

РЕФОРМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье идет речь о реформе межбюджетных отношений в Российской Федерации. Несмотря на успехи реформы, остаются проблемы, тормозящие её успешную реализацию. В связи с тем что решить многие проблемы не представляется возможным, целесообразно отложить проведение бюджетной реформы и реформы местного самоуправления до 1 января 2009 г.

В настоящее время в России проводятся реформы по многим направлениям: реформа по разграничению полномочий между уровнями власти, налоговая, административная, судебно-правовая, реформа ЖКХ. На очереди еще реформы системы здравоохранения, образования, науки. Началась и реализация нового этапа реформы межбюджетных отношений, нормативно-правовое регулирование которого сформировано в Федеральных законах от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"»; от 6 октября 2004 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Благодаря принятию законов по вопросам разграничения полномочий приведены в соответствие с финансовыми ресурсами обязательства государства, закреплены на бессрочной основе налоговые доходы за каждым уровнем бюджетной системы, включая районные и новые поселенческие муниципальные образования, определена сфера ответственности каждого уровня власти.

В 2004 г. впервые, начиная с момента образования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (1994 г.), утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации Методика распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. При этом, с учетом положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, в 2004 г. механизм формирования и распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности был существенно упрощен, начиная с 2005 г. средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации выделяются только в виде дотаций на вы-

равнивание бюджетной обеспеченности, без выделения целевых субсидий, усилена направленность оказания финансовой поддержки наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации, повышена точность оценки налогового потенциала.

Впервые нормативным актом Правительства Российской Федерации утверждена Методика распределения субвенций Федерального фонда компенсаций на 2005 г., что позволило обеспечить финансовыми ресурсами делегируемые органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по социальной поддержке отдельных категорий граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг, по государственной регистрации актов гражданского состояния, по реализации Закона Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентов». Внесены изменения в условия участия органов власти субъектов Российской Федерации в реформировании региональных финансов. Расширено число субъектов Российской Федерации - конкурсантов, предусматривается участие муниципальных образований.

Указанные меры способствуют повышению прозрачности и объективности проводимой политики в области межбюджетных отношений, обеспечивают повышение уровня финансирования социально-значимых расходов, сокращение различий в обеспеченности регионов финансовыми ресурсами, объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры, стимулирование региональных и местных властей к проведению наиболее важных реформ в сфере управления общественными финансами.

Благодаря принятию мер по обеспечению сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и строгому соблюдению бюджетных ограничений впервые за несколько лет удалось более чем в два раза снизить задолженность регионов по предоставленным бюджетным ссудам. В качестве одного из элементов поддержки территориальных бюджетов в 2005 г. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» утверждены меры по реструктуризации и уменьшению задолженности субъектов Российской Федерации по ссудам при соблюдении условий отсутствия кредиторской задолженности по наиболее социально значимым полномочиям.

В целях повышения открытости деятельности органов местного самоуправления и государственной власти внедрена система мониторинга финансового состояния и качества управления финансами регионов и муниципалитетов.

В целях повышения эффективности и прозрачности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов

Российской Федерации и муниципальных образований и исполнения бюджетов Министерством финансов РФ разработана методика комплексной оценки платежеспособности и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, использование которой является обязательным условием для предоставления средств из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. В основе Методики лежит система индикаторов, каждый из которых отражает отдельный фактор платежеспособности или параметр, характеризующий качество управления финансами. Результатом применения Методики является ежегодная балльная оценка возможности администрации субъектов Российской Федерации обслуживать свои долговые обязательства, соответствовать нормам бюджетного и налогового законодательства и качественно управлять бюджетными средствами. Открытость сведений о финансовом положении способствует тому, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе с учетом мнения экспертного сообщества и политически значимых агентов (население, политические партии), стали более осознанно подходить к вопросам организации бюджетного процесса и социально-экономической политики с учетом не только абсолютных показателей кредитоспособности и качества управления бюджетами, но и относительных оценок по сравнению с соседними регионами. Другим положительным эффектом можно считать создание базы для добросовестной конкуренции в части совершенствования качества бюджетной политики и повышения бюджетной дисциплины.

