

*Е. И. Пшенникова*

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (на примере Ленинградской области)**

Статья посвящена сравнительному анализу механизмов регулирования межбюджетных отношений. В Ленинградской области за достаточно короткое время были использованы разные механизмы регулирования межбюджетных отношений на уровне субъекта Российской Федерации, что дает возможность сравнить практику применения разных механизмов регулирования межбюджетных отношений на примере одного субъекта (другими словами, при прочих равных условиях).

Средства, передаваемые из одного бюджета в другой (как правило, из вышестоящего бюджета в нижестоящий) на определенные цели или без целевой привязки, являются в России основным источником доходов многих региональных и местных бюджетов. И Россия в этом отношении не уникальна — такую же роль трансферты играют во многих странах как с развивающейся, переходной, так и развитой экономикой, причем не только в федеративных государствах, но и в странах с унитарным государственным устройством.

Острой и трудноразрешимой проблемой остается оптимизация многоуровневой бюджетной системы, которая объединяет федеральный бюджет, бюджеты регионов и местные бюджеты. Современная практика преобразований в Российской Федерации в области бюджетного регулирования предполагает использование механизмов, применяемых в зарубежных государствах, с адаптацией к национальным условиям. Поэтому полезным может оказаться изучение опыта зарубежных стран в построении межбюджетных отношений, особенно опыта государств федеративного типа, которые уже не одно десятилетие используют и совершенствуют механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности на разных уровнях власти.

Первые публикации в области бюджетного федерализма в Российской Федерации относятся к 1993–1995 гг., когда в России вместе с общим процессом становления подлинно федеративных отношений произошли карди-

нальные изменения и в бюджетной сфере. Первое системное исследование, в котором сформулированы ключевые вопросы развития современной системы межбюджетных отношений в России, было проведено в 1992–1993 гг. Международным банком реконструкции и развития [Россия и проблемы..., 1993].

Целая группа работ посвящена изучению принципов бюджетного федерализма в зарубежных странах, таких как Германия, США, Канада, Австралия и др., имеющих многолетние традиции межбюджетных отношений в условиях федеративного государства, с целью применения их опыта в условиях «молодой» федерации в России. Среди авторов этих работ можно выделить К. К. Баранову [Баранова, 2000], О. И. Бетина [Бетин, 1999], О. Богачеву [Богачева, 1995], А. Г. Игудина, Н. А. Попонову [Игудин, Попонова, 1999] и др.

Более общим вопросам федеративных отношений и региональной политики, в которых как элемент содержался и анализ межбюджетных отношений, посвящены работы С. Д. Валентея [Валентей, 1998], В. Н. Лексина, А. Н. Швецова [Лексин, Швецов, 1999], Л. Н. Лыковой [Лыкова, 1996], П. Б. Пыренкова [Пыренков, 1999], С. Н. Хурсевич, С. А. Сибирякова [Хурсевич, Сибиряков, 1999] и др.

Кроме того, множество других работ, связанных с вопросами бюджетного федерализма, которые оставлены без специального рассмотрения, построены на «местном материале», т. е. посвящены анализу в отдельных субъектах Российской Федерации.

#### МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Основополагающий принцип бюджетного федерализма состоит в том, что каждый регион (муниципальное образование) располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий в строгом соответствии с законодательством. При этом, во-первых, все регионы (муниципальные образования) равноправны в финансовых отношениях с центром, хотя формы этих взаимоотношений по согласованию могут различаться. Во-вторых, разграничиваются сферы деятельности и ответственности между центром и субъектами Федерации, сферы финансирования расходов за счет бюджетов того или иного уровня. В-третьих, бюджет каждого уровня имеет самостоятельные источники финансирования, а орган власти вправе самостоятельно принимать решения о направлениях использования этих средств. Принципы построения эффективной бюджетной системы можно сформулировать следующим образом:

- ♦ четкое разграничение расходных полномочий и ответственности за обеспечение населения бюджетными услугами между уровнями власти и отдельными субъектами бюджетных отношений (федерация, субъекты федерации, муниципальные образования);

- ♦ создание на всех уровнях бюджетной системы, у всех субъектов межбюджетных отношений стимулов к «легализации» и повышению доходного (налогового) потенциала территорий, находящихся под их юрисдикцией;
- ♦ создание механизма межбюджетных отношений, выравнивающего обеспеченность населения бюджетными услугами независимо от того, каков доходный (налоговый) потенциал территории, на которой оно проживает, и какой уровень власти отвечает за обеспечение населения теми или иными видами бюджетных услуг.

Сглаживание различий в расходах бюджетов всех уровней на оказание услуг в сферах здравоохранения, образования, культуры в расчете на душу населения, на оказание социальной помощи и развитие социально-бытовой инфраструктуры и транспорта является важнейшей функцией системы межбюджетных отношений, обеспечивающей условия для развития территорий и социальную справедливость.

Существующая в России система бюджетных отношений далека от этого идеала. На практике отношения между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, а также между последними и местными бюджетами пока расплывчаты и неустойчивы. Противоречия возникают постоянно, часто никто толком не знает, какой уровень власти отвечает за расходование налогов на те или иные цели.

