

В этой связи предоставляется целесообразным реализовать в Свердловской области систему мер по дальнейшему развитию интегрированных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы различных уровней образования и университетских комплексов, а также по совершенствованию механизмов взаимодействия кластеров учреждений профессионального образования и работодателей. Накопленный отечественный и зарубежный опыт создания подобных структур показывает наличие значительных резервов экономического роста на основе внедрения новых образовательных технологий, методов организации учебного процесса, повышения инновативности содержания непрерывного профессионального образования.

А. Г. Мокронос,
О. В. Шадрина

Екатеринбург

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Как отмечал в своем послании Федеральному Собранию Президент РФ, самые насущные для граждан страны проблемы – это прежде всего – качество и доступность жилья, образования, медицинского обслуживания.

Стабильность бюджетной и налоговой политики является важнейшим фактором социальной ориентации экономики, поскольку ни о каком развитии социально-значимых сфер общества, в том числе сферы образования, не может быть и речи, до тех пор, пока не будут выработаны необходимые принципы и механизм эффективного функционирования межбюджетных отношений.

На начало 2000-х гг. состояние управления общественными финансами характеризовалось глубокими противоречиями:

- формальная централизация – неформальная автономия;
- неопределенность полномочий – неопределенность ответственности;
- контроль над соответствием факта плану – несоответствие плана целям и результатам.

С 2001 г. определен курс в реформировании системы управления общественными финансами, основная идея которой переход от «управления затратами» к «управлению результатами». По мнению специалистов Минфина РФ этот переход завершится к 2008 г.

Модная терминология – *бюджетирование, ориентированное на результат (БОР)* – не учитывает общественную значимость и приоритетность конкретных целей бюджетирования. Так, в рамках концепции БОР средства могут быть выделены выигравшему конкуренцию субъекту (муниципальному образованию) на строительство спортивно-развлекательного центра, и результат их освоения будет впечатляющим, но при этом многие сотни семей граждан в другом муниципальном образовании останутся без доступного (социального) жилья. Неслучайно, думается, в этой связи государство обозначило на 2006 г. четыре национальных проекта, имеющих федеральный приоритет. Следовательно, можно констатировать, что рассуждения об «определенной конкуренции» между различными бюджетополучателями уже изначально носит ограниченный, а значит, несовершенный (не оптимальный и порой недобросовестный) характер.

Исторический опыт развития нашей страны в XX в. тому доказательство: создание совнархозов, как известно, сопровождалось благими рассуждениями о необходимости развития оперативно-хозяйственной самостоятельности на местах, а борьбу за бюджетные средства выиграли однако центральные министерства и ведомства. Аналогичной ситуация складывается и в настоящее время, поскольку предлагаемая схема разграничения расходных обязательств строится на прежнем принципе регулирования «сверху-вниз». Следует отметить, что общая логика развития управления общественными финансами, заложенная в основу БОР, не выглядит безупречной. Так, к 2008 г. предполагается переход в организации учета и отчетности в сфере межбюджетных отношений на международные стандарты. Между тем далеко не ясно каким образом эти стандарты будут отражать политическое (федералистское) устройство нашей страны и идею развития бюджетного федерализма, если они изначально универсальны и применимы, следовательно, к государствам унитарным, в которых нет ни политического, ни бюджетного федерализма? Представляется в предлагаемой системе все же недостаточно продуманы механизмы и способы адаптации международных стандартов бюджетной отчетности к требованиям российской специфики. Данное обстоятельство, на наш взгляд, снова вы-

зовет оппортунистическое поведение вполне конкретных субъектов бюджетного процесса. Мы снова столкнемся с *институциональными ловушками*. Словно предчувствуя подобную ситуацию, идеологи БОР не исключают возможность введения *принудительного* финансового оздоровления (временной финансовой администрацией). Но данные меры противоречат самой сути местного самоуправления. Это примерно то же самое, что введение чрезвычайного положения в субъекте РФ в силу объективных форс-мажорных обстоятельств.

