

Лавров А.М., Климанов В.В. Возможные направления оптимизации бюджетных расходов субъектов федерации // Федерализм. – 2003. №1. С. 201–216.

*Алексей ЛАВРОВ, Владимир КЛИМАНОВ*

## **ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ**

**В** 2001 г. суммарный объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составил 1,3 трлн. рублей. Эти расходы в абсолютном выражении возросли по сравнению с 2000 г. по большинству разделов: на государственное управление и местное самоуправление — более чем на 20 млрд. рублей; на промышленность, энергетику и строительство — более чем на 90 млрд. рублей; на образование — более чем на 52 млрд. рублей; на ЖКХ — на 30 млрд. рублей. Снизилась лишь суммарные расходы по разделу «Прочие» — на 29 млрд. рублей.

В целом, структура расходов консолидированных региональных бюджетов в 2001 г. выглядит следующим образом: 2/3 расходов составляла большая часть статей, связанная с бюджетными услугами; около 30% приходилось на квазиобщественные расходы — на развитие рыночной инфраструктуры, транспорта, дорожного хозяйства и телекоммуникаций, а также на ремонт и дорожное строительство, жилищное строительство, жилищ-

но-коммунальное хозяйство; 1/10 расходов может быть определена как финансовая поддержка коммерческого сектора (расходы, идущие в промышленность, энергетику, строительство, сельское хозяйство и средства массовой информации). В то же время доля поддержки коммерческого сектора в общих расходах региональных бюджетов выше, чем последнее значение, т.к. оказание поддержки предприятиям и организациям в квазикоммерческом секторе также может быть интерпретировано как поддержка коммерческого сектора.

В структуре расходов в 2001 г. по сравнению с 2000 г. более чем в 4 раза возросли суммарные расходы на промышленность, энергетику и строительство, несколько снизился удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство и ЖКХ, а также по статье «Прочие расходы». Эти же тенденции сохранились и в первом полугодии 2002 г.

Если проанализировать изменение долей бюджетов разных уровней в финансовой поддержке коммерческого сектора, то легко выявляется факт увеличения доли региональных бюджетов при соответствующем снижении удельного веса федерального бюджета.

#### ***Почему бюджеты субъектов Федерации перегружены расходными обязательствами?***

Повышенная доля консолидированных региональных бюджетов в расходах всей бюджетной системы страны по отношению к аналогичной доле в доходах (табл. 1) является причиной высокой значимости межбюджетного регулирования и вообще большого внимания, уделяемого федеральным правительством ситуации с расходами региональных и местных бюджетов.

Таблица 1

#### ***Доля консолидированных региональных бюджетов в бюджетной системе страны (в %)***

	1998	1999	2000	2001	2002-2005*
Доходы	54	49	46	41	40—42
Расходы	54	52	54	54	51—53
Примечание. * — Прогноз					

Опережающий по отношению к росту доходов рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации свидетельствует о перегруженности этих бюджетов расходными обязательствами. Кроме того, отнюдь не все расходы осуществляются эффективно и рационально. Таким образом, вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости оптимизации расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Ввиду отсутствия имеющейся информации о собственно расходах, которые можно считать нерациональными, неэффективными, интересным представляется проведение анализа расходования средств региональных и местных бюджетов, идущих по статьям бюджетной классификации, которые также могут включать в себя неэффективные расходы. С разной степенью допущения к таким статьям могут быть отнесены следующие:

- субсидии на промышленность, энергетику и строительство;
- субсидии на сельское хозяйство и рыболовство;
- жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе субсидии, трансферты населению;
- частично — государственное управление и местное самоуправление, образование, здравоохранение и физическая культура, социальная политика, в том числе оплата труда;
- статьи «Прочие расходы», в том числе бюджетные ссуды и «Прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам».

Общая сумма таких расходов в консолидированных региональных бюджетах в 2000 г. составила 285,3 млрд. руб., или 4,0% валового внутреннего продукта, в 2001 г. — 314,5 млрд. руб., или 3,4%, а в первом полугодии 2002 г. — 134,0 млрд. руб. или 2,4% ВВП, соответственно.