В 2004 г. оказана государственная финансовая поддержка бюджетам закрытых административно-территориальных образований в полном объеме, предусмотренном Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год». В 2005 г. проводится подготовительная работа по включению с 2006 г. бюджетов закрытых административно-территориальных образований в бюджетную систему субъектов Российской Федерации с распространением на них механизмов межбюджетного регулирования, используемых в субъекте Российской Федерации. В свою очередь, будет обеспечена целевая финансовая поддержка закрытым административно-территориальным образованиям из федерального бюджета. В настоящее время Министерством финансов РФ разработан проект Порядка компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом функционирования, который предполагается утвердить постановлением Правительства Российской Федерации. В результате будут решены вопросы повышения обеспеченности бюджетов закрытых административно-территориальных образований в целях компенсации дополнительных расходов, связанных с общей социальной компенсацией проживания и работы граждан в условиях особого режима, обеспечение объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры и финансирования таких социально значимых вопросов, как отселение граждан, утративших производственную связь с предприятиями и объекта-

ми на территории закрытых административно-территориальных образований.

С введением в полном объеме положений Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, внесением соответствующих поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений начата полномасштабная реформа местного самоуправления в Российской Федерации. В результате упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации. Введены два уровня муниципальных образований (районные и поселенческие), за каждым из которых закреплены свои бюджетные полномочия. Все это позволяет создать принципиально новую единую правовую, экономическую основу функционирования местных бюджетов.

Теперь расходные обязательства по решению вопросов местного значения устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета. Расходные обязательства органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий в соответствии с законами субъекта Российской Федерации должны исполняться за счет субвенций из регионального фонда компенсаций.

Закрепление за местными бюджетами доходных источников на постоянной основе является важнейшим элементом межбюджетных отношений, поскольку органы местного самоуправления сами распоряжаются финансовыми ресурсами, включая регулирование налоговой ставки. Посредством закрепления налогов достигается формирование стимулов по собираемости налогов и эффективности их использования.

В целях обеспечения своевременной подготовки органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в действие Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приказом Министерства финансов РФ от 27 августа 2004 г. № 243 утверждены методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Цель - оказать содействие в выборе инструментов межбюджетного регулирования с учетом новых требований налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, в том числе Федеральных законов № 95-ФЗ и № 131-ФЗ.

Тем не менее, несмотря на то, что основной массив вопросов межбюджетных отношений урегулирован принятыми нормативно-правовыми актами в 2005 г., остались нерешенные проблемы.

1. Совершенствование распределения инвестиционной финансовой помощи.

В настоящее время средства инвестиционной финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета предоставляются через разрозненные, не связанные друг с другом по направлениям, механизмам распределения и условиям предоставления источники: субсидии на дорожное хозяйство,

программа сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и другие программы регионального паритета, средства, направляемые на создание объектов региональной и муниципальной собственности в рамках Федеральной адресной социальной программы.

С учетом вступления в силу федеральных законов о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления представляется целесообразным повысить возможность органов государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определять конкретные направления расходования (объекты финансирования) средств, получаемых из Фонда регионального развития.

Для этого необходимо на основании единого порядка распределения средств Фонда регионального развития утвердить общие суммы инвестиционной финансовой помощи между субъектами Российской Федерации, установив при этом минимальные требования и доли софинансирования за счет региональных бюджетов.

Имеющийся потенциал инвестиционной финансовой помощи необходимо использовать путем консолидации разрозненных элементов Фонда регионального развития не по территориальному признаку, а с учетом решения главной задачи - повышения уровня социально-экономического развития территорий с наименьшим относительным количеством объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

Распределение Фонда регионального развития должно производиться на основе оценки уровня отставания обеспеченности конкретного региона объектами социальной и инженерной инфраструктуры от среднего по стране уровня с учетом уровня бюджетной обеспеченности данной территории.

