

**Оценка механизма
распределения федеральной финансовой
помощи бюджетам субъектов Российской Федерации
и направления его совершенствования**

(Аналитическая записка)

Аналитическая записка подготовлена на основании результатов оперативного контроля и проверок, проведенных направлением по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней (аудитор Счетной палаты С.Н. Рябухин).

При подготовке записки использована информация, полученная от субъектов Российской Федерации, Минфина России и Минэкономразвития России, других ведомств, а также материалы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Общая характеристика состояния
межбюджетных отношений, в части распределения
федеральной финансовой помощи бюджетам
субъектов Российской Федерации**

Условия экономической стабилизации и роста в Российской Федерации во многом зависят от создания оптимальных форм бюджетных взаимоотношений. При этом проблема вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы делают необходимой разработку и проведение целенаправленной политики бюджетного выравнивания в России.

Межбюджетные отношения должны быть, прежде всего, справедливыми, прозрачными, прогнозируемыми. В них должны предусматриваться реальные механизмы обеспечения региональных и местных бюджетов доходными источниками в соответствии с расходными полномочиями. Доходы региональных и местных бюджетов должны быть достаточными для выполнения тех задач и функций, которые перед ними стоят.

Система межбюджетных отношений в Российской Федерации должна максимально стимулировать регионы к выходу на финансовую самостоятельность, к развитию собственной налоговой базы, ликвидации “иждивенческих настроений”. Она должна в первую очередь снижать количество дотационных регионов, сокращать встречные финансовые потоки между уровнями бюджетов, обеспечивать выравнивание социально-экономического развития территорий, гарантировать всем гражданам, независимо от места их проживания, минимум бюджетного обеспечения.

В этой связи Российская Федерация, как федеральное государство, не может обходиться без системы оказания финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижестоящих уровней. В Российской Федерации необходимость финансовой помощи из федерального бюджета обосновывается тем, что 75 субъектов Российской Федерации, или 84,26 % от их общего числа, не располагают на сегодня и в условиях действующей системы распределения налоговых поступлений не будут располагать доходным бюджетным потенциалом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на финансовый год (процент аналогичных муниципальных образований, по ряду оценок, колеблется от 85 до 90 процентов).

По своему экономическому смыслу федеральная финансовая помощь направлена на выравнивание уровня бюджетных услуг, оказываемых на территории государства. Количественная оценка данного уровня заключается в определении, во-первых, межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг, во-вторых, потенциального уровня государственных доходов, которые можно мобилизовать в региональный бюджет. Объем финансовой помощи конкретному региону должен находиться в прямой зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и в обратной - от его доходного потенциала. При этом государственные минимальные социальные стандарты должны рассматриваться базовым условием порядка определения объема финансовой помощи территориальным бюджетам.

В рамках обозначенных выше проблем в последние годы сделаны важные шаги по дальнейшему реформированию межбюджетных отношений. К ним относятся: новые подходы в разработке формализованного метода распределения средств из федерального бюджета в бюджеты регионов; введение процедуры предварительного согласования методик распределения финансовой помощи и компенсаций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации, осуществляемой трехсторонней рабочей группой с участием Правительства Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; выведение за рамки Фонда финансовой поддержки регионов - средств компенсационного характера с образованием Фонда компенсаций; создание в федеральном бюджете Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда реформирования региональных финансов; принятие нового подхода к сокращению части нефинансируемых мандатов путем замены предоставления ведомственных льгот отдельных категорий граждан, повышением им оплаты труда.

Всему этому способствовало принятие Правительством Российской Федерации концептуальных программных документов, в которых дана оценка состоянию межбюджетных отношений и определены направления дальнейшего их совершенствования. Это Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах и Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Ряд отмеченных выше проблем нашли свое отражение в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в выступлении Президента Российской Федерации на совместном заседании коллегий Минфина России и Минэкономразвития России 19 марта 2004 года. Так, в решении совместного заседания коллегий указанных ведомств предусмотрено в 2004 году сосредоточить усилия на решении следующих задач: совершенствование межбюджетных отношений в условиях разграничения полномочий бюджетов различных уровней; отмена нефинансируемых обязательств на федеральном и региональном уровнях; продолжение совместно с субъектами Российской Федерации работы по совершенствованию методики распределения средств финансовой помощи из федерального бюджета, стимулирующей увеличение доходов бюджетов в регионах и муниципальных образованиях.

В связи с вышеизложенным, в Аналитической записке при анализе состояния межбюджетных отношений, в части распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, основное внимание уделено оценке механизмов распределения федеральной помощи через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета.

Кроме того, рассмотрены проблемы финансовой помощи бюджетам закрытых административно-территориальных образований.

**Оценка механизмов распределения федеральной
финансовой помощи через фонды, образованные в составе
расходов федерального бюджета, для оказания финансовой помощи
бюджетам субъектов Российской Федерации**

Основной объем федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации распределяется через 5 фондов: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд реформирования региональных финансов, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития (структура и объемы этих фондов за 2002-2004 годы приведены в приложении 1 (приложения в Бюллетене не публикуются)).