Одна из главных целей регулирования межбюджетных отношений — выравнивание бюджетной обеспеченности предоставления общественных благ и обеспечение равных возможностей для получения этих благ населением, проживающим в разных юрисдикциях, на разных территориях. Однако, добываясь социальной справедливости в распределении общественных благ за счет перераспределения доходов между территориями и уровнями власти, необходимо, чтобы система выравнивания не убивала бы стимулы к дальнейшему развитию относительно более богатых юрисдикций и помогала развивать собственный доходный потенциал бедным и слабо развитым территориям.

Анализ механизмов регулирования межбюджетных отношений в ряде стран позволяет провести классификацию методов выравнивания. Механизм выравнивания может быть преимущественно вертикальным или горизонтальным.

Исходным моментом для вертикального выравнивания является четкое разграничение полномочий между уровнями власти и наделение их доходами, достаточными для выполнения этих полномочий. При необходимости выравнивание осуществляется за счет трансфертов из фонда, создаваемого за счет доходов вышестоящего бюджета. Горизонтальное выравнивание осуществляется с помощью формирования трансфертных фондов, обеспечиваю-

щих перераспределение бюджетных доходов в рамках бюджетов одного уровня. Вертикальная система выравнивания имеет несколько безусловных преимуществ. Она обеспечивает автономность бюджетов субъектов. Четкое разделение доходных источников и расходных полномочий создают стимулы для развития собственной доходной базы всех территорий и рационализации расходов бюджетов. Через систему трансфертов бюджетам нижестоящих уровней государство может проводить свою политику.

1. Вертикальное выравнивание может осуществляться путем наделяния доходами различных уровней власти:

- ♦ на основе распределения налоговых источников;
- ♦ путем применения совпадающих прав налогообложения;
- ♦ на основе долевого участия в поступлениях или использовании налогов.

Распределение налоговых источников между бюджетами различных уровней основано на том, что ряд налогов, которые по своим характеристикам в наибольшей степени соответствуют функциям определенных уровней власти, строго распределяются между ними. Так, к *собственным налоговым источникам центрального бюджета* обычно относят те виды налогов, которые соответствуют функциям центра, связанным с перераспределением и использованием ресурсов и макроэкономическим регулированием, а также налоги, оказывающие сильное влияние на мобильные ресурсы [Грефф, 2001] (подходные личные и корпоративные налоги, НДС, ряд акцизов и таможенные пошлины). К *собственным налоговым источникам региональных и местных бюджетов* прежде всего относят налоги на потребление, в том числе акцизы, а к местным — налоги на недвижимость. Эти формы обложения меньше, чем подходные налоги, подвержены циклическим колебаниям, что особенно важно для бюджетов, несущих основную тяжесть финансирования социальных расходов. Закрепление налогов, безусловно, создает стимулы для развития налогового потенциала и контроля за сбором налогов со стороны региональных и местных властей, но произвести выравнивание бюджетной обеспеченности только за счет закрепления налогов невозможно.

*Проблема недостатка доходов* в бюджетах нижестоящих уровней в таких системах регулирования *решается путем предоставления либо прав налогообложения* (т. е. прав введения налогов на объекты общенационального обложения с возможностью самостоятельного определения налоговых баз и ставок), *либо права на использование общенациональных баз налогообложения*, что дает возможность устанавливать дополнительные налоги по согласованным с центральным правительством (более низким) ставкам. Предоставление прав налогообложения региональным и местным властям дает некоторую возможность для саморегулирования дисбаланса между потребностями в расходах и доходами в отдельной юрисдикции за счет введения новых налогов или изменения ставки налогообложения. Однако наличие прав налогооб-

ложения на уровне региональных властей может приводить к нежелательным миграциям населения или бизнеса в результате территориальных различий в величине налогового бремени.

*Распределение бюджетных доходов может быть основано и на долевом участии разных уровней власти в главных налоговых источниках. В этом случае собственные источники доходов играют второстепенную роль, и для бесперебойного функционирования бюджетов особое значение приобретает «тонкая настройка» межбюджетных взаимоотношений, основанная на варьировании ставок «расщепления» налогов.*

2. Горизонтальное выравнивание осуществляется:

- ♦ либо путем повышения налогового потенциала регионов и территорий до соответствующих средних уровней;
- ♦ либо посредством выравнивания фактического объема бюджетных расходов на душу населения по конкретным направлениям государственной социальной политики.

Выравнивание объема фактически предоставляемых бюджетных услуг осуществляется через системы оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам, обычно в соответствии с государственными программами.

Для горизонтального выравнивания используют различные виды финансовой помощи (гранты или трансферты):

- ♦ целевые или универсальные (т. е. без указания объекта финансирования);
- ♦ требующие или не требующие встречного финансирования;
- ♦ имеющие разовый или срочный характер.

Трансферты как инструмент государственного вмешательства в хозяйственные процессы имеют широкий спектр применения. Кроме выравнивания бюджетных диспропорций, они используются для решения определенных общенациональных и региональных задач (например, для повышения уровня образования и здравоохранения, борьбы с загрязнением окружающей среды и т. д.). Гранты могут также воздействовать на формирование структуры расходов нижестоящих бюджетов, стимулировать увеличение в будущем бюджетных доходов.

