваются государственным законодательством. В России Налоговый кодекс определяет исчерпывающий перечень налогов, которые могут взиматься на региональном и местном уровнях. Степень достижения фискальной независимости по доходам обусловлено долей доходов, получаемой местными бюджетами независимо от решений по «расщеплению» налогов и выделению трансфертов, принимаемых органами государственной власти.

Децентрализация бюджетной системы и значительная степень фискальной независимости должны предоставить органам местного самоуправления возможность принимать более самостоятельные решения как по формированию налоговой базы, так и по набору предоставляемых услуг. В этом случае результатом будет рост благосостояния населения.

Органы местного самоуправления обязаны оказывать услуги на высоком уровне, поскольку население муниципалитетов понимает, что платит за услуги своими налогами, и поэтому может не переизбрать выборные органы, которые выполняют свои обязанности не надлежащим образом.

Тем не менее процессы децентрализации и увеличения уровня фискальной независимости для муниципалитетов в России развиваются медленно. В настоящее время Россия занимает 69-е место по производству ВВП на душу населения. По этому показателю она отстает от США более чем в три раза, имея 29,7 % от ВВП на душу населения Америки [6].

В ситуации бюджетной централизации у федерального правительства больше возможностей решать макроэкономические проблемы, в том числе проблемы финансовой стабилизации.

Второй аргумент в пользу централизации бюджетной системы – в стране с низким уровнем развития и резко различающимися доходами богатых и бедных слоев населения, а также территорий государство должно иметь больше возможностей по выравниванию доходов.

Процессы децентрализации в области бюджетных расходов за весь рассматриваемый период (если их оценивать как процесс наделения муниципальных образований дополнительными расходными полномочиями) развивались в особенной, принудительной со стороны федерального центра, форме. Федеральное правительство передавало регионам и муниципалитетам исполнение целого ряда полномочий, расходы на которые строго регламентировались на федеральном уровне. При этом муниципалитеты были почти лишены собственных полномочий по мобилизации доходов.

К числу фундаментальных условий, обеспечивающих устойчивость и надежность бюджетных систем государств со сложным территориальным устройством, и достижение компромисса многочисленных и противоречивых интересов страны в целом и составляющих ее регионов, в частности, относятся:

1) законодательно оформленное разграничение расходных полномочий и функций между звеньями бюджетной системы;

2) закрепление доходных источников за бюджетными уровнями и предоставление соответствующих прав в области налогообложения, обеспечивающее осуществление расходных функций;

3) наличие эффективной системы трансфертов, направленной на выравнивание вертикальной и (или) горизонтальной несбалансированности.

Реформы муниципальных финансов в России имеют уже многолетнюю историю, как и реформы российской экономики в целом. Содержание этих реформ для муниципальных образований состоит в существенных изменениях в условиях формирования доходов и расходов местных бюджетов, в развитии новых бюджетных процедур.

Первым этапом можно считать период с 1990 по 1993 г. – это время образования Российского государства, завершившееся принятием Конституции Российской Федерации. Глава 8 Конституции полностью посвящена местному самоуправлению. Статьи этой главы гарантируют:

- самостоятельность решения населением вопросов местного значения;
- разнообразие моделей организации местного самоуправления;
- учет мнения населения в отношении определения границ территорий, в рамках которых осуществляется местное самоуправление;
- финансовую самостоятельность местного самоуправления за счет самостоятельного управления муниципальной собственностью и реализации

бюджетных прав по местным доходам и расходам, направленным на решение вопросов местного значения;

– передачу соответствующих финансовых средств в случае наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

– компенсацию расходов местных бюджетов, возникающих в результате решений, принимаемых органами государственной власти.

Применительно к финансовым проблемам в ст. 132 Конституции сказано, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы и т.д.», в этой же статье говорится, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств». Следует отметить, что вся дальнейшая история муниципальных финансов в России говорит о том, что это условие, как правило, не выполнялось.

Принятие Конституции означало окончание первого этапа радикальных экономических реформ, в том числе и реформ муниципальных финансов. Существование местного уровня самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти, было закреплено в высшем законодательном акте страны.

Отметим, что принцип самостоятельности местных бюджетов был заложен уже в Законе «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», принятом 15 апреля 1993 г. еще до принятия Конституции.