Конечно, в идее БОР имеются и позитивные организационно-правовые установки (ценности): расширение бюджетной самостоятельности муниципальных образований, ликвидация неформализованных каналов финансовой помощи, переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям. Но важно, чтобы была выстроена объективно правильная, адекватная сложившейся в экономике ситуации, иерархия таких организационно-правовых установок (ценностных ориентаций), чтобы среди них были обозначены приоритеты. Так, закрепление «на постоянной основе» регулирующих налоговых доходов за конкретными бюджетополучателями, конечно, соответствует идее перехода от краткосрочного к среднесрочному бюджетному планированию и регулированию, но будет ли оно полезным в условиях динамичной экономики? Да и закрепление, осуществленное единожды, сегодня, под давлением вышестоящих бюджетов по отношению к нижестоящим, может, как нам представляется, лишь усугубить на предстоящий среднесрочный период недостатки и просчеты практики бюджетного регулирования базисного периода. Так, уже сегодня специалисты утверждают, что «произошло перераспределение расходных обязательств на уровень субъектов РФ в основном за счет сокращения обязательств муниципальных образований, которые прежде выполняли (в режиме «необеспеченных мандатов») большое число государственных функций». Что это означает?

Во-первых, сокращение круга полномочий (компетенций) системы местного самоуправления, что идет вразрез с идеей развития системы местного самоуправления в стране.

Во-вторых, это очевидным образом говорит и о предстоящем перераспределении источников финансирования в пользу бюджетов субъектов РФ в ущерб местным бюджетам.

В-третьих, «необеспеченные мандаты» просто механически передаются наверх, на уровень субъектов РФ, но без необходимого и оперативного их финансирования. Опыт такого «перевода» в Свердловской области свидетельствует о том, что ряд объектов социального назначения, который был передан с начала 2006 г. в ведение областной власти, оказался непрофинансированным ни по зарплате, ни по иным статьям бюджета. Представляется, что таким образом происходит выхолащивание идеи бюджетного федерализма, девальвирование межбюджетных отношений и сокращением, а не увеличением экономической самостоятельности органов местного самоуправления.

Характерным в этой связи является встречающаяся подмена самого понятия *экономическая самостоятельность* термином *бюджетная автономия*, который позволяет сохранить и впредь жесткий централизм и однолинейную направленность (сверху вниз) всего планирования и регулирования бюджетной системы и межбюджетных отношений. В такой ситуации вышестоящие бюджеты, несмотря на отдельные инновации, будут и дальше навязывать нижестоящим бюджетам свою *идеологию* (например, необходимость минимально гарантированных бюджетных нормативов). А то, что вышестоящие бюджеты сегодня *имеют право* (например, по НДС) определенный процент налоговых поступлений передавать местным бюджетам, будет трактоваться как добрая воля конкретных бюджетных операторов: хочет – даст, не захочет – не даст, подумает. Хорошо, когда, например, по налогу на доходы физических лиц четко установлена *обязанность* передавать местным бюджетам *не менее 10%* от сбора. В случаях, когда такие трансакции получают статус не обязательных, а возможных или даже желательных, неизбежно возникает конфликт интересов. В целом же, ориентация бюджетирования на результат, а не на затраты, выглядит своеобразной вариацией идей финансовой интенсификации. Но всякая интенсификация, связанная с экономией и реорганизацией, должна исходить из *четкого*, а не размытого, представления о том, какие, собственно говоря, результаты могут и должны быть достигнуты, кто и как их определяет и в виде каких целей и задач. Если за органы местного самоуправления эти цели и задачи будет устанавливать федеральный центр или администрация субъектов РФ, то изначально в развитии системы БОР будет допущена абберрация ценностных оснований в пользу чисто технологических или организационно-правовых и в ущерб социальным, общественно-значимым.

