

*В. КЛИМАНОВ,  
доктор экономических наук,  
директор АНО "Институт реформирования  
общественных финансов",*

*А. ЛАВРОВ,  
директор Департамента бюджетной  
политики Министерства финансов  
Российской Федерации*

## МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Фундаментальное противоречие сложившейся в конце 1990-х годов системы межбюджетных отношений в России определяется высокой централизацией ресурсов (как по доходам, так и по расходам) и чрезмерной формальной децентрализацией в процессе принятия решений. Реализация правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.<sup>1</sup> подтвердила необходимость продолжения начатой работы по повышению эффективности финансовых взаимоотношений бюджетов разных уровней. Реализация главных положений Концепции по совершенствованию и формализации механизма распределения финансовой помощи территориальным бюджетам способствовала значительному прогрессу в области межбюджетных отношений. Однако для формирования базовых условий функционирования бюджетов всех уровней на основе федеративного устройства, обеспечивающего одновременно стабильность и эффективность работы публичных органов власти, этого оказалось недостаточно.

---

\* При подготовке статьи использовались материалы Минфина России, Госкомстата России (ныне — Росстат), а также ряда аналитических центров (Института реформирования общественных финансов, Экономической экспертной группы, Центра исследования бюджетных отношений, Центра фискальной политики и др.). Первая версия статьи была включена в качестве раздела в доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) "Обзор экономики Российской Федерации. 2004".

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862.

## **Проблемы реализации Программы развития бюджетного федерализма**

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.<sup>2</sup> (далее — Программа) была направлена на совершенствование системы межбюджетных отношений и реализацию соответствующих разделов стратегии развития страны на среднесрочную перспективу с учетом результатов выполнения утвержденной в 1998 г. правительственной Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. В соответствии с Программой главными задачами реформирования межбюджетных отношений являются создание и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей региональным и муниципальным органам власти<sup>8</sup> проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности.

Задачи. Программы включают пять основных направлений:

— упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;

— четкое разграничение расходных полномочий и сокращение "нефинансируемых мандатов";

- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;

— формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;

— повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях<sup>1</sup>.

До начала 2000-х годов разграничению обязанностей и прав между бюджетами разных уровней препятствовала многоуровневая, сложноподчиненная система организации местного самоуправления, характеризующаяся серьезными региональными различиями и порождающая неразрешимые проблемы. Так, в разных субъектах Федерации существует от одного до трех уровней местного самоуправления или оно отсутствует вообще. Иногда отдельные муниципалитеты наделяются государственными полномочиями и фактически являются территориальными подразделениями органов государственной власти субъектов Федерации; в других регионах, наоборот, формируется многоуровневая, сложносоставная структура самостоятельных органов власти. Поэтому первоочередной задачей развития бюджетного федерализма в России стало упорядочение административного устройства внутри субъектов Российской Федерации на основе реформы органов местного самоуправления.

---

<sup>2</sup>Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

<sup>3</sup>Здесь и далее понятие "региональный" относится к субъекту Российской Федерации, а понятия "местный" и "муниципальный" - к органам местного самоуправления.

<sup>4</sup> Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., раздел 2.

Важное изменение в политике федерального правительства - отказ от использования категории "расходы" и переход к разграничению "расходных полномочий". В соответствии с этим было предложено разделить три функции, формирующие обязательства бюджета по финансированию расходов: введение и установление полномочия; выделение финансовых ресурсов для его осуществления; исполнение полномочия. Таким образом, в России начал формироваться механизм принятия обязательств, согласно которому только уровень власти, непосредственно устанавливающий размеры и направления предоставления бюджетных услуг, может и должен обеспечивать их имеющимися в его распоряжении доходами. Реализация данного подхода дала возможность резко сократить "нефинансируемые мандаты", а в перспективе должна привести к их полной ликвидации.

Не меньшее значение имеет и закрепление доходов за каждым уровнем бюджетной системы. Ежегодная практика изменения нормативов расщепления налоговых доходов, отмены одних налогов и введения других не только не способствовала четкому распределению налоговых полномочий между бюджетами, но и ограничивала возможности региональных и местных властей планировать свои доходы в условиях крайней неопределенности и нестабильности налоговых поступлений (см. табл. 1).