Всерьез заниматься финансовой концепцией для муниципалитетов федеральный центр начал только в XXI в. Была принята Программа развития бюджетного федерализма, одобренная Правительством Российской Федерации в 2001 г., проводилась работа образованной Указом Президента Российской Федерации №2 741 от 21.06.2001 г. Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления под руководством заместителя руководителя Администрации Президента Российской Федерации Д.Н. Козака [7].

Вторым этапом реформ муниципальных финансов можно считать 1993–1994 гг. В 1994 г. федеральный центр ввел единую для регионов систему «расщепления» федеральных налогов взамен существовавших ранее дифференцированных ставок. Эти решения существенно изменили систему формирования доходов субъектов Федерации, сделали ее более предсказуемой. Соответственно более предсказуемой стала и система формирования доходов местных бюджетов.

Третий этап реформ – с 1995 по 1998 г. В это время были приняты законы «О местном самоуправлении» (1995 г.) и «О финансовых основах местного самоуправления» (1997 г.). Последний закреплял за местным уровнем доли важнейших федеральных налогов и тем самым вносил большую определенность и предсказуемость в процесс формирования муниципальных доходов. Одновременно федеральный центр принимал различные социальные законы и перекладывал финансирование связанных с ними расходов на муниципалитеты. Самым «тяжелым» в финансовом отношении для муниципалитетов оказался «Закон о ветеранах», принятый в 1995 г.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 была утверждена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Основной целью разработки и принятия указанной программы явилась необходимость совершенствования существующих бюджетных отношений в Российской Федерации. Программой предусмотрено, что система финансовой помощи бюджетам других уровней должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов, доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной и ответственной налогово- бюджетной политики, развитие и эффективное использование налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов. Исходя из этого, в Программе развития бюджетного федерализма были сформулированы следующие основные требования к системе финансовой помощи:

1) разделение финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;

2) выделение в составе текущей помощи дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки;

3) распределение финансовой помощи должно проводиться по единой методике на основе формул с проверяемыми (воспроизводимыми) расчетами и объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов либо заранее установленных условий и процедур конкурсного отбора;

4) в расчетах бюджетной обеспеченности не должны использоваться отчетные данные о фактически произведенных бюджетных расходах и фактически поступивших (начисленных) налоговых доходах. Для этого необходима объективная и прозрачная оценка относительных различий в расходных потребностях в расчете на душу населения или потребителя бюджетных услуг и методы сравнения налогового потенциала различных территорий с учетом уровня и структуры развития региональной экономики;

5) методики и процедуры распределения финансовой помощи должны быть установлены федеральными законами и принимаемыми на их основе нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

6) жесткость бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам и муниципальным образованиям законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на

перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете;

7) установление на федеральном уровне общих принципов и требований к формам и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Данные положения программы предопределили основные направления реформы местного самоуправления в части регулирования межбюджетных трансфертов.

В период 2006–2008 гг. совершенствование межбюджетных отношений проходило в рамках реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации. Она не предусматривала кардинальных изменений в системе межбюджетных отношений, а была рассчитана на повышение эффективности сформированной системы и качества управления региональными бюджетами, на выработку соответствующих стимулирующих механизмов. Данная концепция, кроме того, ставила целью укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, улучшение качества управления финансами, создание стимулов для увеличения доходов, а также обеспечение принципа гласности, прозрачности при формировании региональных и местных бюджетов.

Экономический кризис, который охватил весь мир и особенно Европу, потребовал принятия еще одного программного документа – Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р. Мероприятия данной концепции связаны с совершенствованием системы межбюджетных отношений, сформированной в предыдущие годы.