В ходе оценки эффективности механизма распределения федеральной финансовой помощи через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета, для оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации осуществлен анализ указанных фондов с точки зрения цели их создания, принципа распределения средств, типа финансовой помощи, условий предоставления средств, статуса (приложение 2).

Результаты проведенного анализа эффективности механизмов распределения федеральной финансовой помощи через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета, для оказания финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации следующие:

Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

В настоящее время Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФПР) является основным источником предоставления финансовой помощи регионам.

Основной задачей предоставления финансовой помощи из этого фонда является сокращение различий (выравнивание) в уровне душевых доходов территориальных бюджетов путем увеличения объема финансовых ресурсов наименее обеспеченных собственными доходами регионов с целью обеспечения наибольшего числа граждан минимально необходимым, а по существу - максимально возможным объемом бюджетных услуг.

Большая часть средств ФФПР - это дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Кроме того, в составе ФФПР выделяются целевые субсидии на государственную поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, а также субвенции на компенсацию тарифов за электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

В первые годы существования ФФПР при определении финансовой помощи учитывались фактические доходы и расходы бюджетов субъектов Российской Федерации. При таком подходе региональные власти оказывались заинтересованными в завышении расходов и занижении доходов. В связи с этим было принято решение отказаться от такого определения доходного потенциала и расходных потребностей.

В результате последующих доработок финансовая помощь регионам из средств ФФПР стала основываться на методике, определяющей оценку уровня бюджетной обеспеченности регионов на основе сопоставления потенциальных объемов доходов, которые могут быть собраны в региональные бюджеты, и стоимости оказания бюджетных

услуг субъекта Российской Федерации. Соотношение потенциальных доходов и условно-нормативных расходов регионов получило в методике название “приведенные к сопоставимым условиям удельные (в расчете на душу населения) валовые налоговые ресурсы”.

Средства ФФПР разделяются на две части.

Первая часть ФФПР (80 %) распределяется между субъектами Российской Федерации, для которых приведенные к сопоставимому виду удельные валовые налоговые ресурсы не превышают средний по Российской Федерации показатель, пропорционально отклонению приведенных удельных валовых налоговых ресурсов от среднего по субъектам Российской Федерации уровня.

Вторая часть ФФПР (20 %) распределяется таким образом, чтобы довести приведенные к сопоставимому виду удельные валовые налоговые ресурсы наименее обеспеченных регионов (после распределения первой части ФФПР) до одного и того же, максимально возможного при заданном объеме ФФПР, уровня.

Практически указанное деление средств ФФПР на две части является целесообразным, хотя пропорция 80:20 не является достаточно обоснованной, т. к. за годы существования ФФПР его средства делились и по принципу распределения его нынешней первой части, и по принципу распределения второй части.

Практика показала, что используемый по отдельности каждый из этих способов содержал в себе принципиальные недостатки. Так, при распределении средств ФФПР только пропорционально отклонению региональных удельных валовых налоговых ресурсов от среднего, наименее обеспеченные субъекты Российской Федерации получали слишком мало средств, и им приходилось перечислять дополнительную финансовую помощь из федерального бюджета, но уже исходя из фактической потребности в средствах и финансовых возможностей федерального бюджета. При распределении средств ФФПР, исходя только из доведения удельных валовых налоговых ресурсов до одного уровня, региональные власти утрачивали стимулы к рациональной бюджетной политике, поскольку включение субъекта Российской Федерации в число получателей средств ФФПР гарантировало определенный уровень бюджетной обеспеченности.

В настоящее время основной проблемой повышения действенности (эффективности) предоставления регионам финансовой помощи является отсутствие объективного экономического расчета для перераспределения средств между регионами, поскольку в разных регионах имеет место разное соотношение объемов зачисленных с их территории в федеральный бюджет налогов и полученной финансовой помощи. Это касается не только дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, составляющих основу ФФПР, но и финансовой помощи в целом.

В действующем законодательстве проблема обоснования объемов предоставляемой регионам дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на концептуальном уровне решена. Статья 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает предоставление региональным бюджетам финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, которая определяется “на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные социальные стандарты”.

При внедрении названных нормативов финансовая помощь региональным бюджетам должна обеспечить минимальные государственные социальные стандарты, провозглашенные Конституцией Российской Федерации. Однако Правительство

Российской Федерации до настоящего времени в целом не разработало указанные социальные стандарты и необходимые для этого нормативы их финансирования

Справочно: проект федерального закона “О государственных минимальных социальных стандартах” был внесен в Государственную Думу еще в апреле 1997 года, но до сих пор остается “без движения”. Поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти различных уровней предусматривался и Концепцией реформирования межбюджетных отношений на 1999-2001 годы. Правительством Российской Федерации утверждены лишь федеральные нормативы стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг.

В условиях отсутствия социальных стандартов объемы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (объемы ФФПР) определяются исходя не из реальных потребностей регионов в финансовых средствах, а из условно определяемой доли доходов федерального бюджета, которая может быть направлена на этот вид финансовой помощи. В последние годы это 14 % налоговых доходов федерального бюджета

(за исключением платежей, находящихся в ведении таможенных органов).