При этом успешное осуществление реформы бюджетной системы будет свернуто, что не позволит обеспечить главное – переход к бюджетному федерализму как важнейшей институциональной основе не только для эффективного местного самоуправления, но и в целом – к эффективной и социально-ориентированной национальной экономике. В этой связи важную роль приобретает *социальный эффект* от расходования бюджетных средств в системе БОР. Так, А. Н. Бородин отмечает, например, необходимость строго учитывать результаты социологических опросов о степени удовлетворения потребностей людей оказанной бюджетным учреждениям услугой. По этому параметру можно отметить нарастание определенного недовольства со стороны лиц, пользующимися услугами тех учреждений, которые в начале 2006 г., без предварительного их финансирования, были переданы в ведение областной власти. И связано это именно со сбоем в процессе удовлетворения потребностей местного населения.

Конечно, переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат представляется своевременным. Однако, он реально может быть осуществлен не при ориентации бюджетной политики на субъекты Федерации, а на систему местного самоуправления.

Во-первых, именно в муниципальных образованиях формируется вся доходная база бюджетов всех уровней. Во-вторых, именно в муниципальных образованиях осуществляется реализация общественного интереса – интереса населения.

В-третьих, именно в муниципальных образованиях обеспечиваются те самые результаты, на которые предлагается по новой схеме ориентироваться бюджетному регулированию.

Правильная постановка приоритетов означает, таким образом, необходимость превращения бюджетов муниципальных образований из простых атрибутов бюджетного регулирования в основной приоритет такого регулирования.

Объясняется это тем, что «ключевой политико-экономической целью экономической политики государства и важнейшим фактором развития страны в долгосрочном и среднесрочном периодах является экономический рост, обеспечиваемый конкретными тружениками, населением на местах. Экономический рост связан с функционированием муниципальной экономики, предприятий, расположенных в конкретной местности, а не где-то в виртуальном пространстве.

Конечно, бюджеты субъектов РФ могут реинвестировать получаемые из федерального бюджета ресурсы на определенные территории, но это будет целиком и полностью зависеть от желания или нежелания конкретных чиновников в структуре администрации субъектов РФ.

Однако следует вспомнить известную формулу К. Маркса, согласно которой «самоуправление есть процесс управления народа посредством самого народа».

Если отталкиваться от марксовской формулы, то экономической самостоятельностью органов самоуправления должно считаться такое положение, когда народ в состоянии самостоятельно и эффективно осуществлять процесс управления на местах.

В соответствии с Конституцией РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через государственные и муниципальные органы (ст. 3). При этом органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти (ст. 12), хотя в отдельных случаях (ст. 132 Конституции) они могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В связи с этим возникает вопрос о характере самих органов самоуправления и их полномочиях. То, что они представляют публичную власть и являются институтом представительной демократии, во все не означает, что они должны быть простым довеском к государственной системе.

Представляется правомерным рассматривать органы местного самоуправления как *общественно-непосредственную* форму государственной власти, то есть некий смешанный, симбиотический, трансформационный институт, обеспечивающий контактирование, взаимодействие, конгруэнтность государства и общества в реализации социально-экономических интересов. Рассматривая местное самоуправление как *специфический уровень власти*, современные исследователи обращают особое внимание на специфику и функции этих органов.

На общественный характер данной специфической формы власти указывает и ст. 27 ФЗ № 131, которая так и называется – «Территориальное общественное самоуправление». Вместе с тем, ФЗ № 131 не содержит четкого определения специфических функций местного самоуправления и допускает ситуацию, когда «органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления».

Создается противоречивая ситуация, мешающая четкому определению самого объема экономической самостоятельности органов местного самоуправления: с одной стороны, государство может в определенных случаях вмешиваться в компетенцию органов местного самоуправления; с другой стороны, местное самоуправление имеет основания решать вопросы, отнесенные к компетенции государства. В том и в другом случае мы обнаруживаем некую транзитивность компетенций, а, следовательно, и амбивалентность экономической самостоятельности: в первом случае экономическая самостоятельность местного самоуправления урезается, во втором случае – возрастает.