Анализ абсолютных значений суммарных расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации показывает, что максимальные расходы приходятся на статью «Жилищно-коммунальное хозяйство» — около 200 млрд. руб. в 2000 и 2001 гг. и около 100 млрд. руб. за первое полугодие 2002 г. Расходы по этой статье более чем в 2 раза превышают расходы по другим статьям. Основной составляющей этих расходов являются субсидии — более половины всех расходов по статье. В абсолютном выражении расходы только на субсидии ЖКХ превышают даже расходы на промышленность, энергетику и строительство; сель-

ское хозяйство и рыболовство; прочие расходы; государственное управление и местное самоуправление.

Доля субсидий также велика и в расходах на сельское хозяйство и рыболовство, причем, постепенно увеличиваясь, по данным за первое полугодие 2002 г., она составила более 50% всех расходов на сельское хозяйство и рыболовство.

В структуре прочих расходов необходимо выделить те из них, которые не отнесены к другим подразделам. Они составляют более 3/4 всех прочих расходов, а по данным за 2001 г. — даже превышают их.

Отмечается и устойчивый рост расходов на государственное управление и местное самоуправление — по данным за первое полугодие 2002 г. расходы по этой статье вплотную приблизились к значению 2000 г. и составили более 50% аналогичных расходов в 2001 г.

Значимость отдельных расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации подчеркивается и тем, что они могут быть сравнимы с ВВП. Так, например, суммарные расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на образование или ЖКХ составляют около 2,5 ВВП, а расходы на субсидии ЖКХ — более 1,5% ВВП.

По отношению к ВВП в 2002 г. (по данным за первое полугодие) наблюдалось снижение всех расходов, за исключением расходов на образование, выросших до 3% ВВП (рост на 0,5 процентных пункта).

Соотношение всего расходов местных бюджетов с ВВП составляет около 40% аналогичного показателя консолидированных бюджетов, что свидетельствует о значимости расходной части местных бюджетов для консолидированных бюджетов. В основном из местных бюджетов осуществляются расходы на оплату труда в образовании и в целом на образование; на субсидии ЖКХ и в целом ЖКХ. Доля же местных бюджетов в расходах по статье «Прочие» — менее 30%.

#### ***Парадоксы и перекосы в расходовании средств на ЖКХ из региональных и местных бюджетов***

Представляется, что одним из нерациональных направлений расходования финансовых средств из региональных и местных бюджетов являются расходы на жилищно-коммунальное хозяй-

ство. Существующая тарифная политика, проводимая региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, дотирует за счет перекрестного субсидирования тех, кто лучше обеспечен жильем, а бюджетная и налоговая политика стимулирует коммерческое строительство нового жилья, увеличивая объем субсидий на его оплату.

Как показали предварительные расчеты, общий объем средств, направляемых на субсидии населению по оплате жилищно-коммунальных услуг, составил 4,5 млрд. рублей. В то время как субсидии на покрытие убытков организаций за тот же период составили 60,0 млрд. рублей, или в среднем чуть менее трети (31,6%) от общих расходов на отрасль «жилищно-коммунальное хозяйство». Средний уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг в 2001 г. составил 63% от нормативной стоимости при максимально допустимой доле расходов на жилищно-коммунальные услуги в 19%.

При этом нормативная стоимость жилищно-коммунальных услуг может значительно отличаться от фактической величины затрат на производство этих услуг (по данным за 2001 г. такая разница в среднем составила 12%), и, следовательно, уровень нерациональных расходов из консолидированных региональных бюджетов реально может оказаться несколько большим, чем по отчетности.

Анализ кассового исполнения консолидированных бюджетов субъектов Федерации за 4 месяца 2002 г. показал, что доля субсидий на покрытие убытков организаций оставалась стабильной (31,6%), несмотря на значительный рост среднего уровня оплаты населением жилищно-коммунальных услуг (до 73%), т.е. на 10 процентных пунктов относительно 2001 г. При этом доля субсидий населению в общих расходах на ЖКХ возросла незначительно: с 2,4 до 2,9%.

Простая экстраполяция полученных данных на весь 2002 г. дает следующие показатели: 70,2 млрд. руб. в целом, в том числе сумма субсидий на покрытие убытков организаций, возникающих при продаже товаров (работ, услуг) в ЖКХ составит 64,3 млрд., а субсидии населению по оплате жилищно-коммунальных услуг — 5,9 млрд. рублей.