Эту проблему предлагается решать путем: во-первых, закрепления нормативов распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на долгосрочной основе; во-вторых, максималь-

Таблица 1

**Межбюджетные трансферты\* и региональные финансы  
в 2000-2003 гг.**

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
<i>Доля консолидированных региональных бюджетов в консолидированном, бюджете Российской Федерации, %</i>				
Доходы до трансфертов	45,2	40,1	41,	40,5
Чистые расходы	54,1	58,9	56,8	58,2
<i>Межбюджетные трансферты из федерального бюджета</i>				
В % от доходов консолидированных бюджетов	4,9	7,8	6,4	6,6
В % от объема консолидированного бюджета субнациональных органов власти	9,6	16,1	12,9	13,6
В % от расходов консолидированного бюджета	10,6	16,1	12,6	13,3
<i>Показатели консолидированных региональных бюджетов, % ВВП</i>				
Доходы до трансфертов	12,2	12,1	12,2	11,3
Межбюджетные трансферты из федерального бюджета	1,4	2,6	2,9	3,2
Расходы	14,1	14,7	15,5	14,9
Профицит (+) /дефицит (-)	0,5	0,02	-0,4	-0,35

\* Здесь и далее под межбюджетными трансфертами понимаются все средства бюджетов одного уровня, передаваемые бюджетам других уровней.

*Источник:* расчеты поданным Минфина России, Госкомстата России, Института реформирования общественных финансов, Экономической экспертной группы.

**Распределение налоговых доходов между федеральным и территориальными бюджетами до и после распределения трансфертов**

	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.*	2003 г.*
До	51 : 49	54 : 46	59 : 41	59 : 41	60 : 40
После	46 : 54	49 : 51	51 : 49	49 : 51	50 : 50

\* В 2002 и 2003 гг. единый социальный налог исключен из федеральных доходов.  
 Источник: Минфин России.

ного расширения полномочий органов власти, бюджеты которых получают закрепленные доходы, по изменению условий налогообложения. В последние годы сохраняется определенный баланс в распределении налоговых доходов между федеральным и территориальными бюджетами (см. табл. 2).

С начала 2000-х годов финансовая помощь из федерального бюджета в Российской Федерации предоставляется через пять основных фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации; Фонд компенсаций; Фонд софинансирования социальных расходов; Фонд регионального развития; Фонд реформирования региональных финансов.

Крупнейшим каналом федеральной финансовой помощи регионам являются дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности из *Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации* (ФФПР), который был образован еще в 1994 г. Все последние годы (включая и 2004 г.) ФФПР составлял около 14% общего объема налоговых доходов федерального бюджета за исключением доходов от таможенных пошлин (см. табл. 3).

Таблица 3

**Показатели Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 1994-2004 гг.**

	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Объем, млрд. руб. (до 1998 г. - трлн. руб.)	11,9	23,6	39,3	52,9	39,2	33,7	57,4	100,3	147,5	173,8	175,8
Доля в расходах федерального бюджета, %	6,1	8,3	9,0	10,0	7,8	5,9	6,7	8,4	7,6	7,2	6,6
Число регионов, получавших средства Фонда		78	75	81	76	76	11	70	72	71	71

Источники: Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело, 2002; Бюджетная система Российской Федерации. Под ред. О. Врублевской, М. Романовского. 3-е изд. М.: Юрайт-пздаг, 2003.

Оценка бюджетной обеспеченности субъектов Федерации до и после предоставления им средств из ФФПР позволяет сделать вывод о высокой результативности применяемых процедур при сохранении заинтересованности субнациональных органов власти в улучшении собственного финансового положения (см. табл. 4). Если до распределения средств

**Подушевая бюджетная обеспеченность регионов  
(к среднероссийскому уровню) до и после предоставления  
средств из ФФП в 2001-2003 гг.\***

Показатели	2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	до	после	до	после	до	После
Наиболее обеспеченный регион	4,11	4,11	4,16	4,16	4,09	4,09
Наименее обеспеченный регион	0,18	0,46	0,19	0,59	0,09	0,61
<i>Соотношение уровней наиболее обеспеченного и наименее обеспеченного регионов</i>	<i>22,3</i>	<i>8,9</i>	<i>21,-1</i>	<i>7,0</i>	<i>45,5</i>	<i>6,7</i>
10 наиболее обеспеченных регионов	2,67	2,67	2,47	2,47	2,29	2,30
10 наименее обеспеченных регионов	0,27	0,57	0,32	0,65	0,25	0,68
<i>Соотношение уровней 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных регионов</i>	<i>9,9</i>	<i>4,7</i>	<i>7,7</i>	<i>3,8</i>	<i>9,3</i>	<i>14</i>

\* Сопоставимость обеспечена путем учета индекса бюджетных расходов.