На практике из года в год складывается ситуация, когда средств ФФПР для обеспечения минимально необходимых расходов регионов не хватает. В 2002 и 2003 годах регионам выделялись дополнительные средства путем внесения изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете”.

При оценке эффективности механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из ФФРП были проанализированы порядок расчета индекса налогового потенциала и порядок расчета индекса бюджетных расходов, как составных частей методики распределения средств ФФПР.

Суть расчета индекса налогового потенциала основывается на прогнозе, что уровень налоговой нагрузки в отдельно взятой отрасли экономики и в отдельно взятой отрасли или подотрасли промышленности должен быть одинаковым на всей территории страны. Поэтому для того, чтобы определить налоговый потенциал регионов необходимо сначала рассчитать уровень налоговой нагрузки в отраслях экономики и промышленности в среднем по регионам, а затем умножить эти среднероссийские уровни налоговой нагрузки на величины добавленных стоимостей в отраслях экономики и промышленности уже отдельно взятых регионов. При этом из расчетов исключить добавленную стоимость сельского хозяйства и страхования, а за величину добавленной стоимости взять среднюю за последние 3 года, по которым имеются статистические данные.

Несмотря на простую идею расчета, изложение последовательности расчета налогового потенциала в методике распределения финансовой помощи из ФФПР достаточно запутанно, методика содержит в себе значительное количество последовательно рассчитываемых коэффициентов.

Еще один недостаток методики расчета индекса налогового потенциала - не определена степень детальности, с которой должна рассматриваться отраслевая структура промышленности. В отдельных отраслях промышленности налогооблагаемая база распределена неравномерно. Поэтому с момента появления в методике средств ФФПР индекса налогового потенциала каждый год происходит уточнение состава подотраслей в отдельных отраслях промышленности.

Результатом доработки указанной методики может стать еще более сложная формула расчета индекса налогового потенциала региона, не отвечающая требованиям

Бюджетного кодекса Российской Федерации, включающая разные и четко не определенные коэффициенты налоговой нагрузки.

Для расчета индекса налогового потенциала региона используется линейная зависимость между налоговыми поступлениями и величиной добавленной стоимости. Для большинства налогов это не вполне оправдано, так как существует определенная прогрессивность налогообложения, при одной и той же величине добавленной стоимости может быть разная величина прибыли. Кроме того, существуют виды налогов (на имущество, на природные ресурсы), которые лишь косвенно зависят от создаваемой в регионе добавленной стоимости, а используемая оценка различий между регионами по уровню экономического развития, измеряемого величиной валового регионального продукта (далее - ВРП), при всей своей инерционности ежегодно меняется.

В связи с вышеизложенным, в расчете индекса налогового потенциала целесообразно: отказаться от линейной зависимости налоговых поступлений от ВРП (необходимые критерии определять на основе статистической зависимости между этими двумя показателями); при изменении системы отчислений федеральных налогов в региональные бюджеты - оценивать изменения поступлений отдельных налогов в целом по уровням бюджетной системы и, наряду с использованием отраслевого коэффициента суммарной налоговой нагрузки, применять оценку прогнозирования региональных поступлений отдельных налогов в рамках мониторинга до практического выявления региональных экономических особенностей для определения более объективного территориального отраслевого коэффициента суммарной налоговой нагрузки; определить степень детализированности отраслевых структур промышленности.

Что касается индекса бюджетных расходов, используемого в методике расчета финансовой помощи из средств ФФПР, то он учитывает затраты бюджетных средств в расчете на душу населения в конкретном субъекте Российской Федерации, с учетом региональных факторов по сравнению со средним по России уровнем, для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

Суммарные бюджетные расходы субъектов Российской Федерации рассчитываются как сумма нормативных расходов по таким отраслям, как ЖКХ, начальное и среднее общее образование, дошкольное образование, начальное и среднее профессиональное образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение и социальная защита населения, культура и искусство, общественный транспорт, правоохранительная деятельность и государственное управление. Дополнительно учитываются расходы на реализацию федерального закона "О ветеранах".

В рассматриваемом методе расчета индекса бюджетных расходов отсутствует определение и способ получения расчетных коэффициентов. Практика показывает, что на территориях в одних случаях корректировка производится умножением на специально рассчитываемый коэффициент, в других рассматривается среднее арифметическое коэффициентов. Допущенная произвольность в расчетах вносит искажения в величину и структуру нормативов по расходным статьям в регионах и не дает ясной картины в целом по стране.

Таким образом, при корректировке порядка расчета индекса бюджетных расходов целесообразно провести работу по определению региональных нормативов финансирования основных статей расходов региональных бюджетов или доработать метод оценки расходных потребностей регионов с обоснованием потребности в финансировании государственных услуг, а также значимости этих факторов при оценке нормативных расходов.

Фонд компенсаций

Целью Фонда компенсаций (далее - ФК) является финансовое обеспечение обязательств территориальных бюджетов по предоставлению социальных пособий и льгот различным категориям населения, установленных федеральным законодательством.

Согласно установленным требованиям объем финансовых средств в ФК должен соответствовать затратам регионов на финансирование федеральных мандатов. Проведенный анализ показал, что фактический объем ФК не позволяет обеспечить даже одну пятую расходов на финансирование федеральных мандатов.