Безусловно, переход на федеральные стандарты оплаты жилищно-коммунальных услуг мог бы вызвать единовременный рост объемов субсидий в данной отрасли до 83,6 млрд. руб. по

итогах минувшего года, что потребовало бы поиска дополнительных финансовых средств. На самом деле рост расходов консолидированных региональных бюджетов будет не столь большим в силу инертной реакции населения на введение заявительного порядка выплаты субсидий семьям с низким уровнем доходов. Кроме того, как показывают расчеты, уже в 2003 г. такой переход может принести реальную бюджетную экономию на сумму более чем в 50 млрд. рублей.

В то же время, доля расходов на ЖКХ, как в расходах всего, так и по отношению к собственным доходам, сокращается, и по Российской Федерации и по регионам. Необходимо отметить, что в 2000 г. в ряде регионов расходы на ЖКХ превышали собственные доходы, а субсидии на ЖКХ для многих регионов составляют около половины собственных доходов.

В консолидированных бюджетах субъектов Федерации основные расходы на ЖКХ приходятся на долю местных бюджетов: более 57% расходов в целом на ЖКХ, более 71% расходов на субсидии ЖКХ, более 83% расходов на трансферты населению на ЖКХ (по данным за первое полугодие 2002 г. в среднем по Российской Федерации).

В целом ряде регионов все перечисленные расходы практически полностью осуществляются из местных бюджетов: Красноярский край, Самарская область — только из местных бюджетов; Московская область (соответственно 99,1, 99,2 и 100%).

Необходимо отметить, что расходы на ЖКХ составляют основную часть расходов местных бюджетов. Так, расходы на субсидирование ЖКХ составляют более трети всех расходов местных бюджетов во многих регионах, а в среднем по России — пятую часть всех расходов.

Кроме расходов по направлениям субсидирования отраслей реального сектора экономики и поддержки ЖКХ нерациональное расходование средств из региональных и местных бюджетов имеет место и по другим статьям бюджетной классификации, в том числе таким, как «государственное управление и местное самоуправление», «образование», «здравоохранение и физическую культуру», «социальную политику» и «прочие расходы».

Безусловно, одним из наиболее очевидных свидетельств нерациональности расходования средств из региональных бюджетов может быть статья «Прочие расходы». В некоторых регионах именно в этой статье скрываются расходы, идущие на цели, ко-

торые сложно даже обосновать с точки зрения действующего бюджетного законодательства. В отдельных регионах исполнительная власть финансирует из бюджета даже строительство культовых сооружений. Так, например, по заявлению губернатора Омской области Л. Полежаева, он «...строил и впредь будет строить храмы в области». В 2001 г. на культовые сооружения там было потрачено 30 млн. рублей из областного бюджета. В соседней Томской области, по данным областной прокуратуры, по этой статье расходовались средства на конкурсы, выставки, льготную подписку, приобретение оргтехники и предметов культурно-бытового назначения. А в Эвенкийском автономном округе прочие расходы по отношению к ВРП составляют 61% при среднероссийском уровне — 1%.

Так же одной из очевидных форм неэффективного расходования бюджетных средств на региональном и местном уровнях является часто неоправданное и завышенное предоставление региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления гарантий и поручительств коммерческим предприятиям, а также предоставление индивидуальных налоговых льгот, что можно рассматривать как скрытое субсидирование данных предприятий за счет бюджетных средств.

#### ***Пути оптимизации расходов консолидированных региональных бюджетов***

Анализ расходования средств из консолидированных региональных бюджетов в 2000—2002 гг. демонстрирует возможности сокращения объемов отдельных статей бюджетных расходов конкретных субъектов Федерации без значимого «ущерба» для самого региона, предприятий, расположенных на его территории, и его жителей. При этом следует иметь в виду, что в России — стране относительно «молодой» федерации, с переходной экономикой — не окончательно закрепился весь перечень полномочий, приходящийся на субнациональный уровень.

Все вышесказанное диктует необходимость проведения оптимизации расходов консолидированных региональных бюджетов в рамках общих усилий государства, направленных на становление подлинной федерации и рыночной экономики.