Следующим этапом реформы стал период с 2002 по 2007 г. Была принята в июле 2002 г. Концепция разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и местным самоуправлением. Подготовлена и новая редакция Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным законопроектом были предусмотрены меры по реформированию системы муниципальных финансов и требования внести соответствующие изменения и дополнения (вытекающие из положений законопроекта) в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Актуальной стала проблема повышения эффективности межбюджетных отношений. Направления решения этой задачи были определены в разработанной в Минфине России и одобренной правительством РФ Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 гг., а затем и на период до 2011 г. Впервые Бюджетным кодексом Российской Федерации за местными бюджетами были закреплены доходы, что стало залогом их стабильности. Окончательно сформировался формализованный механизм поддержки региональных и местных бюджетов. В результате реализации данной программы удалось добиться того, что 95 % трансфертов в региональные

бюджеты распределяется по формализованным методикам, утвержденным на федеральном уровне. Около 70 % межбюджетных трансфертов, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации на формализованной основе, утверждается законом о федеральном бюджете. Здесь еще имеются резервы для совершенствования, поскольку 30 % межбюджетных трансфертов все же распределяется либо Правительством Российской Федерации, либо федеральными органами исполнительной власти. В кризисный период поток средств, выделяемых с учетом оперативных результатов исполнения бюджетов, достиг колоссальных объемов – около 300 млрд руб., включая бюджетные кредиты [8]. В рамках проводимой бюджетной реформы впервые на 2006–2009 гг. федеральный бюджет стал составной частью перспективного финансового плана, сформированного на три года, как это происходит во многих развитых странах. Тем самым Россия выходит на качественно новый уровень управления общественными финансами. Аналогичные процессы идут и в системе региональных финансов. В Томской области уже составлен бюджет на 2011 г. и плановый период 2012–2013 гг., который учитывает и стратегические документы по развитию Томской области [9].

Впервые основой формирования бюджета стали четко заданные цели и приоритеты государственной политики, а расходы федерального бюджета увязаны с конкретными и измеримыми результатами деятельности федеральных органов исполнительной власти, а на региональном уровне – региональных и местных органов власти.

Это и есть суть новых подходов в управлении общественными финансами, переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат.

В настоящее время действует Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 г. В свете этой программы Министерство финансов России планирует изменить подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. При формировании бюджета на 2011–2013 гг. Министерство финансов намерено заключать соглашения с высокودотационными регионами, в которых должны быть прописаны меры, направленные на укрепление доходной базы данных субъектов. По оценке замминистра, эта новация позволит стимулировать развитие производства на указанных территориях. «Регионы, в которых налоги составляют только 20–30 % бюджета, а остальное – финансовая помощь, должны задуматься, как наращивать доходы» – сказал в своем выступлении А.Г. Силуанов на семинар-совещании Минфина России в июле 2010 г. в Ростове-на-Дону. Доходы бюджетов субъектов РФ в текущем году по сравнению с аналогичным периодом 2009 г. выросли на 20–22 %, расходы – на 5 %. А.Г. Силуанов отметил, что в 2011 г. предстоит сокращение субсидий и других видов финансовой поддержки из федерального бюджета. В том числе будут уменьшаться по сравнению с 2010 г. объемы бюджетных кредитов. Все эти шаги свидетельствуют о том, что антикризисная поддержка регионов государством заканчивается. Средства Резервного фонда, по прогнозам, уже в следующем году будут исчерпаны, поэтому 2011 г. должен стать решающим для внедрения инновационного мышления.

Обращают на себя внимание подходы к формированию межбюджетных отношений на 2011–2013 гг. В 2009 г. 62 субъекта исполнили бюджет с дефицитом. Если сравнить абсолютные цифры исполнения бюджета по доходам (в 2008 г. – 2009 млрд руб., в 2009 г. – 1666 млрд руб. и в 2010 г. – 2036 млрд руб.), то можно констатировать, что падение экономики остановлено. Вместе с ростом доходов, к сожалению, наращиваются и расходы. Если на 1 июня 2008 г. расходы составляли 1861 млрд руб., в 2009 г. — 2056 млрд руб., то в 2010 г. расходы выросли до 2137 млрд руб.

При условиях дефицита неизбежно растет государственный долг. Государственный долг субъектов в 2008 г. составлял 707,7 млрд руб., в 2009 г. – 1025,4 млрд руб. (+ 45 %). На 1 июня 2010 г. долг составил 1062,2 млрд руб. (+ 3,6 %). Регионы с максимальной долговой нагрузкой, по данным на 1 июня 2010 г., – это Костромская, Астраханская, Московская, Тамбовская области, республики Северная Осетия-Алания, Саха-Якутия, Алтай, Татарстан, Мордовия, Чеченская Республика [10].