#### **ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не только не уступает большинству федеративных государств, а превосходит их, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Региональные и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников фи-

нансирования («нефинансируемые федеральные мандаты»). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также сеть бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 90% налоговых доходов территориальных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Ограниченность налоговых полномочий региональных и местных органов власти вынуждает их проводить налоговую политику с помощью неформальных инструментов, которые искажают условия равной конкуренции, ухудшают налоговый климат и способствуют коррупции.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия региональных и местных властей позволяют переложить политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр, который, с одной стороны, вынужден постоянно ужесточать административный контроль за положением дел на местах и, с другой стороны, компенсировать негативные последствия «неформальной» финансовой деятельности региональных и местных органов власти.

Противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов, формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий и неформальной возможностью автономии региональных и местных властей усугубляются неустойчивостью макроэкономических условий, слабостью демократических институтов и гражданского общества, неразвитостью рынков капиталов и низкой мобильностью факторов производства, традициями государственного патернализма, завышенными социальными ожиданиями и требованиями к государству, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований.

Региональные и местные бюджеты остаются недостаточно прозрачными, отсутствует целостная система мониторинга состояния и качества управления общественными финансами, результаты которого были бы доступны не только органам власти и управления разных уровней, но и населению, инвесторам и кредиторам.

Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур. Требуется дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Все это приводит к неэффективному использованию бюджетных ресурсов, сокращению объема и качества бюджетных услуг, деградации обществен-

ного сектора, подрыву предпосылок для устойчивого экономического роста, усложнению условий для проведения структурных реформ, искажению условий равной конкуренции, ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата, дальнейшему усилению межрегиональных диспропорций, росту социальной и политической напряженности. Тем не менее в направлении децентрализации государственных финансов, становления бюджетного федерализма и поиска оптимального механизма межбюджетного регулирования Российская Федерация прошла за последние 10 лет большой путь.

В рамках общей стратегии развития России на среднесрочную перспективу необходимо реализовать качественно новый этап реформирования системы межбюджетных отношений.

Анализ действующей практики позволяет сделать вывод о том, что в механизме межбюджетных отношений в России одновременно действуют два принципа:

- ♦ с одной стороны, унифицированный подход к регионам при формировании бюджетных доходов (на основе твердого закрепления единого для всех субъектов норматива отчислений от налога на добавленную стоимость и законодательно установленной ставки налога на прибыль, зачисляемую в федеральный бюджет);
- ♦ с другой стороны, дифференцированный подход на стадии формирования расходной части бюджета.

Это приводит к возникновению встречных финансовых потоков, негативные последствия которых в большей степени испытывают те регионы, которым предназначены бюджетные трансферты.

Применение единых нормативов отчислений от подоходного налога, налога на прибыль в федеральный бюджет независимо от социально-экономического положения региона, характера трансфертов ставит регионы в действительности в неравные условия и тем самым усугубляет положение тех субъектов, которые нуждаются в финансовой поддержке государства.

Укрепление финансовой стабильности регионов, формирование региональных финансов как целостной системы предполагает координацию и согласование различных форм финансовой помощи центра. Существующая система межбюджетных отношений приводит в ряде случаев к необоснованному завышению расходов федерального бюджета вследствие многоканального финансирования одних и тех же бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации.

Одним из последствий такого подхода является потеря стимулов субъектов Федерации к развитию собственной доходной базы и сокращению расходов. Федеральные органы управления в этих условиях теряют возможность должного контроля за эффективностью использования финансовой поддержки, предоставляемой субъектам. Другим следствием такой недостаточно

скоординированной финансовой поддержки регионов является размывание инвестиционного блока расходов федерального бюджета. Все это не способствует сокращению дефицитности бюджетов субъектов, сокращению встречных финансовых потоков.

Наименее проработанным вопросом в системе бюджетных взаимоотношений регионов и центра в российских условиях является вопрос повышения доходности бюджетов всех уровней. В связи с этим вопросы развития регионов на базе собственного экономического потенциала приобретают особое значение.

Здесь многое зависит от сценария развития российской экономики, выбора основных направлений инвестиционной, структурной, внешнеэкономической общероссийской политики [Христенко, Лавров, 2001]. Ясности в этом важнейшем для страны вопросе нет. В случае сохранения ресурсно-сырьевой специализации России на внешних рынках производственная инвестиционная деятельность будет по-прежнему смещаться на северо-восток страны. Если, например, будет поставлена задача снижения зависимости от импорта продовольствия, то приоритетным станет ускоренное развитие плодородных и трудообеспеченных южных регионов. В случае же поддержки и дальнейшего развития высоких технологий, диверсификации экспорта будет возрастать экономический потенциал крупных научно-технических центров европейских районов, на Урале, юге Сибири. Очевидно, что характер развития экономики регионов России будет определять и их будущую бюджетную доходность.

Перечисление трансфертов, оказание финансовой поддержки регионам подвержены политическому лоббированию. До сих пор отдельные регионы занимают особое положение в бюджетной системе, выторговывая для себя привилегии и льготы, что, по сути, означает принижение интересов других субъектов Федерации.

В рамках действующей системы межбюджетных отношений трудно разрабатывать и тем более реализовывать стратегические планы, проводить рациональную и прозрачную бюджетную политику, уменьшать финансовую зависимость от федерального центра, так как существенные условия межбюджетных взаимоотношений постоянно изменяются. Это, в свою очередь, снижает ответственность региональных руководителей за исполнение бюджетов, подталкивает их к различным формам сепаратизма.