В этой связи, соответствие объема ФК и федеральных мандатов произойдет только тогда, когда социальные обязательства государства будут приведены в соответствие с его бюджетными возможностями.

Среди недостатков расчета причитающихся регионам средств из ФК следует отметить порядок расчета средств на исполнение нормативных актов, который определяется после начала бюджетного года, что не позволяет вовремя, оптимально и эффективно использовать указанные средства.

Ключевая проблема ФК - ограниченные возможности Минфина России по проверке соответствия представляемых субъектами Российской Федерации данных о численности категорий граждан, учитываемой при расчетах в рамках ФК.

Справочно: расходы на реализацию Федерального закона "О ветеранах" дополнительно учитываются при расчете индекса бюджетных расходов в рамках методики распределения средств ФФПР. При этом из логики построения системы финансовой помощи из федерального бюджета региональным бюджетам средства на реализацию закона "О ветеранах" должны были бы предоставляться из ФК.

Указанная проблема особенно актуальна в отношении средств на выплату пособий гражданам, имеющим детей, что обусловлено отсутствием учета статистическими органами семей, имеющих детей, с доходами ниже прожиточного минимума, а также установлением региональными органами власти величины прожиточного минимума, применяемой для расчетов числа семей, нуждающихся в пособиях. При этом система учета за доходами граждан в большинстве субъектов Российской Федерации требует дальнейшего совершенствования.

Следствием данной проблемы является распределение средств ФК без учета реальной численности граждан, нуждающихся в пособиях и льготах, что приводит к выделению значительных недостаточно объективных, а в ряде случаев и искаженных объемов финансовых ресурсов бюджетам субъектов Российской Федерации, и, следовательно, к неэффективному использованию бюджетных средств.

Справочно: Минфин России своими распоряжениями от 26 августа и 17 ноября 2003 года образовавшеюся экономию или "погрешность расчета" за I полугодие и III квартал 2003 года при реализации Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" переадресовал на реализацию Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" на общую сумму 910166,16 тыс. рублей. Существенная "экономия" образовалась в Красноярском крае - 64338,0 тыс. рублей, Пермской области - 59842,0 тыс. рублей. В Орловской области на 650 тыс. населения "экономия" за обозначенный период составила 9683,0 тыс. рублей.

В этой связи, механизм распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из Фонда компенсаций станет более эффективным, если:

- осуществить разграничение федеральных мандатов с точки зрения определения уровня бюджета, из которого финансирование этих мандатов является наиболее оптимальным;
- выделить мандаты, администрирование которых целесообразно осуществлять на федеральном уровне, и перевести их на прямое финансирование из федерального бюджета (например, льготы, не связанные с определением уровня доходов получателей);
- финансировать из федерального бюджета через субвенции из ФК федеральные расходные мандаты в тех областях, где администрирование целесообразно передать на уровень субъектов Российской Федерации;
- принять к финансированию из ФК виды установленных федеральным законодательством пособий и социальных льгот, предусматривающих определение контингента получателей органами власти субъектов Российской Федерации.

Фонд софинансирования социальных расходов

Целью Фонда софинансирования социальных расходов (далее - ФССР) является стимулирование субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставления (финансирования) основных общественных услуг.

Средства ФССР должны распределяться между всеми без исключения субъектами Российской Федерации для долевого финансирования (частичного возмещения) приоритетных социально значимых расходов, прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению при соблюдении определенных условий.

В 2002 году средства ФССР направлялись на решение самых острых на тот момент проблем регионов - частичное возмещение расходов консолидированных региональных бюджетов на повышение тарифной ставки (оклада) 1 разряда Единой тарифной сетки (далее - ЕТС) по оплате труда работников организаций бюджетной сферы и предоставление субсидий малоимущему населению на оплату жилья и коммунальных услуг.

Методика распределения средств ФССР определяла потребность в финансовых средствах субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением тарифной ставки 1 разряда ЕТС по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Минфин России исходил из размера фонда оплаты труда работников организаций бюджетной сферы с учетом повышения тарифной ставки 1 разряда ЕТС с 1 декабря 2001 года и ожидаемой оценки поступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, включая дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в 2001 году. На основе этих данных определялся удельный вес заработной платы в общем объеме доходов бюджета каждого субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации, у которых удельный вес заработной платы превышал 4 % уровня доходов, были включены в перечень субъектов Российской Федерации, получающих финансовую помощь из ФССР.

Следует отметить, что в соответствии с 85 статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации распределение и закрепление расходов совместного ведения определяет Правительство Российской Федерации, которое в ряде случаев допускало формальное отношение к процедуре согласования. В результате федеральная помощь субъектам Российской Федерации в связи с повышением оплаты труда работникам бюджетной сферы началась в условиях, когда 20 % регионов еще не утвердили свои бюджеты.

Кроме того, в условиях нестабильной финансовой ситуации бессистемное финансирование (без учета сезонных потребностей, в т. ч. массовые отпуска бюджетников

в летний период) привело к росту кредиторской задолженности субъектов Российской Федерации.