Ужесточаются и условия оказания финансовой помощи муниципальным образованиям. С регионами заключаются соглашения о предоставлении дополнительной финансовой помощи. В этом соглашении присутствуют жесткие условия:

- недопущение роста зарплат государственных и муниципальных служащих в субъектах РФ выше темпов, предусмотренных на федеральном уровне;
- согласование увеличения расходов на оказание мер социальной поддержки отдельных категорий граждан;
- утверждение согласованного с Минфином России плана мероприятий по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов, а также сокращения недоимки бюджетов в течение трех месяцев с момента подписания соглашения;
- наличие утвержденного плана мероприятий по сокращению просроченной кредиторской задолженности;
- наличие согласованного с муниципальными образованиями плана мероприятий по снижению долговой нагрузки бюджета субъекта РФ в случае превышения объема госдолга на 50 % от утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъектов РФ без учета утвержденного объема безвозмездных перечислений.

Важнейшее направление совершенствования бюджетного планирования на принципах ответственной бюджетной политики связано с разработкой программных бюджетов. Первый шаг сделан на федеральном уровне. Выделено 40 программ, которые включают в себя все направления социально-экономической политики государства. Программы объединены в пять блоков:

- 1) новое качество жизни (12 программ), 46% федерального бюджета;
- 2) инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ);
- 3) обеспечение национальной безопасности и обороноспособности (2 программы);
- 4) сбалансированное региональное развитие (4 программы);
- 5) эффективное государство (5 программ).

Новации заключаются в том, что теперь, несмотря на большое количество ведомств, которые должны расходовать бюджетные деньги, можно будет увидеть, сколько реально тратится на конкретные направления [10].

Программа повышения эффективности бюджетных расходов тем не менее не решает проблемы достаточности обеспечения финансовыми ресурсами нижестоящие уровни. Задуманная и закрепленная законодательно система «отрицательных трансфертов» показала неэффективность данного инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности. Механизм «отрицательных трансфертов» не играет никакой регулирующей роли, является дестимулирующим фактором в части заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении налоговых доходов. Предлагается введение прогрессивной шкалы изъятия «отрицательного трансферта». В настоящее время рассматривается норма, в соответствии с которой при превышении доходов в 2–5 раз изымается 50 % «сверхдоходов», а при превышении более чем в 5 раз изымается весь доход, превышающий пятикратное превышение по сравнению со среднедушевыми доходами по всем муниципальным образованиям. Подобное решение, на наш взгляд, тоже не решит эту проблему. Ведь критерии выравнивания определяют сами субъекты Федерации. Например, в Томской области использовался принцип выравнивания по наибольшей бюджетной обеспеченности. В этой ситуации «отрицательных трансфертов» не будет. Вероятно, предлагаемый подход рационально использовать в ситуации значительного расхождения в уровне бюджетной обеспеченности.

Несмотря на имеющиеся успехи в области реформирования региональных финансов, следует отметить углубляющуюся дифференциацию регионов по уровню бюджетных доходов на душу населения. Растет уровень цен, и это порождает дополнительные риски неполучения запланированного результата.

Литература

1. Проект бюджета Томской области на 2011–2013 годы. Ч. 3 // Материалы Администрации Томской области. 2010. Октябрь.
2. Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года. URL: <http://www1.minfin.ru>
3. Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы. 2007. № 8.
4. Артамонова В. Вологодская область: муниципалитеты будут объединяться // Бюджет. 2009. № 8.
5. Горшенина О.В. Развитие системы местного самоуправления // Бюджет. 2010. № 9.
6. Илларионов А. Рейтинг стран по ВВП на душу населения по ППС в 2009 г. URL: <http://aillarionov.livejournal.com/profile>
7. Основные принципы формирования финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на 2005 год и среднесрочную перспективу: Письмо Министерства финансов РФ от 7 июля 2004 г. № 06-06-01 // КонсультантПлюс.
8. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения в ближайшей перспективе // Бюджет. 2010. №8.
9. Об утверждении Программы социально-экономического развития Томской области на период 2006–2010 годы: Закон Томской области от 30.03.2006 № 2956-ОЗ // КонсультантПлюс.
10. Новые тенденции в бюджетной политике // Бюджет. 2010. № 8.