Бюджетная политика России, определенная в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на период до 2005 г. [О программе развития..., 2001], базируется на идее усиления централизации финансовых ресурсов и контроля со стороны федерального центра. Такой подход для современных условий России представляется сомнительным. Подъем экономики регионов уже сегодня во многом предопределяется по-



литикой местных властей. А это требует, с одной стороны, расширения их самостоятельности, а с другой — повышения ответственности, что трудно осуществить при усиливающейся централизации бюджетных средств.

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Эта система должна обеспечивать:

- ♦ экономическую эффективность — создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления, проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- ♦ бюджетную ответственность — управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;
- ♦ социальную справедливость — выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;
- ♦ политическую консолидацию — достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными органами власти своих функций, содействие развитию гражданского общества;
- ♦ территориальную интеграцию — обеспечение единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

Для достижения этой цели необходимо прежде всего обеспечить право и обязанность региональных и местных органов власти принимать, в рамках федерального законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов. До тех пор, пока региональные и местные власти не будут обладать законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только реальные, законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть

основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности региональных и местных органов власти за результаты своей финансовой и социально-экономической политики.

Одновременно для региональных и местных властей необходимо формировать и поддерживать экономическую (единое экономическое пространство, отсутствие ограничений на перемещение товаров, рабочей силы, инвестиций, доступ к рынкам капиталов) и политическую (демократические институты и гражданское общество) конкурентную среду, а также «жесткие» бюджетные ограничения, ставящие региональные и местные власти в зависимость от результатов собственной политики, а не вышестоящего бюджета.

В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов и их бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов.

Формируемая система межбюджетных отношений должна базироваться на принципе равноправия, согласования интересов и взаимной ответственности ее участников. Программа исходит из недопустимости применения для отдельных субъектов Федерации (муниципальных образований) особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и/или предоставления финансовой помощи. Необходимо отказаться от подписания двусторонних соглашений по вопросам межбюджетных отношений, действующие соглашения будут выполняться в части, не противоречащей федеральному законодательству и не нарушающей равноправия субъектов Российской Федерации.

#### **МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Несмотря на реформу, проводимую на федеральном уровне и затрагивающую все уровни бюджетной системы [Временные рекомендации..., 2000], в каждом субъекте Российской Федерации межбюджетные отношения с местными бюджетами развиваются по своему сценарию.

В настоящее время лидирующую позицию в развитии межбюджетных отношений занимает Ленинградская область. Уже на протяжении нескольких лет в этой отрасли проводится плодотворная работа, результаты которой закрепляются законодательно и могут быть использованы другими субъектами Российской Федерации.

**Объект исследования.** Ленинградская область по численности населения занимает 28-е место среди 89 субъектов РФ. Область высоко урбанизирована (примерно 2/3 общей численности населения приходится на городское население), значительная часть населения работает в Санкт-Петербурге,

что говорит о потерях налоговых доходов муниципальными образованиями, прилегающими к городу.

Показатель валового регионального продукта в расчете на душу населения в Ленинградской области на 25% ниже, чем в среднем по России. Несмотря на то, что удельный вес промышленности в области выше, чем в среднем по России, только треть регионального продукта Ленинградской области создается в промышленности. Главная причина этого заключается в том, что среди представленных в области отраслей промышленности значительный удельный вес приходится на медленно растущие (или сокращающиеся) производства (обрабатывающая промышленность).

Область состоит из 29 муниципальных образований, между которыми существуют значительные различия с точки зрения налогового потенциала и потребностей в бюджетном финансировании. Численность населения самого густонаселенного муниципального образования — Выборгского района в 34 раза больше, чем у самого малочисленного — пос. Кузнечное, а доля городского населения у разных муниципальных образований варьируется от 100% (г. Светогорск, г. Коммунар) до 0% (Колтушская волость).

**Бюджетная система Ленинградской области.** В Ленинградской области сформирована двухуровневая бюджетная система: областной бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации) и бюджеты муниципальных образований (местные бюджеты). Областной бюджет и свод местных бюджетов составляют консолидированный бюджет Ленинградской области. Областной бюджет разрабатывается и утверждается в форме закона Ленинградской области об областном бюджете Ленинградской области на соответствующий финансовый год.

Официально региональный и муниципальный уровни имеют собственные, отдельные сферы полномочий. Каждый из этих уровней формирует собственный бюджет самостоятельно, и этот бюджет не должен утверждаться вышестоящим уровнем. У каждого уровня есть свои собственные закрепленные источники доходов и расходные полномочия.

Самостоятельность бюджета обеспечивается не только предоставлением каждому органу местного самоуправления права самостоятельно формировать, утверждать и исполнять свой бюджет, но прежде всего повышением финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Порядок межбюджетных отношений между муниципальными образованиями и областью регламентируется областью. Именно область определяет меру выравнивания бюджетной обеспеченности районов, объем финансовой помощи, направляемой на поддержание инфраструктуры относительно более развитых территорий, принципы отчислений от доходных источников, повышающие заинтересованность районов по мобилизации доходов в бюджет.

В отношении распределения расходных полномочий между бюджетами разных уровней Ленинградская область отличается более высоким уровнем

децентрализации, чем другие регионы России. В среднем по России на каждый рубль расходов из областных бюджетов приходится 1,45 руб. расходов из муниципальных бюджетов. Соответствующий показатель по Ленинградской области составляет 1,94 руб. Таким образом, роль муниципальных образований в деле финансирования бюджетных расходов в Ленинградской области гораздо выше, чем в других субъектах РФ.

**Выравнивание по расходам.** Начиная с 1998 г. Ленинградская область использовала несколько разных методологий определения финансовой помощи муниципальным образованиям, находящимся на территории области.

До 2000 г. взаимоотношения между бюджетом области и бюджетами муниципальных образований в Ленинградской области (ЛО) основывались на методологии определения нормативов затрат (областной закон о минимальном бюджете). Эти нормативы определяли минимально необходимый уровень обеспеченности бюджетными услугами и задавали примерную оценку стоимости этих услуг.

Так, в Ленинградской области были приняты областные законы, регулирующие эти правоотношения:

- ♦ «О бюджетном процессе и бюджетном устройстве в Ленинградской области» от 22.04.96 № 11-оз, который определяет права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетном процессе, устанавливает порядок рассмотрения проектов бюджетов и утверждения и исполнения бюджетов разных уровней;
- ♦ «О минимальном бюджете муниципального образования в Ленинградской области» от 16.06.97 № 15-оз, который устанавливает правоотношения органов государственной власти Ленинградской области и органов муниципальных образований при планировании бюджетных расходов, определяется номенклатура расходов, входящих в состав минимального бюджета муниципального образования (МО) в Ленинградской области, устанавливается порядок расчета величины минимального бюджета МО;
- ♦ «О социальных стандартах Ленинградской области» от 10.06.97 № 12-оз, который устанавливает номенклатуру социальных стандартов и определяет порядок их расчета.

Минимальный бюджет определялся как сумма расходов по выполнению социальных стандартов (стандартная часть) и предметов ведения, не включенных в состав социальных стандартов.

Номенклатура социальных стандартов включала следующие услуги, учитываемые по разделам функциональной структуры расходов бюджета:

- 1) организация, содержание и развитие учреждений образования;
- 2) организация, содержание и развитие учреждений здравоохранения;

- 3) содержание и использование жилищного фонда, организация, содержание и развитие предприятий жилищно-коммунального хозяйства.

Для учета отличия фактической обеспеченности муниципального образования объектами социальной сферы от средней по Ленинградской области, а также различий в демографическом составе населения использовались корректирующие коэффициенты.

Определение оптимальных корректирующих коэффициентов, отражающих все отличия конкретного муниципального образования от среднего, — самый сложный момент в определении реальных потребностей муниципальных образований в финансовых средствах.

Как показала практика, применение при расчете корректирующих коэффициентов таких показателей, как количество коек в больницах, число мест в образовательных учреждениях, площадь муниципального жилого фонда в жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), а также фактическая обеспеченность муниципального образования объектами социальной сферы не стимулирует местные органы власти к более эффективному использованию находящихся в их распоряжении объектов и к более экономному использованию имеющихся у них ресурсов.

В качестве исходных данных для расчета денежного выражения социальных стандартов применялись среднедушевые расходы бюджетов в базовом периоде с применением индексов-дефляторов.

Отметим, что данные по исполнению расходов бюджетов в базовом периоде, используемые для расчета социальных стандартов, показывали, что финансирование осуществлялось лишь по статьям текущих расходов бюджета (заработная плата с начислениями, продукты питания, медикаменты), а бюджет развития практически не планировался.

Кроме того, исполнение расходов бюджета составляло в среднем 70–80%, предусмотренных по проекту расходов.

Эти негативные факторы приводили к тому, что социальные стандарты отклонялись от минимально необходимых расходов и не отражали реальных потребностей.

Таким образом, область предписывала районам минимальный уровень расходов и в идеале должна была гарантировать финансирование этих расходов.

В 2000 г. было принято решение изменить методику расчета минимального бюджета муниципальных образований и сделать ее более реалистичной и стимулирующей эффективное использование ресурсов администрациями муниципальных образований.

За основу расчетов были приняты различия в численности потребителей услуг, предоставляемых местными органами власти, т. е. средства были

направлены туда, где больше учащихся, а не мест в школах; где больше больных, а не коек в больницах. По жилищно-коммунальному хозяйству были учтены виды используемого топлива.

Для распределения суммы расходов на образование, определенной на основе социального стандарта, между видами учреждений (детские дошкольные, школы, школы-интернаты, детские дома, прочие) применялся удельный вес расходов каждого вида учреждений в общей сумме расходов на образование.

Кроме того, при определении нормативов расходов на одного ребенка учитывалось различие на содержание детей в сельской и городской местности.

При определении суммы расходов на здравоохранение к определенному по методике социальному стандарту применялся поправочный коэффициент: рассчитывалось отношение удельного веса населения младше и старше трудоспособного возраста в общей численности населения данного муниципального образования к удельному весу населения младше и старше трудоспособного возраста в общей численности населения Ленинградской области (как известно, именно эти категории населения чаще обращаются за медицинскими услугами). Минимальное значение поправочного коэффициента принималось равным 1.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство определялись на основе рассчитанного социального стандарта и численности населения в целом по Ленинградской области.

Сумма расходов на ЖКХ распределялась между муниципальными образованиями в зависимости от нормативной потребности в топливно-энергетических ресурсах, необходимых для отопления жилого фонда и пропорционально имеющемуся в наличии муниципальному жилому фонду.

Застандартная часть минимальных бюджетов определялась исходя из норматива застандартной части и численности постоянного населения в каждом муниципальном образовании.

Произведенные изменения в методике были направлены на обеспечение стимулирования местных органов власти к расширению собственной доходной базы. Местные органы власти должны в большей степени зависеть от состояния экономики в своем муниципальном образовании и не рассчитывать на то, что вне зависимости от обстоятельств область предоставит им недостающие финансовые средства путем изъятия средств у более благополучных в экономическом отношении муниципальных образований.

В качестве положительных моментов разработанной в Ленинградской области методики управления финансовыми потоками между бюджетами субъекта и муниципальных образований на основе финансовых нормативов отметим следующие:

- ♦ местные власти получили некоторую независимость от органов власти субъектов РФ;

- ◆ местным властям вменено в ответственность принимать решения по поводу расходов бюджета;
- ◆ такая бюджетно-финансовая система воздействует на распределение государственных расходов по разным получателям средств и оказывает положительное влияние на эффективность обеспечения общественными благами на местах;
- ◆ упорядочены потоки денежных средств по взаимным расчетам между субъектом и муниципальными образованиями;
- ◆ областное правительство использует нормы отчислений в качестве инструмента перераспределения средств между территориальными бюджетами;
- ◆ Ленинградская область использует дифференцированные нормы отчислений, что может служить инструментом выравнивания, и определяет объем передаваемых районам трансфертов с учетом их индивидуальных особенностей, причем распределение трансфертов между районами не имеет выравнивающей направленности.

Однако законы Ленинградской области «О социальных стандартах Ленинградской области» (1997) и «О минимальном бюджете в Ленинградской области» (1997) устанавливали уравнительный принцип распределения средств между муниципальными образованиями, чем фактически лишали местные органы власти заинтересованности в развитии собственной доходной базы. Социальная значимость расходов местных бюджетов, безусловно, требует определенного выравнивания, но оно должно производиться в разумных пределах. Эти пределы должны быть установлены законодательно для того, чтобы гарантировать защиту прав муниципальных образований, обладающих относительно развитой собственной доходной базой в настоящее время, а также защиту прав тех муниципальных образований, у которых есть возможность расширить свою доходную базу в будущем.

**Выравнивание по доходам.** Основываясь на неутешительных выводах о неприменимости социальных стандартов при планировании местных бюджетов и приняв реалистичность расходной части принимаемого бюджета, которая предполагает соответствие расходов бюджета объему прогнозируемых доходов, в 2001 г. было принято решение полностью изменить методологию межбюджетных отношений.

Бюджетное планирование расходов базировалось не на расходных потребностях, а на доходных возможностях бюджета в планируемом году.

Не умаляя ценности методик, можно сказать, что они позволили перейти от индивидуального подхода в планировании местных бюджетов к единым подходам, закрепленным законодательно. Для того чтобы закрепить за каждым муниципальным образованием долю от регулирующих налогов (подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль предприятий,

налог на добавленную стоимость, акцизы), определялись минимальные бюджеты муниципальных образований, которые рассчитывались исходя из стандартной части, застандартной и корректирующих коэффициентов. Последние не закреплялись законодательно, а ежегодно пересматривались и должны были отражать индивидуальные особенности каждого муниципального образования.

Данная методика расчета минимальных бюджетов вызывала серьезное недовольство как со стороны глав муниципальных образований, так и со стороны Законодательного собрания Ленинградской области. В первую очередь это касалось расчета корректирующих коэффициентов, которые не отражали действительность и не учитывали эффективность развития инфраструктуры. Кроме того, складывалось неравномерное распределение доходов на одного жителя Ленинградской области, и это приводило к тому, что у муниципальных образований, получающих финансовую помощь из фонда выравнивания, доходы на одного жителя были выше, чем у тех муниципальных образований, кто ее не имел.

Следует также отметить, что по закону социальные стандарты рассчитывались исходя из фактически произведенных расходов за последние три года с применением коэффициентов-дефляторов. Если за последние три года для финансирования расходов бюджетов, утвержденных с большим дефицитом, привлекались кредиты, то это приводило к увеличению стандартов на планируемый год, в котором приходилось еще и погашать долг по этим же кредитам. Введение в действие Бюджетного кодекса, ограничивающего дефицит бюджета, затрудняло процесс распределения доходов между муниципальными образованиями по стандартам в связи с недостаточностью средств.

В связи с этим при составлении проекта бюджета на 2001 г. было принято решение отойти от корректирующих коэффициентов и применить иную методику организации взаимоотношений между областным бюджетом Ленинградской области и бюджетами муниципальных образований.

Предлагаемая методика заключалась в следующем [Об областном бюджете..., 2000]:

- ♦ определяется соотношение между расходами областного бюджета и бюджетов муниципальных образований в базовом периоде;
- ♦ определяется потенциал доходов на планируемый год по единой методике;
- ♦ планируемые доходы распределяются между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований по соотношению расходов;
- ♦ сумма доходов, приходящаяся на долю муниципальных образований, делится следующим образом: одна часть общих доходов идет на выравнивание бюджетов муниципальных образований; оставшаяся часть (стимулирующая) распределяется между муниципальными образо-



ваниями в зависимости от объема доходов, который они собирают на своей территории в консолидированный бюджет Ленинградской области. Это позволит стимулировать те муниципальные образования, которые будут заинтересованы в том, чтобы, во-первых, не занижать контингент доходов при согласовании расчетных показателей по бюджету на планируемый год, во-вторых, развивать свою доходную базу, зная, что чем больше доходов они соберут, тем больше им и оставят.

Соотношение между выравнивающей и стимулирующей частями можно закрепить законодательно на длительный срок в разной пропорции: 80% — выравнивающая часть, 20% — стимулирующая либо 70% — выравнивающая часть, 30% — стимулирующая.

Проведенные аналитические расчеты показали, что чем выше уровень стимулирующей части, тем больше доходов приходится на муниципальные образования, у которых доходная база выше, а «бедные» муниципальные образования при таком варианте соотношения проигрывают. Как наименее болезненный был выбран вариант, при котором выравнивающая часть составляет 80%, а стимулирующая — 20%.

Таким образом, новая методика предназначена для определения финансовой помощи бюджетам муниципальных образований Ленинградской области с целью обеспечения населения основными бюджетными услугами и социальными гарантиями на одинаковом максимально возможном высоком уровне.

Стабильной доходной базой муниципальных образований являются виды доходов (земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение; местные лицензионные сборы), закрепленные за бюджетами местного самоуправления на постоянной основе.

Проведенный анализ показал, что в связи с изменением с 1 января 2001 г. налогового законодательства в 2001 г. по сравнению с 2000 г. только у шести муниципальных образований увеличился объем закрепленных доходов (Всеволожский район, Киришский район, г. Сосновый Бор, Колтушская волость, пос. Кузнечное, г. Сертолово). Однако объем минимальных бюджетов в аналогичных периодах увеличился у 13 муниципальных образований (в основном за счет увеличения нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований регулирующих налогов).

Из 29 муниципальных образований в 2001 г. предусмотрена дотация из областного бюджета по 16 территориям, в том числе четырем муниципальным образованиям, получавшим дотацию в 2000 г. Это вполне приемлемый результат, поскольку при любой формализованной методике неизбежны те или иные сдвиги в распределении дотаций.

Тем не менее современное состояние межбюджетных отношений в Ленинградской области требует серьезного реформирования. Практика транс-

фертов и дотаций из вышестоящего бюджета не только не привела к выравниванию социально-экономического развития территорий, но и усугубила их различия.

**Горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.** Таким образом, в Ленинградской области необходимы коренные изменения трансфертной политики, направленной на повышение финансовой самостоятельности и ответственности территорий, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивание доходной базы, ускорение социально-экономических реформ.

На территории Ленинградской области по муниципальным образованиям имеются существенные различия и в бюджетной обеспеченности населения, и в налоговом потенциале территорий. Это дает основание предположить, что муниципальные образования Ленинградской области можно разделить на доноров, реципиентов и муниципальные образования с достаточно высокой бюджетной обеспеченностью и потенциалом к ее росту.

Доходы местных бюджетов в основной своей массе формируются за счет закрепленных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов.

Автором данной статьи предлагается относить муниципальные образования к той или иной категории по следующим критериям:

- ♦ доноры — муниципальные образования с такими местными бюджетами, в которых более 90% доходов являются собственными (на протяжении четырех лет такими муниципальными образованиями являются: г. Волхов, Выборгский район, Киришский район г. Светогорск, г. Сосновый Бор);
- ♦ реципиенты — муниципальные образования, в бюджетах которых собственные доходы составляют менее 50%. В 1997 г. реципиентами являлись следующие муниципальные образования: города — Ивангород, Новая Ладога, Сертолово, Шлиссельбург, районы — Бокситогорский, Волосовский, Волховский, Всеволожский, Гатчинский, Кингисеппский, Кировский, Колтушская волость, Лодейнопольский, Ломоносовский, Подпорожский, Приозерский, Тихвинский. В 2000 г. к реципиентам отнесены 9 муниципальных образований: Волосовский район, Ивангород, пос. Кузнечное, Лодейнопольский район, г. Новая Ладога, Подпорожский район, Приозерский район, г. Сертолово, г. Шлиссельбург.

Остальные муниципальные образования относятся к муниципальным образованиям с достаточно высокой бюджетной обеспеченностью и потенциалом к ее росту.

За 4 года наметилась тенденция к росту числа доноров и понижению числа реципиентов. Количество доноров возросло от 6 в 1997 г. до 8 в 2000 г. (добавились г. Гатчина и г. Пикалево). Количество реципиентов снизилось

почти в 2 раза: с 17 в 1997 г. до 9 в 2000 г. Это подтверждает, что в Ленинградской области за последнее время наблюдается рост объемов промышленного производства, уменьшилось число убыточных предприятий.

Для более обоснованного отнесения муниципальных образований к той или иной категории автором проведено сравнение доли закрепленных доходов в собственных доходах муниципальных образований. Оказалось, что окончательно признать донорами можно муниципальные образования: Киришский район, г. Сосновый Бор и г. Светогорск, поскольку в этих муниципальных образованиях более 80% собственных доходов составляют закрепленные доходы. Реципиентами же признаны Приозерский район и г. Шлиссельбург, поскольку в этих муниципальных образованиях менее 50% собственных доходов составляют закрепленные доходы.

Муниципальными образованиями-донорами и реципиентами, по мнению автора, могли бы способствовать повышению доходной базы местных бюджетов (прежде всего за счет собственных доходов) и выравниванию бюджетной обеспеченности.

По результатам проведенных исследований муниципальные образования, отнесенные к донорам и реципиентам в Ленинградской области, территориально разбросаны. Это может затруднить сотрудничество между ними. Кроме того, формы сотрудничества муниципальных образований существенно ограничены российским законодательством.

Тем не менее развитие межбюджетных отношений в Ленинградской области в русле отношений доноры — реципиенты может стать, по мнению автора, следующим шагом совершенствования межбюджетных отношений. Это позволит снять нагрузку с областного бюджета и более эффективно использовать имеющиеся ограниченные ресурсы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Поиск объективных критериев и приемлемых методик привел в последнее время к чрезмерному усложнению правил, введению многофакторных формул и сложных расчетов при определении дотаций территориям. Целесообразность этих методик по сравнению с более простыми оспаривается многими экономистами. Думается, что в будущем неизбежен обратный процесс перехода — от сложных методик к более простым.

Не существует единственно верной модели построения межбюджетных отношений. Различные страны избрали различные способы — каждый со своими достоинствами и недостатками. Однако некоторые выводы могут оказаться полезными и в российских условиях:

- ♦ перераспределению доходов между региональным и местным уровнями власти должно предшествовать четкое разграничение расходных полномочий между уровнями власти;

- ♦ предоставление трансфертов (дотаций) на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов осуществляется на основе расчета по утвержденной законом методике, в основе которой, как правило, лежит оценка налогового потенциала территорий и ряд других критериев;
- ♦ целевые субсидии предоставляются местным бюджетам, как правило, в рамках реализации общегосударственных и региональных программ (в ряде стран — на конкурсной основе).

Базовым условием для построения межбюджетных отношений является выбор метода разграничения на постоянной основе соответствующих видов налогов и других платежей между уровнями бюджетной системы.

Целью разграничения налогов является создание исходных условий сбалансированности бюджетов на каждом уровне исходя из имеющегося на данной территории налогового потенциала. При этом должны учитываться задачи и функции, возлагаемые на соответствующие органы власти, а также соблюдение минимальных государственных социальных стандартов, которые гарантируются гражданам в качестве их конституционных прав на всей территории страны.

В условиях отсутствия достаточного количества собственных доходов у подавляющего числа местных бюджетов их расходы обеспечиваются за счет предоставления финансовой помощи государством.

Для целей межбюджетного регулирования может использоваться нормирование бюджетных расходов, а иногда упор делается на выравнивание доходов до среднего по территориям уровня.

Так, на территории Ленинградской области по муниципальным образованиям существуют значительные различия и в бюджетной обеспеченности населения, и в налоговом потенциале территорий. Практика трансфертов и дотаций из вышестоящего бюджета, как показало исследование, не только не привела к выравниванию социально-экономического развития территорий, но и усугубила их различия. Следовательно, в Ленинградской области необходимы коренные изменения трансфертной политики, направленной на повышение финансовой самостоятельности и ответственности территорий, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивание доходной базы, ускорение социально-экономических реформ.

### Литература

- Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии // Дело и сервис. 2000. С. 15–16.
- Бетин О. И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. М., 1999.

- Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 1995. № 8. С. 30–40.
- Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998.
- Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Министерство финансов Российской Федерации. Департамент межбюджетных отношений. М., 2000.
- Грефф К. Как создать оптимальные региональные финансовые системы в России? // Христенко В. Б., Лавров А. М. Методика распределения трансфертов ФФПР: итоги реформы 1999–2001 гг. Послесловие. М., 2001.
- Игудин А. Г., Попонова Н. А. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы. 1999. № 4. С. 49–52.
- Лексин В. Н., Швецов А. Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. 1999. №3. С. 18–25.
- Лыкова Л. Н. Проблемы бюджетного федерализма // Федерализм. 1996. № 1.
- О бюджетном процессе и бюджетном устройстве в Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 22.04.96 № 11-оз.
- О минимальном бюджете муниципального образования в Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 16.06.97 № 15-оз.
- О социальных стандартах Ленинградской области: Областной закон Ленинградской области от 10.06.97 № 12-оз.
- Об областном бюджете Ленинградской области на 2001 год: Областной закон Ленинградской области от 29.12.2000 № 45-оз.
- О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.01 № 584.
- Пыренков П. Б. Основные задачи региональной социально-экономической политики // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 1999. № 1. С. 4–13.
- Россия и проблемы налогового-бюджетного федерализма / Под ред. К. Уоллих. М., 1993.
- Христенко В. Б., Лавров А. М. Методика распределения трансфертов ФФПР: итоги реформы 1999–2001 гг. М., 2001.
- Хурсевич С. Н., Сибиряков С. А. Бюджетная политика: утопии и реальность // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 1999. № 5. С. 25–35.

Статья рекомендована к печати проф. Н. В. Расковым, доц. Ю. Б. Ильиной.  
Статья поступила в редакцию 25 декабря 2002 г.