Требуется утвердить четкую систему критериев для определения уровней софинансирования региональных и муниципальных объектов, средства на которые выделяются из Фонда регионального развития, а также порядок реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в части возможности предоставления этих средств как источника доходов региональных фондов муниципального развития.

2. Создание условий для наиболее эффективного распределения средств федеральных внебюджетных фондов, предоставляемых территориальным внебюджетным фондам на выполнение полномочий региональных и муниципальных властей.

Важной особенностью работы территориальных фондов обязательного медицинского страхования является то, что задача, выполняемая в рамках деятельности этих фондов, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Характерно, что сопоставимые по принадлежности функции территориальных дорожных фондов изменили характер их финансирования последовательно путем включения этих средств в региональные бюджеты, а с 2005 г. и отмены целевых источников доходов.

Таким образом, представляется необходимым рассматривать фонды обязательного медицинского страхования в качестве неотъемлемого элемента бюджетной системы регионов, формирование и распределение средств которых должно производиться на тех же принципах и условиях, как и непосредственно бюджетных средств.

В первую очередь следует внести соответствующие изменения в методологию формирования и распределения субсидий из Федерального фонда обязательного медицинского страхования с точки зрения повышения обоснованности и эффективности этого элемента межбюджетных отношений, учета при распределении этих средств уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Впоследствии следует разработать предложения по включению территориальных фондов обязательного медицинского страхования в состав бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В настоящее время определилась устойчивая потребность в информации о финансовом состоянии и качестве управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Потребность в получении достоверной информации оказывается не только желательной в целях ее использования при формировании бюджетов и организации мониторинга эффективности реализуемой бюджетной политики, но и напрямую предписана Бюджетным кодексом Российской Федерации в части регламентации процедуры формирования финансовых взаимоотношений бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для эффективного исполнения полномочий по распределению финансовой помощи муниципальным образованиям необходим широкий набор показателей в разрезе каждого муниципалитета, характеризующий уровень развития экономики, демографические, климатические, половозрастные и другие особенности конкретной территории.

Исходя из этого, представляется необходимым установить нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации порядок формирования, ведения и распространения единой базы, характеризующей состояние и качество управления территориальными бюджетами.

4. Повышение эффективности работы Фонда софинансирования социальных расходов.

Основное назначение Фонда - стимулирование субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Стимулирование, в свою очередь, должно осуществляться с помощью долевого финансирования из федерального бюджета (приоритетных, социально значимых) расходов при соблюдении определенных условий.

Выбор направления, для которого может использоваться Фонд софинансирования социальных расходов исходя из цели его функционирования, имеет свои особенности. В первую очередь это мероприятия, регулируемые региональными и местными властями и

финансируемые за счет территориальных бюджетов, в связи с чем они не могут быть определены, спланированы и осуществлены на федеральном уровне с необходимой достоверностью и эффективностью. В то же время федеральный центр заинтересован в осуществлении этих мероприятий. Именно в таком случае целесообразно использование данной формы поддержки в виде участия федерального бюджета в расходах, закрепленных на территориальном уровне и установления зависимости между уровнем расходов бюджетов регионов на указанные цели и величиной финансовой помощи.

Использование подхода, стимулирующего заинтересованность субнациональных властей в осуществлении реформы жилищно-коммунального хозяйства, принесло положительные результаты. В целом объем выплачиваемых субсидий гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг, с учетом контрольных индикаторов соблюдения федеральных стандартов, наиболее объективно отражает процесс перевода жилищно-коммунального хозяйства на самоокупаемость. При прочих равных условиях объем данных выплат находится в прямо пропорциональной зависимости от установленного уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, доли этих расходов в доходах населения, а главное, гарантирует соблюдение необходимого уровня социальной защиты граждан в ходе реформы.