Источник: Минфин России.

ФФП доходы 10 "богатых" регионов превышали доходы 10 "бедных" в 9,9 раза в 2001 г., в 7,7 раза — в 2002 г. и в 9,3 раза — в 2003 г., то после их распределения этот разрыв сократился до 3-5 раз.

Методика расчета причитающихся регионам дотаций из ФФП с момента его создания в 1994 г. претерпела значительные изменения. В отличие от ранее применявшихся действующая методика предполагает отказ от использования данных о фактических доходах регионального бюджета прошлых лет и от ориентации на покрытие расчетного превышения расходов над доходами. Это существенное позитивное изменение, так как при оценке налоговой базы регионов по методу "от достигнутого" субъекты Российской Федерации были заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы для обоснования потребности в федеральной финансовой помощи.

Для оценки уровня бюджетной обеспеченности региона используется относительный показатель — так называемые *валовые налоговые ресурсы*, что позволяет учитывать собственные усилия региональных властей по сбору налогов. Удельные валовые налоговые ресурсы регионов представляют собой произведение прогнозируемого на тот или иной год среднего уровня доходов субъектов Российской Федерации на душу населения на индекс налогового потенциала данного субъекта. Кроме того, вместо фактических расходов (обоснованность которых была неизвестна) при расчете трансфертов теперь используются индексы бюджетных расходов, характеризующие, во сколько раз больше/меньше среднего по России уровня обходится в конкретном регионе производство одного и того же объема бюджетных услуг. Впервые такая комбинированная методика была применена в 2001 г.

Дотации из ФФП предоставляются тем регионам, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Перечисление дотаций осуществляется ежемесячно исходя из фактических налоговых поступлений в федеральный бюджет.

Несмотря на все усовершенствования методика оказания финансовой помощи на цели выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности по-прежнему имеет существенные недостатки. Основ-

пой из них — то, что методика распределения средств ФФПР не утверждена в законодательном порядке<sup>5</sup>. В самом законе о федеральном бюджете на текущий год фиксируются лишь доли каждого региона в ФФПР, которые, хотя и рассчитываются изначально по указанной методике, могут быть изменены в процессе рассмотрения закона о бюджете в парламенте. Это лишает региональные власти возможности прогнозировать величину своих доходов не только на среднесрочную перспективу, но и на ближайший бюджетный период.

На 2004 г. объем ФФПР утвержден в сумме 176 млрд. руб., которые направляются и па дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и на субсидии на закупку и доставку нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности (так называемые субсидии на "северный завоз") и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Начиная с 2005 г. целевая составляющая ФФПР в качестве обособленной части средств, передаваемых регионам в виде дотаций, будет ликвидирована<sup>1</sup>. Планируется отменить включение целевых средств, направленных на "северный завоз" и компенсацию энерготарифов, в состав ФФПР. Таким образом, фонд будет охватывать только нецелевые дотации. При этом предполагается применение особого порядка перечисления средств ФФПР с учетом сезонной потребности территориальных бюджетов в финансировании приоритетных расходов.

В соответствии с принципами создания *Фонда компенсаций* его средства предоставляются в виде целевой финансовой помощи (субвенций) субъектам Федерации для финансирования "федеральных мандатов", обязательств (прежде всего социальных пособий и льгот), возложенных на региональные бюджеты федеральными законами. При этом перечисления из Фонда компенсаций осуществляются всем субъектам Федерации пропорционально численности соответствующих льготных категорий граждан независимо от бюджетной обеспеченности регионов и их налогового потенциала.