Обязательным условием предоставления федеральной помощи были встречные обязательства территориальных органов по совместному финансированию и исполнению нормативных актов. Однако ряд субъектов Российской Федерации вообще не подписали соответствующие договоры, а некоторые из заключенных договоров продолжительное время не корректировались.

Справочно: Счетной палатой Российской Федерации выявлены факты нарушения администрациями субъектов Российской Федерации в показателях, рассчитанных на основе методики Минфина России. Из средств (40 % от суммы собственных доходов; дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности; дотации из Фонда стабилизации; дополнительной финансовой помощи; 100 % дотаций на повышение ЕТС; бюджетные ссуды), находящихся в распоряжении субъекта Российской Федерации для направления на выплату зарплат:

- Тверская область недофинансировала бюджетников в 2002 году на сумму 423243 тыс. рублей, т. е. профинансировала на 37,2 % от общей суммы доходов при наличии задолженности по заработной плате бюджетникам в сумме 43653 тыс. рублей на 1 января 2003 года;

- Тульская область недофинансировала бюджетников в 2002 году на сумму 204818 тыс. рублей, т. е. профинансировала на 39,6 % от общей суммы доходов при наличии задолженности по заработной плате бюджетникам в сумме 2240 тыс. рублей на 1 января 2003 года;

- Новосибирская область недофинансировала бюджетников в 2002 году на 523136 тыс. рублей, т. е. профинансировала на 39,3 % от общей суммы доходов при наличии задолженности по заработной плате бюджетникам в сумме 28244 тыс. рублей на 1 января 2003 года.

При проведении анализа порядка использования средств ФССР в части выплаты жилищных субсидий населению в 2002-2003 годах установлено, что на один и тот же вид расходов региональных бюджетов, выплату жилищных субсидий населению финансовая помощь из федерального бюджета предоставлялась дважды.

Так, первый раз расходы регионов в финансировании жилищных субсидий льготным категориям граждан учитывались при расчете дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР, второй раз - из ФССР для малоимущих граждан. При этом методы определения необходимости в средствах на жилищные субсидии использовались разные.

(Следует отметить, что распределение по регионам средств ФССР определялось постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 года № 354 и 1 апреля 2003 года № 179. Данная методика носит запутанный характер изложения, в ней неоднократно разным показателям дается одно и то же название).

Ключевыми параметрами расчета причитающихся регионам средств ФССР, влияющими на объем получаемых регионами средств, является уровень дотаций на выплату субсидий региональному бюджету и коэффициенты соответствия федеральным стандартам оплаты жилья и коммунальных услуг, установленных субъектом Российской Федерации.

Справочно: наиболее высокие уровни дотаций установлены для Воронежской и Камчатской областей - в 50 %, для Курской и Томской областей - в 70 процентов. При этом указанные регионы не относятся к числу наименее обеспеченных бюджетными доходами территорий, а Воронежская и Курская области не могут иметь самое дорогое

ЖКХ, хотя бы в силу климатических условий. Остальным регионам дотации установлены в пределах от 10 до 40 процентов.

Таким образом, в отношении методики распределения средств ФССР на ЖКХ требуется, прежде всего, повысить ее прозрачность и обоснованность.

Для оптимизации механизма распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из Фонда софинансирования социальных расходов, а также повышения эффективности использования указанных средств целесообразно:

- завершить работу по разграничению доходных источников и расходных полномочий по уровням бюджетной системы;

- доработать порядок распределения федеральной финансовой помощи территориям на частичную компенсацию бюджетам в связи с повышением заработной платы, при этом: использовать более объективный подход к определению финансового потенциала бюджетов субъектов Российской Федерации, учитывая ежегодные изменения социально-экономических условий развития каждого региона; разработать систему региональных коэффициентов, учитывающих традиции, культуру, природные условия, менталитет, образ жизни, историю населения данного региона; определить порядок урегулирования задолженности прошлых лет; осуществить планирование сокращения общей финансовой задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы на очередной финансовый год; предусматривать при рассмотрении вопросов повышения заработной платы работникам бюджетной сферы дублирующий источник доходов; производить учет сезонных потребностей (отпуска) при финансировании работников бюджетной сферы.

Фонд реформирования региональных финансов

Целью Фонда реформирования региональных финансов (далее - ФРРФ) является реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержка экономических реформ.

Основными источниками образования ФРРФ определены кредиты международных финансовых организаций, в том числе привлечение средств МБРР.

Распределение средств ФРРФ осуществляется по итогам конкурсного отбора региональных программ. Тот регион, который полностью выполнит взятые на себя обязательства по выполнению Программы реформирования, получает два транша из ФРРФ.

Справочно: ФРРФ в связи с запаздыванием сроков подписания Соглашения о займе с МБРР фактически был сформирован в составе федерального бюджета не в 2001 году, как предусматривалось Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2001 год", а в 2002 году. Указанное Соглашение было подписано 24 апреля 2002 года и вступило в силу 5 июня 2002 года. Сумма займа - 120 млн. долл. США. Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2002 год" сумма займа ФРРФ была утверждена в размере 1200,0 млн. рублей, что эквивалентно 40 млн. долл. США, срок закрытия займа - 30 июня 2005 года.