Общей рекомендацией в данной связи является, прежде всего, выполнение положений, заложенных в одобренной федера-



льным правительством Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. С целью содействия экономическому росту, повышения качества жизни граждан необходимо провести комплекс мероприятий, направленных на улучшение состояния региональных и местных бюджетов. Среди них могут быть названы следующие семь.

**Первое.** Дополнительная централизация налоговых доходов с обязательным последующим увеличением объемов финансовой помощи.

В соответствии с Конституцией, Россия является федеративным государством. С учетом этого бюджетная система в стране имеет несколько уровней, а именно: федеральный, региональный и местный (ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В основе межбюджетных отношений в России, среди прочих, лежат и такие принципы, как распределение и закрепление расходов бюджетов, разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по определенным уровням, равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 129).

По уровню централизации налоговых доходов Россия примерно соответствует среднему для федеративных государств показателю. Более высокую децентрализацию могут себе позволить развитые — экономически и политически — федерации. Для стран же с развивающейся и переходной экономикой действует целый ряд серьезных ограничений, таких, как макроэкономические риски, зависимость от внешних рынков, значительные межрегиональные различия, неразвитость институтов гражданского общества и проч. Для переходной экономики высокая децентрализация налоговых доходов крайне опасна по разным причинам: центральное правительство теряет рычаги для проведения фискальной политики, усиливается роль политических факторов, торга между центральными и региональными органами государственной власти. Важным фактором, который нельзя недооценивать, является то, что децентрализация налоговых ресурсов невозможна без нормального гражданского общества, без сформировавшихся демократических институтов. Если этого нет, децентрализация не достигает своих конечных целей.

Поэтому, вопреки распространенному мнению, дополнительная централизация налоговых доходов с обязательным после-

дующим увеличением объемов финансовой помощи может привести к улучшению состояния региональных бюджетов, что и произошло, например, в 2001 г. после принятия принципиального решения о полной централизации налога на добавленную стоимость и усилении за счет этого бюджетного выравнивания путем создания Фонда компенсаций.

В то же время Россия находится только в начале реального формирования в стране бюджетного федерализма. Ключевым вопросом в настоящее время для нее является следующий: какая степень децентрализации бюджетных доходов необходима и определяет ли степень этой децентрализации развитие федеративных отношений?

Можно отметить, что в России есть, по крайней мере, еще один фактор, препятствующий перемещению большого количества налоговых доходов на уровень региональных и местных бюджетов: для России характерны чрезвычайно резкие межрегиональные различия в бюджетной обеспеченности, выравнивание которых предполагает большие масштабы перераспределения средств через федеральный бюджет. Ситуация усугубляется тем, что в стране существует большое число субъектов межбюджетных отношений (количество субъектов Федерации в России максимально среди всех федеративных государств мира).

**Второе.** Повышение качества менеджмента в общественном секторе. В целом в настоящее время управлением расходами региональных и местных бюджетов занимаются преимущественно финансовые органы администраций (правительств) субъектов Федерации и муниципальных образований. Чаще всего финансовые органы озабочены необходимостью осуществить финансирование расходов, не обеспеченных доходной базой. Показатели повышения эффективности расходов, которыми отчитываются исполнители, в бюджетах не учитываются и в этом смысле не являются достоверными. Одной из основных проблем, мешающих вести работу по повышению эффективности расходования средств региональных и местных бюджетов, является недостаточный уровень менеджмента в общественном секторе, понимаемого как проведение постоянной работы, связанной с планированием бюджетных расходов в увязке с конкретными видами общественных услуг, сравнительного анализа эффективности расходования бюджетных

средств на основе сопоставимых индикаторов, мониторинга деятельности бюджетной сети по оказанию общественных услуг.

Как показывают примеры, приводимые в средствах массовой информации, повышение эффективности бюджетных расходов производится административными методами под давлением вышестоящих инстанций, а чаще отмечаются случаи скрытого противодействия повышению эффективности его расходов. При этом подразделения региональных и местных органов власти и управления, ответственные за работу по снижению бюджетных расходов, не определяются. Нормативная база в недостаточной мере регулирует все этапы расходования денежных средств территориальных бюджетов; нет системы, стимулирующей и контролирующей работу органов государственной власти и местного самоуправления, а также отдельных служащих к проведению более рациональной политики в отношении бюджетных расходов. Информации для разработки и принятия управленческих решений по оптимизации расходов региональных бюджетов также недостаточно.