Необходимо учитывать, что «центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления – власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью». Но до тех пор, пока верховная власть, а не закон будет диктовать местному самоуправлению характер и объем его компетенций и экономических свобод, до тех пор само местное самоуправление не станет подлинным институтом гражданского общества. Лишь конституционное регулирование компетенций и характера экономической самостоятельности системы местного самоуправления способно превратить данную систему в равноправную с государственной структуру власти и тем самым будет содействовать развитию демократии и распространению народовластия.

В настоящее время сложились два подхода к проблеме развития системы местного самоуправления: «государственный» и «общественный».

Представители первого направления рассматривают местное самоуправление как низовое звено государственной системы власти и предлагают официально включить местное самоуправление в систему властных институтов государства.

Представители второго направления отстаивают специфику местного самоуправления и рекомендуют провести ревизию полномочий и доходов государственной власти и системы местного самоуправления в пользу последней. Приверженность отдельных исследователей и политиков той или иной версии определяется их инкорпорированностью в правящие группировки или оппозиционные структуры.

Представители федеральной бюрократии высказываются за ограничение чрезмерной (на их взгляд) самостоятельности органов местного само-

управления, но одновременно не прочь переложить на эти органы решение ряда вопросов, относящихся сегодня к компетенции федерального уровня.

Представители местных и территориальных элит, наоборот, связывают развитие местного самоуправления с экономической самостоятельностью, но часто не высказывают особого желания принимать на себя решение проблем, которые сегодня относятся к компетенции государственных органов власти.

Таким образом, налицо некая двойственность в политико-экономической трактовке сущности, функций, полномочий, характера и статуса системы местного самоуправления. Ясно, что без решения данных вопросов четко определить объем и характер экономической самостоятельности системы местного самоуправления представляется затруднительным.

Однако, критерий *достаточности* полномочий и источников доходов для осуществления на местах эффективного управления все же является стартовым, базисным методологическим принципом для определения экономической самостоятельности муниципальных образований по существу.

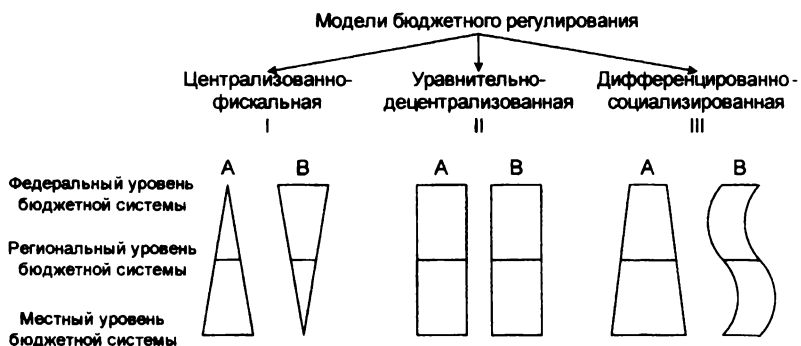
Точно так же, принцип *равенства* системы местного самоуправления и государственной власти выступает стартовым, базисным методологическим принципом *конкретизации* понятия экономической самостоятельности системы местного самоуправления. Если эта система, в правовом отношении равноценна, равнозначна, равноправна с системой государственной власти, то все противоречия, возникающие между двумя институтами, могут и должны решаться не административно, не путем санкций, приказов, распоряжений сверху, а исключительно в судебном порядке.

Важным методологическим принципом развития экономической самостоятельности муниципальных образований в контексте осуществления ими финансовой деятельности является принцип *рационализации бюджетов*.

Анализ возможных эффектов реструктуризации бюджета должен осуществляться публично, строго научно и с учетом стратегических интересов муниципального образования. В частности, перераспределение доходной базы муниципального бюджета в пользу развития отраслей машиностроения или сельского хозяйства может вызвать негативные тенденции в развитии социальной сферы (упадок библиотек, ухудшение в сфере здравоохранения, износ школьных зданий и проч.). Приоритетное финансирование социальной сферы также может оказаться в противоречии с необходимостью реального сектора экономики на территории. Оптимизация бюджетного регулирования

в данной ситуации предполагает обращение к общественному мнению. Такая форма местного самоуправления, как референдум, плебисцит, опрос граждан вполне может скорректировать бюджетное регулирование в сторону большей эффективности. Если, например, на городском референдуме идея строительства аквапарка в Екатеринбурге набирает больше сторонников, чем идея ремонта какой-либо конкретной городской улицы или строительства нового микрорайона, то, хотя решение представляется проблематичным, оно становится приоритетным, потому что принято демократично.

Развитие экономической самостоятельности муниципальных образований на базе перечисленных методологических принципов и на долгосрочной основе позволит, наконец, в полной мере реализовать *интерес территорий*. Сегодня справедливо подчеркивается, что, несмотря на имеющиеся разночтения в определении сущности территориального интереса, соблюдение интересов различных уровней территории является важнейшим условием полноты функционирования бюджетного федерализма и развития межбюджетных отношений (рисунок).



Соответствие источников доходов их распределению органами власти разных уровней:

- I - не обеспечивает достаточность источников доходов муниципальных образований;
 - II - частично обеспечивает (периодически) достаточность источников доходов МО;
 - III - обеспечивает полную достаточность источников доходов МО.
- A - собираемость доходов; B - распределение доходов

Следует учитывать, что местные бюджеты являются фундаментом всей бюджетной системы страны. От собираемости доходов на этом уровне бюджетной системы зависит и поступление доходов в федеральный бюджет, а также в бюджеты субъектов РФ. Практика перетягивания каната

и концентрации бюджетных ресурсов в руках федерального центра, имевшая определенные политические основания в условиях парада суверенитетов и общего ослабления государства в 90-е гг. XX в., сегодня лишена какого-либо общественно-полезного смысла. Дискуссии о судьбе огромного золотовалютного запаса государства или о непрозрачности функционирования государственных внебюджетных фондов – тому доказательство.

Именно местные бюджеты выступают сегодня одним из основных каналов доведения до населения конечных результатов развития национальной экономики.

Так, через них общественные фонды потребления распределяются между отдельными группами населения, конкретными муниципальными образованиями. Из местных бюджетов в значительной мере финансируется и развитие отраслей производственной инфраструктуры, в первую очередь местной, пищевой промышленности, коммунального хозяйства, объем продукции и услуг которых является важнейшим компонентом жизнедеятельности населения. Поэтому развитие экономической самостоятельности органов местного самоуправления позволяет эффективно удовлетворять интересы населения и территории. В этом состоит социально-экономическая целесообразность формирования и развития экономической самостоятельности муниципальных образований как экономической демократии в целом. Самостоятельное осуществление народонаселением территорий муниципальных образований эффективного хозяйственного самоуправления вне экономической самостоятельности такой системы невозможно. Самостоятельное бюджетное регулирование выступает основой такой экономической самостоятельности муниципальных образований в целом, поскольку позволяет обеспечить реализацию местного интереса необходимыми финансовыми источниками. Как показывает практика централизованного бюджетирования, решение этой задачи сверху остается невыполнимым.

В свете реализуемой административной и бюджетной реформы, необходимо обратить особое внимание на содержание преподавания таких дисциплин как: «Государственное и муниципальное управление экономикой», «Финансы», «Региональная экономика» с целью всестороннего и глубокого освещения вышеуказанных вопросов, получения полной и достоверной информации о целях и методах совершенствования межбюджетных отношений.