Во исполнение статьи 58 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2002 года № 301 утверждено Положение о предоставлении и расходовании субсидий из ФРРФ. Главным распорядителем средств ФРРФ определен Минфин России.

Справочно: образованию ФРРФ и разработке методических документов по оказанию финансовой помощи из средств ФРРФ предшествовала подготовительная

работа, которая проводилась в 1998-1999 годах в рамках Проекта “Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне” (далее - Проект) и включала в себя подготовку и реализацию технической помощи для проведения реформы бюджетной системы в субъектах Российской Федерации.

Заявки поступили от 53 субъектов Российской Федерации. При отборе учитывалась активность регионов, проводящих экономические реформы в направлении сокращения дотирования ряда отраслей экономики, снижения перекрестного субсидирования тарифов, установления стабильной системы взаимоотношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований.

Для участия в первом этапе реализации Проекта были отобраны Чувашская Республика, Хабаровский край, Белгородская, Вологодская, Самарская и Челябинская области. Город Санкт-Петербург был определен в качестве опорного региона Проекта для распространения передового опыта управления бюджетами. Остальные регионы, подавшие заявки, но не прошедшие конкурсный отбор, включены в число участников программ обучения, реализуемых в рамках Проекта.

В августе 2000 года Минфин России направил администрациям (правительствам) регионов - участников приглашения подать официальную заявку для участия во втором этапе Проекта и получения средств из ФРРФ.

Центральным элементом каждой заявки была разработанная субъектами Российской Федерации Программа реформирования региональных финансов.

Оценка заявок субъектов Российской Федерации проводилась по следующим направлениям:

- соответствие дисквалификационным критериям (нарушение федерального законодательства нормативными правовыми актами и положениями субъекта Российской Федерации; неурегулированные долговые обязательства администрации субъекта Российской Федерации перед кредиторами и по займам МБРР, выданным под гарантии администрации субъекта Российской Федерации);
- платежеспособность администрации субъектов Российской Федерации (долговая нагрузка, бюджет и внебюджетные средства, межбюджетные отношения, налоговая база);
- качество управления региональными финансами по состоянию на 1 июля 2000 года (увеличение бюджетных доходов и/или снижение бюджетных расходов в результате реализации мероприятия).

С учетом выявленных в ходе оценки заявок дисквалификационных критериев были определены регионы, внесенные в список получателей субсидий из ФРРФ в 2001-2002 годах.

Распределение средств субсидий, производилось в следующем порядке:

30 % - поровну между субъектами Российской Федерации, отобранными для получения субсидии;

30 % - пропорционально численности (на последнюю отчетную дату) населения, постоянно проживающего на территории указанных субъектов Российской Федерации;

40 % - пропорционально итоговым показателям оценки заявок указанных субъектов Российской Федерации.

При этом средства ФРРФ могут использоваться для долевого софинансирования (возмещения) бюджетных расходов субъекта Российской Федерации по следующим направлениям:

- реализация программы реформирования. (Доля средств ФРРФ в финансировании расходов на конкретные мероприятия программы реформирования не может превышать 80 процентов. В рамках данного направления предусмотрено

финансирование закупок техники, оборудования, программного обеспечения, консультационных услуг, организации и ведения баз данных);

- погашение долговых обязательств и кредиторской задолженности (в размере не более 60 % соответствующих выплат);

- капитальные вложения на развитие социальной инфраструктуры. (Доля средств ФРРФ в финансировании расходов на конкретные инвестиционные проекты не может превышать 40 процентов).

- финансирование социально значимых расходов (в размере не более 20 % от их общего объема в данном бюджетном году).

В ходе оценки эффективности механизма распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из ФРРФ выявлены следующие негативные факторы:

1. При расчете сумм субсидии регионам учитывалась вероятность реализации заявленных программ субъектов, а не фактические показатели выполнения этапов Программы.

2. В установленные сроки Правительством Российской Федерации не было утверждено Положение о предоставлении субсидий из ФРРФ, в результате чего субъекты Российской Федерации - победители конкурса не имели подтверждения в получении субсидий и менее активно осуществляли реализацию мероприятий Программ реформирования.

3. Методика оценки заявок на получение субсидии из ФРРФ в первом конкурсе была официально утверждена Минфином России 6 августа 2002 года, то есть после проведения всех конкурсных процедур. При проведении второго конкурсного отбора не утверждалась новая методика, а использовалась методика первого конкурсного отбора.

Справочно: в ходе контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по проверке законности и обоснованности предоставления бюджетам Вологодской и Челябинской областей использования субсидий из ФРРФ установлено, что программные мероприятия в объеме заданий, предусмотренных на 2001-2002 годы, не завершены.

Из 262475,0 тыс. рублей (субсидия из ФРРФ Челябинской области) только 15930,7 тыс. рублей (6 % от общей суммы субсидий) направлены на реализацию собственно программных мероприятий. В основном реализация мероприятий по реформированию региональных финансов сведена к решению задач по газификации региона. Проверка показала, что на выполнение одного из ключевых мероприятий программы - создания системы регионального казначейства - направлена незначительная часть полученных из ФРРФ субсидий: в 2001 году только 3,9 %, в 2002 году - 8,1 % , а на строительство объектов газификации - 77,1 % и 91,9 %, соответственно.