В результате функционирования Фонда софинансирования социальных расходов реальным образом ускоряются темпы реформирования целой отрасли народного хозяйства.

В преддверии завершения работы по разграничению полномочий, в итоге которой субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны получить максимально широкие возможности по установлению и финансированию множества социально и финансово значимых вопросов, роль Фонда софинансирования социальных расходов должна вырасти, поскольку при использовании механизмов софинансирования можно в определенной степени контролировать выполнение территориальными органами управления важнейших социальных обязательств перед населением, значимых и для федерального уровня. В то же время данный Фонд не создает и жестко регламентированных рамок для получателей средств, т.е. не нарушает их самостоятельности.

Таким образом, необходимо в ближайшее время определить круг региональных и муниципальных полномочий, которые могут быть использованы для софинансирования, установить четкие критерии определения условий получения этой финансовой помощи, порядок ее формирования и распределения.

5. Переход на бюджетирование, ориентированное на результат.

На федеральном уровне в настоящее время закладываются правовые основы для перехода на принципы бюджетирования, ориентированного на результат.

Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами путем повышения ответственности и расширения самостоя-

тельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. В качестве основной цели Концепции реформы бюджетного процесса в Российской Федерации заявлено создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными и муниципальными ресурсами. Аналогичная работа должна осуществляться на всех уровнях бюджетного процесса.

6. Одной из основных особенностей очередного 2006 бюджетного года является формирование новой бюджетной системы и системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, связанной с вступлением в силу в полном объеме Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

Важнейшей проблемой здесь является потребность в методологическом содействии финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений на региональном и местных уровнях в целях качественного и своевременного составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В 2004 г. Министерством финансов РФ разработаны Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденные приказом Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, в которых содержатся разъяснения и рекомендации по вопросам использования финансовых инструментов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в т.ч. путем формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районных фондов финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций, распределения межбюджетных трансфертов и другие положения. Однако необходима разработка на уровне Министерства финансов РФ макетов нормативных правовых актов, необходимых для реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления, в частности нормативные акты о бюджетном процессе в муниципальном образовании, муниципальном контрольном органе, муниципальном заказе, порядке ведения реестров расходных обязательств муниципальных образований и др. Здесь хотелось бы отметить, что по предложению Министерства финансов РФ и Комитета Государственной думы по вопросам местного самоуправления департамент финансов администрации г. Томска разрабатывает типовое положение о муниципальном финансовом контроле в Российской Федерации.

В целом проблем, которые стоят сейчас перед Центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, очень много, а вот путей их решения пока нет. И вполне возможно, что бюджетная реформа и реформа местного самоуправления будут отодвинуты до 1 января 2009 г. Так, депутатами Государственной думы Российской Федерации Н.С. Максимовой, В.С. Мокрым, О.В. Морозовым, Н.В. Бурыкиной, В.В. Володиным, В.А. Пехтиным, В.Е. Кузнецовым, А.В. Огоньковым, Ю.В. Васильевым, В.Б. Шубой, А.М. Макаровым, Г.К. Сафаралиевым, Н.В. Комаровой, Е.Ю. Мухиной, А.В. Сарычевым вынесен законопроект «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и статью 83 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части замены дотаций

дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты и порядка предоставления субвенций из местных бюджетов бюджету субъекта Российской Федерации, устанавливаемыми на переходный период до 2011 года». Положения законопроекта предусматривают снижение с 2 до 1,3 установленного коэффициента превышения среднего уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации, при котором может осуществляться перечисление субвенций из соответствующих местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации. Внесение указанных изменений позволит аккумулировать дополнительную часть средств, перечисляемых из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджеты субъектов Российской Федерации для их последующего перераспределения между дотационными муниципальными образованиями.

Статья* представлена кафедрой финансов и учета экономического факультета Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Экономические науки» 20 мая 2005 г.