*Третье.* Определение полномочий региональных бюджетов по финансированию общественных услуг. Падение доходов региональных бюджетов в начале 1990-х годов привело к существенному сокращению расходов бюджетов, когда финансировались только самые необходимые из них: заработная плата с начислениями, расходы, необходимые для функционирования бюджетных учреждений по оказанию общественных услуг. В этих условиях сокращение расходов консолидированных региональных бюджетов было возможно только за счет падения качества общественных услуг, оптимизации численности бюджетных учреждений и сотрудников сектора государственного и муниципального управления, коммерциализации предоставления общественных услуг. Рост доходов бюджетов после августа 1998 г. увеличил возможности по финансированию бюджетных учреждений. В этих условиях появились дополнительные возможности повышения эффективности расходов за счет снижения стоимости производства и доставки потребителям общественных услуг.

В условиях дефицита большинства региональных бюджетов вопрос о том, куда направить средства, являлся неактуальным, т.к. их хватало только на финансирование самых необходимых потребностей. Существенный рост доходов консолидирован-

ных региональных бюджетов после девальвации рубля в августе 1998 г. поставил перед финансовыми органами проблему отсутствия прозрачных методик эффективного и корректного планирования расходов бюджета. При этом основой для управления бюджетными расходами должны быть прозрачность финансовой отчетности, наличие нормативов и правил, в соответствии с которыми планируются расходы по всем уровням бюджетной системы. Обзоры расходов региональных бюджетов на финансирование отдельных отраслей, проведенные в 2000—2002 гг. в рамках проекта МБРР «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне», показали, что полномочия региональных бюджетов по финансированию общественных услуг размыты и определение их перечня в полном объеме не представляется возможным. Те услуги, которые сейчас финансируются за счет бюджетов, не имеют описания (паспорта услуги), и качество их не определено, что не позволяет рассчитать величину затрат на их предоставление. Не зная, что должно финансироваться, становится непонятным, что действительно необходимо, а от чего можно отказаться ради сокращения нерациональных расходов. Из учета невозможно понять, сколько стоит услуга, сколько — стоимость ее доставки до потребителя, какая себестоимость оказания этой услуги у различных бюджетных учреждений. Льготы, предоставляемые за счет средств региональных бюджетов, не показываются в расходной части, что выводит их из сферы регулирования представительными органами государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время одним из основных способов «псевдооптимизации» расходов региональных бюджетов, применяемых на практике, является сокращение финансирования, что приводит к неконтролируемому снижению качества услуг, нарушениям сложившихся технологий производства работ и надежности инженерных систем. По экспертным оценкам, обеспечение полного финансирования текущих расходов региональных бюджетов может быть осуществлено путем принятия комплексных мер, включающих сокращение издержек оказания бюджетных услуг, оптимизацию количества и изменение структуры оказываемых услуг, увеличение стоимости бюджетных услуг, оплачиваемых потребителями, ревизию и сокращению льгот, наведе-

ние порядка с их получением, сокращение несанкционированного пользования общественными услугами и т.п.

**Четвертое.** Повышение бюджетной дисциплины. В условиях нехватки доходов продолжается привлечение заемных средств на финансирование текущих расходов региональных бюджетов, что в мировой практике считается неприемлемым. Декларации региональных органов государственной власти о прекращении этой практики не выполняются. Расчеты с использованием неденежных форм расчетов значительно уменьшились за последние несколько лет, но все равно сохраняются. Продолжается предоставление дотаций, субсидий и льгот по уплате налогов в региональные бюджеты и по арендной плате за нежилые помещения. Тарифы на энергию, воду, прием сточных вод в канализацию, услуги жилищно-коммунального хозяйства и прочее часто устанавливаются ниже себестоимости, что вынуждает предусматривать в бюджетах расходы на компенсацию убытков по оказанию этих услуг.

**Пятое.** Повышение качества планирования расходов отраслей. Неэффективность расходования средств региональных бюджетов связана с существенными недостатками планирования расходов отраслей. В средствах массовой информации приводятся случаи, когда исполнение разделов и статей бюджетов субъектов Федерации имеет астрономические перекосы: от 0 до нескольких тысяч процентов отклонения. Чаще всего «рекордсменом» становится статья «Прочие расходы». Так, например, расходы бюджета Омской области в 2000г. по этой статье были исполнены более чем на 700%, а в первом полугодии 2001 г. — более чем на 900%.

Не соблюдаются зависимости между количеством сотрудников, величиной бюджетного финансирования и численностью обслуживаемого населения, да и сама численность сотрудников государственного (муниципального) сектора превышает разумную. Сеть получателей бюджетных средств не унифицирована, не оптимизированы затраты на ее содержание. Исчерпывающий перечень получателей бюджетных средств часто не ведется и не обновляется, т.е. сеть непрозрачна для финансовых органов. Имеющаяся сеть бюджетных учреждений, финансирующихся за счет средств территориальных бюджетов, в значительной своей части носит избыточный характер и не соответствует возможностям бюджетов по ее финансированию и

спросу потребителей общественных услуг. Избыточность проявляется в громоздкости управленческого аппарата, дублировании функций, численности штатов сверх оптимальной, предоставлении дорогостоящих услуг ограниченному кругу потребителей, вместо предоставления массовых услуг широкому кругу потребителей. По экспертным оценкам, только за счет инвентаризации, унификации и стандартизации услуг и бюджетных учреждений возможно сокращение расходов региональных бюджетов до 3%.

При составлении региональных бюджетов часто не прогнозируется численность потребителей бюджетных услуг по отраслям. Снижение рождаемости в 1990-е годы привело к тому, что в ближайшее время в некоторых муниципальных образованиях в первый класс не поступят ученики. Решение проблемы избыточности существующей сети бюджетных учреждений приведет к необходимости снижать численность персонала, перепрофилировать или закрывать ясли, детские сады, школы, поликлиники, больницы и т.д. Кроме избыточности самой бюджетной сети избыточными являются и всевозможные посредники и перепродавцы в форме государственных (муниципальных) унитарных предприятий или акционерных обществ. К наиболее известным из них необходимо отнести перепродавцов в энергетике.

**Шестое.** Повышение эффективности расходов бюджетных учреждений. Недостаточно используемым механизмом повышения эффективности расходов бюджетных учреждений является лимитирование потребления ресурсов в натуральных показателях. Наиболее затратными потребляемыми ресурсами бюджетных учреждений являются тепловая и электрическая энергия, вода, канализация, вывоз твердых бытовых отходов, транспортные услуги и услуги связи. Сейчас лимиты потребления ресурсов в натуральных показателях слабо зависят от объема оказываемых общественных услуг и в основном зависят от денежных лимитов финансовых органов и потребления ресурсов в прошедшем финансовом году, определяемого по выставленным счетам. Из-за отсутствия приборов учета точных данных о величинах потребления тепловой и электрической энергии, воды, а также пропуска сточных вод через канализацию, бюджетные учреждения не имеют соответствующих натуральных показателей. Выставление счетов поставщиками производится на основании их расчетных данных или, в лучшем случае, на основании

данных их приборов учета, следовательно, не могут быть проверены и, в случае необходимости, оспорены бюджетными учреждениями. По оценкам, установка приборов учета приводит к снижению суммы выставляемых счетов на 30—40%.

Пока недостаточно широко применяется практика контрактации — найма органами государственной власти и местного самоуправления частных компаний для оказания населению услуг, ранее традиционно оказываемых организациями общественного сектора. Немногочисленные успешные примеры такого рода — это коммерциализация наземного общественного транспорта маршрутными такси во многих городах России. Имеется потенциал расширения контрактации в обслуживании жилого фонда, лифтового хозяйства, вывозе твердых бытовых отходов и т.д.

Еще одним резервом оптимизации расходов региональных бюджетов является нормализация процедур ведения бюджетными учреждениями предпринимательской и иной деятельности, приносящей доход. Объем такой деятельности составляет несколько процентов от расходов региональных бюджетов, а по оказанию некоторых видов услуг государственный (муниципальный) сектор является монополистом. Для ведения предпринимательской деятельности увеличиваются штаты бюджетных учреждений, используются дополнительные, по сравнению с необходимыми, помещения, потребляются ресурсы в виде тепловой и электрической энергии, вода, услуги канализации. Тарифы на эти ресурсы, для ведения предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, соответствуют тарифам бюджетных учреждений по оказанию общественных услуг. Это ведет к скрытому перекрестному субсидированию одних услуг за счет других и увеличивает расходы бюджетов на дотирование соответствующих поставщиков услуг. При отсутствии достаточного контроля за предпринимательской и иной деятельностью, приносящей доход, возможно занижение цен (расценок, тарифов) на платные услуги бюджетных учреждений до уровня ниже рыночных.

Важным фактором, предупреждающим данные нарушения, должен являться консолидированный учет доходов бюджетных учреждений из всех источников финансирования и планирование покрытия расходов бюджетных учреждений за счет всех их

доходов. Кроме этого, остается неурегулированным вопрос о целесообразности ведения прибыльных видов деятельности предприятиями и организациями, находящимися в государственной (муниципальной) собственности и на частичном бюджетном финансировании. Это усугубляется традиционным стремлением региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления распространить свое влияние на все стороны экономической жизни. Часто при этом пополнение бюджета за счет неналоговых доходов оказывается совсем не значительным. Так, например, по итогам первого полугодия 2001 г. в бюджет Воронежской области дивиденды по акциям поступили только от трех акционерных обществ из 45 хозяйствующих субъектов, где область имеет свою долю в уставном капитале, а объем этих поступлений составил всего 30 тыс. рублей.

Эти вопросы законодательно не регламентированы, и соответствующие финансовые операции не планируются, что ведет к тому, что бюджетные учреждения по ним не отчитываются. В то же время, как показывает мировая практика, одним из наиболее эффективных способов снижения расходов бюджетов является коммерциализация отдельных услуг.

Существующая форма бюджетной отчетности не дает возможности оценить степень эффективности расходования бюджетных средств как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

**Седьмое.** Сокращение объема необоснованных налоговых льгот, гарантий и поручительств. Как уже упоминалось выше, значительные объемы «резервов» региональных бюджетов скрываются в суммах, предоставляемых региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления налоговых льгот, гарантий и поручительств хозяйствующим субъектам. Единовременное сокращение объема таких льгот, гарантий и поручительств невозможно, в том числе из-за необходимости выполнения субъектами Федерации ряда условий, выдвигаемых федеральным законодательством. Однако целесообразно сократить практику необоснованного предоставления индивидуальных налоговых льгот. Следует упорядочить систему возникновения на территории России регионов с особым налоговым режимом («внутренних оффшоров»). При выдаче органами государственной власти



субъектов Федерации и органами местного самоуправления гарантий и поручительств необходимо учитывать соблюдение следующих условий:

- бюджетные средства предназначены для обеспечения задач и функций государства, в том числе для обеспечения населения необходимыми услугами и социальными гарантиями. Бюджетными средствами запрещено рисковать, и поэтому недопустимо их использование исходя из коммерческих соображений, бюджетные средства необходимо расходовать только в соответствии с общественными нуждами, а не с коммерческими интересами;

- бюджетные средства не должны препятствовать развитию конкуренции путем создания предпосылок для возникновения рыночных диспропорций (предоставление «бесплатных кредитов» отстающим предприятиям), а потому должны осуществляться только на конкурсной основе на условиях платности.

\* \* \*

Реализация вышеперечисленных мер позволит оздоровить состояние региональных и местных бюджетов, а также всей бюджетной системы страны.

Однако такие шаги должны быть просчитаны с учетом анализа расходов собственно федерального бюджета, сложившейся территориальной структуры налоговой базы, а также возможности повышения эффективности бюджетных расходов в образовании, здравоохранении и других областях социальной сферы.

Но реализация высказанных предложений невозможна также без снижения значимости административных барьеров, ликвидации добровольно-принудительных сборов, практикуемых на региональном и местном уровнях, сокращения масштабов коррупции.

Переориентация нерациональных расходов региональных и местных бюджетов должна быть нацелена прежде всего на финансирование таких социально значимых отраслей, как образование, наука, здравоохранение. Одной из открывающихся возможностей может стать увеличение оплаты труда, пенсий и других выплат населению.