В Вологодской области освоение средств осуществлялось крайне медленно. Средства перечислялись бюджетополучателям спустя три месяца после их перечисления в область. Сумма неэффективного использования средств на поставку оборудования для государственных нужд составила 389,3 тыс. рублей.

В то же время, как положительный опыт, следует отметить использование субсидий из ФРРФ Правительством Чувашской Республики. В Республике установлено казначейское исполнение расходов республиканского бюджета, в составе расходов республиканского бюджета создан фонд реформирования муниципальных финансов.

В этой связи, в рамках проведенного анализа, представляется, что механизм распределения федеральной финансовой помощи субъектов Российской Федерации из Фонда реформирования региональных финансов станет более эффективным, если:

- усовершенствовать организационно-методический механизм отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий из ФРРФ в целях исключения возможности использования средств Фонда в ущерб мероприятиям по оздоровлению региональных финансовых систем;

- разработать единые методические указания по оценке эффективности использования средств, выделяемых из ФРРФ субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе.

Фонд регионального развития

Цель Фонда регионального развития (далее - ФРР) - развитие региональной инфраструктуры. При этом особенностью ФРР является, с одной стороны, рассмотрение его как одного из элементов межбюджетных отношений, функционально возложенных на Минфин России, с другой - разработка федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых из ФРР, и контроль за их реализацией, находящихся в ведении Минэкономразвития России.

В этой связи, ряд нормативных документов Минфина России и Минэкономразвития России в части ФРР противоречат друг другу, что негативно отражается на ходе реализации федеральных целевых программ и зачастую приводит к использованию возникающих противоречий субъектами Российской Федерации.

На настоящем этапе можно констатировать, что эффективный механизм по распределению финансовых средств из ФРР Правительством Российской Федерации не разработан. Существующая методика распределения средств ФРР нуждается в доработке.

Так, отсутствуют четкие критерии отбора регионов, социально-экономические проблемы которых должны решаться программными методами с участием федерального бюджета. В перечень принятых программ включались различные по своему социально-экономическому положению субъекты Российской Федерации. При этом по депрессивным и отсталым регионам было утверждено больше программ, чем по относительно благополучным территориям.

Справочно: финансирование федеральной целевой программы по Республике Татарстан за 2002 год составило 70,1 % от общего объема финансирования ФРР. В 2003 году финансирование программ по Республикам Татарстан и Башкортостан составило 74,2 % от общего объема финансирования ФРР.

Отсутствие адресности и целенаправленности финансирования федеральных целевых программ приводит к распылению выделяемых средств федерального бюджета.

Как правило, финансирование регионов за счет ФРР в малом объеме не оказывает существенного влияния на решение социально значимых задач субъектов Российской Федерации.

В этой связи, при подготовке проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" Правительство Российской Федерации резко сократило число федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов (в 2001 году из ФРР финансировалась 41 программа развития регионов, финансирование которых осуществлялось непосредственно субъектам Российской Федерации). Однако это не устранило отмеченные недостатки.

Кроме того, помимо отсутствия механизмов определения поддерживаемых территорий, не разработаны четкие критерии реализации программ. Как показывает практика, в программы попадают объекты, которые могут поддерживаться без участия государственных средств, и, наоборот, важные для регионов объекты в программы либо вообще не попадают, либо финансируются в недостаточных объемах.

Справочно:

1. В федеральном бюджете на 2002 год на финансирование федеральных целевых программ из ФРР были предусмотрены средства в сумме 17491,7 млн. рублей.

Профинансированы не в полном объеме целевые программы: “Развитие Калининградской области на период до 2010 года” на 78,2 %; “Юг России” на 99,2 %; “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)” на 97,5 процента.

По программе “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы” недофинансирование мероприятий программы составило 34160,2 тыс. рублей по следующим субъектам Российской Федерации: по Республике Бурятия реконструкция взлетно-посадочной полосы аэропорта в г. Улан-Удэ на сумму 7687,8 тыс. рублей; в Приморском крае сооружение защиты от наводнения водозабора “Южный” в г. Партизанске и наращивание мощности Богатинского гидроузла (Штыковский водозабор) в г. Владивостоке в общей сумме 23976,4 тыс. рублей.

2. В федеральном бюджете на 2003 год на финансирование федеральных целевых программ из ФРР были предусмотрены средства в сумме 25072,01 млн. рублей.

Профинансированы не в полном объеме целевые программы: “Развитие Калининградской области на период до 2010 года” на 98,8 %; “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы” на 94,5 %; “Юг России” на 97,5 процента.

В ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации выявлены факты неэффективного использования бюджетных средств: нарушения нормативных сроков строительства по объектам, финансируемым из ФРР; дополнительное финансирование по содержанию и охране ряда объектов, строительство которых практически не ведется или законсервировано.

В связи с вышеизложенным, учитывая, что программно-целевое планирование в условиях рыночной экономики является одним из наиболее перспективных инструментов государственного воздействия на экономические процессы, влияющие на повышение эффективности использования бюджетных средств, целесообразно при планировании федерального бюджета Российской Федерации на последующие годы ввести отдельный раздел по финансированию федеральных целевых программ с определением конкретных источников финансирования.