Причиной создания данного фонда стало осознание во второй половине 1990-х годов того, что региональные бюджеты перегружены "федеральными мандатами", финансирование которых осуществлялось не в полном объеме. Ранее затраты на их реализацию включались в расчеты индекса бюджетных расходов при распределении дотаций из ФФПР. Однако в силу различий в бюджетной обеспеченности и в проводимой субъектами Федерации бюджетной политике уровень финансирования указанных обязательств мог колебаться от 100 до менее чем 10%<sup>7</sup>. В 2001 г. за счет централизации 15% НДС, поступавших в региональные бюджеты, был создан федеральный Фонд компенсаций. Это позволило не только уровнять ВОЗМОЖНОСТИ Граждан с точки зрения получения социальных услуг, но и решить проблемы, связанные с уплатой НДС компаниями общенационального значения.

---

<sup>5</sup> Предполагалось, что это будет сделано в 2004 г. путем внесения соответствующих поправок в Бюджетный кодекс РФ. Однако данное требование так и не было включено в федеральное законодательство.

<sup>6</sup>См. Силуанов А. Финансовая помощь из федерального бюджета. — Бюджет, 2004, № 3, с. 11.

<sup>7</sup>Подробнее об этом см.: Обзор экономики Российской Федерации. ОЭСР, 2000.

В 2001 г. средства Фонда компенсаций направлялись только на реализацию двух федеральных законов "О социальной защите инвалидов" и "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей". В последующие годы число федеральных законов, обязательства по которым были включены в состав этого Фонда, ежегодно увеличивалось. В 2005 г. в связи с кардинальными переменами в сфере разграничения предметов ведения и полномочий предусматриваются существенные изменения в определении направлений федеральных расходных обязательств, передаваемых для исполнения на региональный и местный уровни.

*Фонд софинансирования социальных расходов* (ФССР) был создан в 2002 г. в целях поддержания приоритетных социально значимых расходов в условиях проведения структурных реформ в регионах. Субсидии из ФССР распределяются между всеми регионами для долевого финансирования (частичного возмещения) таких расходов при соблюдении определенных условий.

По замыслу федерального правительства средства ФССР планировалось направлять на частичное возмещение расходов консолидированных региональных бюджетов на предоставление жилищных субсидий населению на оплату жилья и коммунальных услуг. Это позволило бы повысить социальную защищенность населения при проведении жилищной реформы, обеспечить заинтересованность субъектов Российской Федерации в соблюдении федеральных стандартов и создать предпосылки для реализации программы модернизации жилищно-коммунального хозяйства. Однако уже в ходе обсуждения проекта бюджета на 2002 г. в Государственной думе РФ было принято решение направить средства из ФССР также и на частичное возмещение расходов консолидированных региональных бюджетов на повышение тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки (ЕТС) по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

Аналогичное распределение средств из ФССР было предусмотрено в федерально» бюджете на 2003 г. При этом в Законе о федеральном бюджете не было утверждено распределение субсидий из ФССР между субъектами Российской Федерации. Правила предоставления субсидий на частичное возмещение расходов, связанных с предоставлением населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, были утверждены правительством 27 мая 2002 г. и 1 мая 2003 г. В 2004 г. средства ФССР в полном объеме направляются на эти цели.

Механизм предоставления субсидий из ФССР был законодательно закреплён путем принятия в 2003-2004 гг. изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Бюджетный кодекс РФ, которые вступят в силу с 1 января 2005 г. При работе над проектом федерального бюджета на 2005 г. первоначально предполагалось, что ФССР не будет сформирован. Однако позднее вновь была подтверждена его целесообразность, и направления использования средств фонда были даже расширены.

Еще одним каналом федеральной финансовой помощи является *Фонд регионального развития* (ФРР), идея создания которого впервые была закреплена в Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. В соответствии с ней в рамках ФРР осуществляется консолидация разрозненных капитальных расходов фе-

дерального бюджета в регионах, в том числе по реализации федеральных целевых программ регионального развития.

Впервые образование ФРР в объеме 2 млрд. руб. было предусмотрено в федеральном бюджете на 2000 г. В бюджете 2001 г. объем ФРР составил уже 3 млрд. руб. Предполагалось, что эти средства будут направлены на финансирование федеральных целевых программ развития регионов, а также на дополнительную помощь высокочотационным субъектам Российской Федерации. Однако подобное использование средств ФРР приводило к их "распылению". Поэтому в 2002-2004 гг. принципы формирования ФРР были кардинально изменены: его объем был резко увеличен (с 17,5 млрд. до 25,1 млрд. руб.), а количество федеральных целевых программ развития регионов сократилось — с 30-50 программ в предыдущие годы до шести в 2002 г. и семи в 2003 и 2004 гг. Начиная с 2004 г. средства ФРР предоставляются не только в виде субсидий, но и в форме субвенции, что должно снизить нагрузку на региональные бюджеты.

Распределение средств ФРР долгое время не имело четких методологических обоснований. Только осенью 2003 г. была одобрена Методика распределения средств ФРР на 2004 г. В новых федеральных законах с 2005 г. устанавливаются нормы по более детальному законодательному его регулированию. Предусматривается осуществить инвентаризацию программ развития регионов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, имея в виду концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях, а также дополнить методологию распределения средств ФРР механизмами оценки результативности расходов. В состав ФРР будут включены и субсидии на поддержку дорожного хозяйства.

*Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ)* впервые был предусмотрен в Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. В качестве источника его формирования установлен кредит Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Из-за запаздывания с подписанием Соглашения о займе между Российской Федерацией и МБРР в федеральном бюджете данный фонд был образован только в 2002 г. Его суммарный объем в 2002-2004 гг. составил 120 млн. долл.

Федеральное правительство определило, что субсидии из ФРРФ ежегодно предоставляются не более чем пяти регионам, отобраным на конкурсной основе и обеспечившим реализацию двухлетней программы реформирования региональных финансов или ее первого (годового) этапа (см. табл. 5). Направления реформирования включают мероприятия по совершенствованию: бюджетного процесса и межбюджетных отношений; тарифной и ценовой политики; бюджетного учета, отчетности, контроля и аудита; управления бюджетными расходами, государственным и муниципальным долгом, государственной и муниципальной собственностью.

К 2004 г. функционирование ФРРФ по сравнению с другими фондами, через которые предоставляется финансовая помощь регионам из федерального бюджета, было наиболее детально урегулировано на нормативном уровне, а механизм конкурсного отбора регионов — получателей средств показал свою высокую эффективность уже на первом этапе.

Согласно проекту федерального бюджета на 2005 г., планируется воссоздать обновленный *Фонд реформирования региональных и муни-*

**Регионы — получатели средств из Фонда реформирования  
региональных финансов в 2002-2004 гг.**

<i>1-й конкурс</i>	<i>2-й конкурс,</i>	<i>3-й конкурс*</i>
Чувашская Республика	Республика Карелия	Ставропольский край
Вологодская область	Краснодарский край	Калужская область
Самарская область	Хабаровский край	Пермская область
Челябинская область	Астраханская область	Тверская область
г. Санкт-Петербург	Саратовская область	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ

\* Тверская область не выполнила первый этап программы реформирования и поэтому не получает первый транш средств из ФРПФ. Выделение второго транша регионам 3-го конкурса предусмотрено в конце 2004 г.

*Источник:* Институт реформирования общественных финансов.

*ципальных финансов.* Начиная с 2006 г. он будет нацелен на стимулирование не только субъектов Федерации, но и их административных центров (столиц) с численностью жителей свыше 200 тыс. человек. Средства нового Фонда будут распределяться на конкурсной основе, а число отбираемых на 2005 г. субъектов Федерации увеличится до восьми.

В 2005 г. сохраняются и некоторые другие виды финансовой помощи из федерального бюджета, такие, как финансовая поддержка закрытых административно-территориальных образований и города-курорта Сочи, финансирование программ развития наукоградов, выделение средств победителям Всероссийского конкурса на звание "Самый благоустроенный город России", финансирование расходов на содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, и др.

### **Реформа межбюджетных отношений в свете реформы федеративных отношений и местного самоуправления**

В 2001 г. в целях дальнейшего проведения масштабной реформы федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации при Президенте РФ была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, которую возглавил тогдашний зам. руководителя Администрации Президента РФ Д. Козак (так называемая комиссия Козака). Одна из основных задач ее работы заключалась в полном и окончательном разделении полномочий в сочетании с решением вопроса о должном финансировании каждого уровня власти. Реформирование предполагалось провести с сохранением ныне действующей редакции Конституции путем внесения изменений и дополнений в федеральные законы. В конце ноября 2003 г. она была преобразована в постоянно действующую Комиссию при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления.

Результатом работы комиссии Козака явилась подготовка двух законопроектов, принятых Федеральным собранием РФ в виде федеральных законов в 2003 г.: «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Кроме того, осенью 2003 г. федеральное правительство представило в Государственную думу РФ проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» и "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений". С принятием последнего, а также "большого закона" о монетизации льгот<sup>8</sup> в августе 2004 г. окончательно был сформирован "профиль" межбюджетных отношений на федеральном уровне.

Базовые положения, определившие подходы к формированию этих законов, включали: конкретный перечень полномочий каждого уровня власти по выполнению обязательств государства; принципы финансового обеспечения исполнения полномочий и формы ответственности каждого уровня власти за их осуществление; принципы взаимоотношений органов власти разных уровней, обеспечивающие самостоятельность их деятельности в законодательно установленных пределах. В новых подходах нашло отражение стремление федерально го центра разграничить бюджетные полномочия и ответственность, оптимизировать финансовые взаимоотношения органов власти всех уровней бюджетной системы и в первую очередь на муниципальном уровне.

Поправки в Бюджетный кодекс затрагивают сразу несколько глав и по сути представляют собой новую его редакцию в части, касающейся межбюджетных отношений. Общая структура изменений и дополнений в Бюджетный кодекс включает следующие положения: уточнение бюджетных полномочий; бюджетное устройство; порядок разграничения расходных обязательств; закрепление налоговых доходов; межбюджетные трансферты; временная финансовая администрация; кассовое обслуживание бюджетов. В Налоговом кодексе уточняются перечни федеральных, региональных и местных налогов, а также выделяются в составе местных налогов районные и поселенческие.

В соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ все территории субъектов Федерации на основе региональных законов предлагается разграничить между городскими и сельскими по-

---

<sup>8</sup> Федеральный закон 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 федеральных законов "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"».

селениями, объединить группы поселений в муниципальные районы. Таким образом, заложена идея формирования двухуровневой системы местного самоуправления с фиксированным перечнем полномочий муниципальных образований разного типа<sup>9</sup>. Новые подходы к территориальной организации местного самоуправления предопределили и специфику регулирования новым федеральным законом таких вопросов, как разграничение полномочий, распределение налоговых доходов, установление общих принципов организации межбюджетных отношений, а также схемы взаимодействия регионального и местного уровней в области предоставления финансовой помощи.

В соответствии с поправками в Бюджетный кодекс вводится новое понятие "межбюджетные трансферты", под которыми понимается перечисление средств одного бюджета другому. Видами межбюджетных трансфертов выступают: дотации из фондов финансовой поддержки; субвенции, предоставляемые на исполнение делегированных полномочий через фонды компенсаций; субсидии и субвенции из фондов регионального и муниципального развития и фонда софинансирования социальных расходов; субвенции, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на выполнение межмуниципальных функций; "отрицательные трансферты" из бюджетов наиболее высокообеспеченных поселений и бюджетные кредиты бюджетам других уровней бюджетной системы.

Изменяется и содержание понятия "собственные доходы" бюджета, которые будут включать не только налоговые и неналоговые доходы в их традиционном понимании, но и безвозмездную финансовую помощь из бюджетов других уровней.

В рамках новой редакции главы 16 "Межбюджетные трансферты" Бюджетного кодекса закрепляются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального, региональных и местных бюджетов. В качестве основополагающих принципов можно выделить следующие:

— межбюджетные трансферты предоставляются лишь при условии соблюдения их получателями бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах;

— бюджетные кредиты предоставляются только при условии отсутствия просроченной задолженности у бюджета — получателя кредита перед бюджетом, предоставляющим кредит;

— при несоблюдении органами государственной власти или местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов орган, осуществляющий исполнение бюджета, вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций из федерального или регионального фонда компенсаций).

Предлагаемая схема оказания финансовой помощи муниципальным районам и городским округам во многом близка к применяемой в субъектах Российской Федерации и до принятия этого закона, однако имеет и ряд новаций. Дотации на выравнивание уровней бюджетной

---

<sup>9</sup> В соответствии с федеральным законом в России с 2006 г. предусмотрены три типа муниципальных образований: муниципальные районы, поселения и городские округа, а также внутригородские районы в городах федерального значения.

обеспеченности муниципальных образований будут предоставляться из трех фондов: двух, сформированных на региональном уровне (фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и фонд финансовой поддержки поселений), и районных фондов финансовой поддержки поселений. Законом уточнены требования к формированию и распределению средств этих фондов.

Кроме того, законодательством предусмотрена возможность формирования в составе расходов бюджета субъекта РФ фонда муниципального развития и фонда софинансирования социальных расходов, которые по своим целям аналогичны соответствующим федеральным фондам. Существует возможность формирования и иных фондов финансовой помощи местным бюджетам.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов тех или иных муниципальных образований не допускается. Применение этой нормы позволит повысить объективность распределения средств финансовой помощи и уменьшить иждивенческие настроения муниципальных образований.

Еще одно новшество — введение ограничения объемов трансфертов из фондов для конкретного муниципального образования исходя из соотношения бюджетной обеспеченности муниципалитета и средних по региону показателей. Таким образом, муниципалитет, получающий дотации, не должен оказаться в лучшем положении, чем тот, который их не получает.

В целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований допускается использование механизма так называемых "отрицательных трансфертов", субвенций в региональный фонд финансовой поддержки поселений из бюджета поселений, уровень бюджетной обеспеченности которых в расчете на одного жителя в два и более раз превышает средний уровень по данному субъекту Российской Федерации.

Кроме того, предусмотрены субвенции из регионального фонда компенсаций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Эти субвенции распределяются между всеми муниципальными образованиями пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на их стоимость.

Таким образом, на законодательном уровне было реализовано положение Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., которым рекомендуется распространить опыт оказания финансовой помощи через специализированные федеральные фонды на местный уровень<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> В августе 2004 г. Минфин России утвердил "Методические рекомендации по регулированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации" (приказ от 27 августа 2004 г. № 243).

## Перспективы реформирования финансовых основ федеративных отношений и местного самоуправления

Принятые в 2003-2004 гг. федеральные законы содержат также обширные главы, посвященные финансово-экономическим основам деятельности региональных и местных органов власти. Главная позиция новых законов — разграничение расходных обязательств. В Бюджетном кодексе фактически вводится три соответствующие схемы (см. табл. 6). При этом законодательно запрещается часто использовавшаяся в России в 1990-е годы схема "нефинансируемых мандатов".

Т а б л и ц а 6

### Принципиальные схемы разграничения расходных обязательств (полномочий)\*

	Полномочия по:			
	нормативно-правовому регулированию		"финансовому обеспечению	исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	введение	установление	обязательств	
<i>1. Собственные полномочия</i>				
Федерации	РФ	РФ	РФ	РФ
субъектов Федерации	СФ	СФ	СФ	СФ
органов местного самоуправления		МСУ	МСУ	МСУ
<i>2. Рамочное федеральное регулирование</i>				
полномочий субъектов Федерации	РФ	СФ	СФ	СФ
полномочия органов местного самоуправления	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
<i>3а. Делегирование полномочий</i>				
<i>Федерацией</i>				
субъектам Федерации -	РФ	РФ	РФ	СФ
органам местного самоуправления	РФ	РФ	РФ	МСУ
<i>3б. Делегирование полномочий</i>				
<i>субъектами Российской Федерации</i>				
органам местного самоуправления	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ

\* СФ — субъекты Федерации; МСУ — органы местного самоуправления

Источник: Минфин России.

Предполагается, что будет жестко соблюдаться следующее правило: именно тот уровень власти, который устанавливает расходные обязательства, должен находить средства на их финансирование в своем бюджете. По возможности расходные обязательства уровней власти будут максимально "разведены" и должны полностью вводиться, исполняться и финансироваться за счет бюджетов соответствующего уровня.

Полномасштабное внедрение этого принципа затруднено из-за того, что, согласно Конституции РФ, вопросов, относящихся исключительно к ведению региональных и муниципальных органов власти, сравни-

тельно немного<sup>11</sup>. По мнению экспертов, наиболее широко будет применяться вторая схема — "рамочное регулирование". С учетом высокой дифференциации положения регионов и отдельных муниципальных образований по различным социально-экономическим показателям большое значение, по-видимому, сохранит и процедура делегирования полномочий, сопровождающаяся выделением субвенций.

Предполагается, что внедрение указанных схем позволит решить главную проблему сложившейся системы межбюджетных отношений - существование "нефинансируемых мандатов". В то же время в Государственной думе РФ продолжается работа над предложениями по государственному минимальным социальным стандартам, которые по сути являются их новой формой. Кроме того, в "большой закон" о монетизации льгот на этапе его обсуждения в Государственной думе РФ было внесено положение, предусматривающее, что вновь установленные субъектами РФ и органами местного самоуправления размеры и условия оплаты труда, выплаты пособий, гарантии и компенсации соответствующим категориям граждан не могут быть ниже тех, которые действовали по состоянию на 31 декабря 2004 г. Данное положение фактически перечеркивает идеологические принципы реформы, направленной на разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти в России.

И все же реальная децентрализация социальной политики в ближайшие годы может стать одним из самых значимых событий реформы федеративных отношений в России. В соответствии со статьей 26.3 новой редакции федерального закона "Об общих принципах организации законодательных, (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", внесенной в качестве дополнения в этот закон федеральным законом № 95-ФЗ, к полномочиям региональных органов государственной власти, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств регионального бюджета, относится помимо прочего решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, а также детей-сирот, безнадзорных детей, ветеранов труда и других социально уязвимых категорий граждан.

Положения федеральных законов и других нормативных правовых актов Федерации по этим вопросам будут применяться с 2005 г. только в том случае, если региональными законами не будет установлено иное. Таким образом, региональные законодатели оказались перед трудным выбором при принятии ответственных политических решений по изменению социальной политики, например, в части определения категорий получателей и объемов детских пособий, различного рода льгот для пожилого населения и т.п.

Еще одной крупной новацией федерального законодательства является изменение принципов финансирования расходов на учебный процесс в средних школах. В соответствии с новым законода-

---

<sup>11</sup> Статьи 71 и 72 Конституции РФ содержат обширный перечень предметов ведения и полномочий федерального уровня власти и совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, который почти полностью покрывает нее сферы экономической активности и жизнедеятельности.

тельством общеобразовательные учреждения остаются в ведении муниципальных органов власти, однако ответственность за финансовое обеспечение учебного процесса возлагается на органы государственной власти субъектов Федерации, которые должны будут ежегодно передавать соответствующие средства в местные бюджеты путем предоставления субвенций на учебный процесс. Расчет величины средств для конкретных муниципальных районов должен производиться на подушевой основе, то есть исходя из количества учащихся с учетом удорожающих коэффициентов.

По оценкам, общий объем субвенций, передаваемых из региональных бюджетов в местные, в 2005 г. составит около 192 млрд. руб. Многие регионы внедрили схему подушевых нормативов на среднее образование для расчета субвенций местным бюджетам уже начиная с 2004 г., так как в 2003 г. был принят федеральный закон, вносящий данную норму в качестве дополнения в закон "Об образовании".

В целом в 2005 г. местные бюджеты сократят свои обязательства более чем на 320 млрд. руб., или на  $Ч_A$  от существующего уровня. В то же время ожидается резкое увеличение расходных обязательств, закрепленных за региональным уровнем власти. При этом значительные средства субъект Федерации будет обязан передать в местные бюджеты в виде субвенций, в том числе на организацию учебного процесса, предоставление адресных жилищных субсидий населению и т.п.

Предполагаются значительные изменения в доходной части бюджетов разных уровней. Одной из наиболее важных новаций будет отмена регулирующих налогов, которые, по мнению разработчиков нового законодательства, сдерживают экономическое развитие.

После бурных обсуждений была законодательно утверждена система, обеспечивающая каждому субнациональному бюджету собственные налоги. Для субъектов Федерации ими станут: налоги на имущество юридических лиц и на игорный бизнес, транспортный, а также налог на прибыль в пределах ставки 4%, который по сути является аналогом регионального налога; для поселений — налог на имущество физических лиц и земельный. В более сложном положении оказались муниципальные районы, фактически оставшиеся без собственных налогов. Формально за этим уровнем закреплен единый налог на вмененный доход, который фактически является специальным налоговым режимом. Кроме того, сохраняются отчисления от федеральных налогов. Возможно, в перспективе на местном уровне значимым может стать налог на недвижимость.

Введение в действие новой системы межбюджетных отношений предусматривает относительно длительный переходный период. Ожидается, что основные изменения, в том числе в результате принятия различных региональных законов, произойдут в 2005-2006 гг.