Направления совершенствования механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации

Анализ механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета, привел к следующим выводам:

1. Основной объем федеральной финансовой помощи реализуется через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета, которые в основном решают поставленные задачи.

Недостижение в полном объеме поставленных при создании фондов целей обусловлено отсутствием достаточных средств и несовершенством методик соответствующих расчетов.

При условии дальнейшего совершенствования (модернизации) механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета, могут рассматриваться как один из эффективных инструментов межбюджетного регулирования.

2. При реализации распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации требуется устранить в межбюджетных отношениях диспропорцию между выравнивающей и стимулирующей функциями в сторону последней.

Ситуация резкой централизации доходных полномочий на уровне федерального центра создает иллюзию бездефицитности и устойчивости всей бюджетной системы страны на фоне деградации территориальных бюджетов. Указанная ситуация дестимулирует усилия субъектов Российской Федерации по наращиванию собственной производственной и налоговой базы. При этом значительный урон в результате изменений последних лет понесла большая группа субъектов Российской Федерации, которые в последние годы, благодаря своим усилиям, вплотную приблизились к статусу финансово-бюджетной самодостаточности.

В настоящих условиях необходимо восстановить реальный интерес субъектов Российской Федерации к дальнейшему наращиванию собственной устойчивой налоговой базы и ее более эффективному использованию.

С учетом вышеотмеченного, а также результатов оперативного контроля и проверок, проведенных направлением по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней, а также других направлений Счетной палаты Российской Федерации, материалов (информации) Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, предложений субъектов Российской Федерации можно обозначить следующие актуальные направления совершенствования механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации:

1. Одной из ключевых задач межбюджетных отношений является усовершенствование, в рамках правового поля, функционирования системы финансовой помощи на федеральном и региональном уровнях. Данная система должна быть направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований при одновременном создании стимулов для проведения рациональной и ответственной бюджетной политики и повышения эффективности бюджетных расходов.

В этой связи, требуется законодательно закрепить, в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации, смысл и систему целей политики «финансового выравнивания». При этом проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации» и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», которые находятся на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в случае принятия без соответствующих поправок приведут к ряду отрицательных последствий, поскольку в них предусматриваются не проработанные изменения механизма

регулирования межбюджетных отношений, в том числе в части распределения финансовой помощи.

В этой связи, в рамках предлагаемых законодательных изменений необходимо:

- устранить жесткую зависимость доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации от отчислений федеральных налогов и сборов;

- сократить финансовую нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, при этом снизить высокую степень зависимости бюджетов регионов от финансовой помощи из федерального бюджета;

- сохранить понятия “минимальные государственные стандарты” и “минимальная бюджетная обеспеченность”, что позволит разработать и внедрить систему стандартов в бюджетную практику и приведет к повышению эффективности использования бюджетных средств (государственные минимальные социальные стандарты необходимо установить отдельным федеральным законом);

- расширить сферу контроля со стороны органов государственной власти исполнения бюджетов нижестоящего уровня бюджетной системы;

- рассмотреть возможность разработки механизмов оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам вышестоящим.

2. Представляется целесообразным, чтобы система федеральной финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, в которую входят 5 фондов, не зависела от утверждения ежегодного закона о федеральном бюджете. Она должна быть изложена в специальном ограниченном во времени действия (5-7 лет) федеральном законе (как вариант - Федеральный закон “О финансовом выравнивании”).

В указанный закон могут войти следующие положения: определение размера фондов для предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации; определение субъектов Российской Федерации, которые нуждаются в финансовой помощи; определение налогового потенциала; вид дополнительных расходных потребностей, которые должны учитываться; коэффициенты для учета дополнительных расходных потребностей; точная цель степени выравнивания бюджетной обеспеченности; ответственность за предоставление и достоверность данных.

Заслуживает внимания и предложение о том, чтобы фонды межбюджетного регулирования, а также основные положения по их формированию и распределению между субъектами Российской Федерации, закреплялись в Бюджетном кодексе Российской Федерации с последующей детализацией в нормативных актах Правительства Российской Федерации.

3. Усовершенствование системы статистической информации о различных аспектах социально-экономического развития регионов позволит оптимизировать использование механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации через фонды, образованные в составе расходов федерального бюджета.

Потребность в использовании новых видов статистической информации при распределении финансовой помощи (в частности, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) обуславливается применением в процессе распределения финансовых ресурсов показателей налогового потенциала и расходных потребностей.

В связи с тем, что в соответствии с п. “р” статьи 71 Конституции Российской Федерации ведение официального статистического учета относится к компетенции Российской Федерации, целесообразно вернуться к рассмотрению проекта федерального закона “О государственной статистической деятельности в Российской Федерации”, в котором определены правовые основы отношений всех субъектов

общества при сборе, обработке и использовании информации для проведения государственных статистических наблюдений и организации доступа пользователей к их результатам.

Таким образом, успешное реформирование межбюджетных отношений в части совершенствования механизмов распределения федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации может быть достигнуто при условии дальнейшего развития и укрепления принципов российской модели бюджетного федерализма.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН