

I. Цели и задачи проекта

Фонд «Институт экономики города» при содействии Фонда Форда (США) в течение двух с половиной лет проводил исследование нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации.

Основными задачами данного исследования были

- Изучение мировой практики по решению проблемы нефинансируемых мандатов
- Инвентаризация российского законодательства на предмет выявления нефинансируемых мандатов
- Определение «масштабов бедствия» – а именно нагрузки на региональные и местные бюджеты, вызванной реализацией нефинансируемых мандатов
- Выявление региональных различий в исполнении и в качестве исполнения нефинансируемых мандатов
- Изучение воздействия нефинансируемых мандатов в двух важнейших для муниципального уровня отраслях экономики – транспорте и жилищно-коммунальном хозяйстве
- Исследование способов расчета потребности на реализацию нефинансируемых мандатов региональными и местными властями
- Подготовка необходимых изменений в законодательстве, которые облегчат бремя нефинансируемых мандатов для региональных и местных властей
- Разработка мер по более тщательному изучению готовящихся к принятию проектов нормативных документов на предмет наличия в них нефинансируемых мандатов

Для решения этих задач были осуществлены следующие мероприятия

- Сформулировано определение нефинансируемого мандата применительно к российским условиям
- Разработана методика исследования
- Составлены опросные формы, впоследствии разосланные в регионы и муниципалитеты
- Проведено детальное исследование в 15 муниципальных образованиях.
- Осуществлен обзор судебной практики, связанной с реализацией нефинансируемых мандатов
- Организовано широкое обсуждение подготовленного законопроекта и других изменений в законодательстве с сотрудниками Министерства финансов, депутатами Государственной Думы, представителями региональных и местных властей, экспертами и другими заинтересованными лицами
- Проведена юридическая экспертиза подготовленного законопроекта и других изменений в законодательстве

II. Аналитический отчет

1. Анализ зарубежного опыта

Первой задачей, возникшей в ходе реализации данного проекта, было правильное истолкование термина «нефинансируемый федеральный мандат». Этот термин является прямой калькой с американского Unfunded federal mandate, но даже в США он не имеет четкого определения. В общем случае нефинансируемый мандат — это законодательный

акт вышестоящих органов власти, который вынуждает региональные или местные правительства осуществить за счет собственных ресурсов какие-либо действия под угрозой административного или уголовного преследования.

В качестве объекта изучения было выбрано две страны — США и Швеция. США — страна наиболее развитого федерализма, кроме того, проблема нефинансируемых федеральных мандатов была впервые осознана и сформулирована именно в этой стране; соответственно Соединенные Штаты имеют богатый опыт ее решения. Шведский опыт представлял интерес по другим причинам. Во-первых, в Швеции, как и в России, очень велика роль общественного сектора. Во-вторых, в Швеции проблема нефинансируемых мандатов была в целом успешно предотвращена.

Изучение зарубежного опыта проводилось не только теоретически. В рамках проекта эксперты Фонда установили контакты с ответственными лицами в Конгрессе США и Министерстве финансов Швеции.

2. Нefинансируемые мандаты в России. Общий обзор.

После ознакомления с зарубежным опытом эксперты Фонда приступили к изучению ситуации в России. Для России характерны следующие виды мандатов:

1) Мандаты, связанные с передачей отдельных полномочий нижестоящим уровням власти (прежде всего мандаты, обусловленные федеральным законодательством в области социальной защиты)

(2) Классические мандаты, которые вызваны необходимостью соблюдения новых федеральных стандартов при решении вопросов, отнесенных к компетенции региональных и местных властей (например, строительные и экологические стандарты)

(3) «Добровольные» мандаты. Эти мандаты связаны с исполнением местными властями требований федерального социального законодательства даже в тех случаях, когда органы местного самоуправления не наделялись соответствующими полномочиями.

4) Дополнительное финансирование федеральных структур таких, как налоговая инспекция, налоговая полиция, в надежде улучшить их работу, направленную на пополнение местного бюджета.

5) Косвенные потери местных бюджетов, вызванные налоговой политикой федерального правительства.

6) Реализация федеральной властью своего преимущественного права в различных сферах деятельности.

В данной работе мы ограничились исследованием мандатов, вызванных реализацией социального законодательства (в дальнейшем нефинансируемые (федеральные) мандаты). В разработанном законопроекте и в перечне мер по предотвращению появления нефинансируемых федеральных мандатов в будущем мы затронули проблему классических мандатов.

В ходе исследования была проведена инвентаризация федерального законодательства на предмет выявления нормативно-правовых актов, содержащих нефинансируемые мандаты. Это позволило составить перечень нормативных актов, которые *de jure* или *de facto* налагают финансовые обязательства на нижестоящие бюджеты. В результате были выявлены основные изъяны, которые встречаются в таких законодательных актах. Прежде всего, это неопределенность уровня власти, ответственного за исполнение мандата, или неопределенность источника либо порядка финансирования, или нечеткое разделение тех или иных полномочий, вытекающих из мандата, между различными уровнями власти. Также было исследовано

законодательство, регулирующее взаимоотношения в рамках реализации нефинансируемых мандатов, в частности законодательство, касающееся вопросов передачи осуществления полномочий, а также вопросов межбюджетных отношений.

Требования по предоставлению льгот и субсидий отдельным категориям граждан присутствуют более чем в 120 федеральных законодательных актах, 45 из которых были приняты еще до 1992 г., но до сих пор остаются в силе. Региональным и местным властям вменяется в обязанность оплачивать из своих бюджетов 37 видов льгот, причем по отдельным видам льгот количество категорий граждан, которые могут на них претендовать, достигает 60. Всего в России насчитывается 236 категорий граждан, которым полагаются социальные льготы. Общее число установленных льгот — 157.

При этом за счет демографических и социальных процессов, происходящих в российском обществе: роста числа граждан преклонного возраста, инвалидов, малообеспеченных, беспризорных и т.д., происходит естественный рост числа граждан, нуждающихся в социальной поддержке, что, в свою очередь, увеличивает нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которые на данный момент реализуют требования федерального законодательства за счет собственных доходов.

В результате даже в относительно благополучных регионах федеральные законодательные акты, гарантирующие те или иные льготы населению, исполняются на 40–50%, в остальных случаях — в лучшем случае на 20%, или не исполняются вовсе.

Инвентаризация "федеральных мандатов" показала, что только наиболее крупные из них оцениваются в 3–4% ВВП, т.е. около 20–25% доходов консолидированных территориальных бюджетов Российской Федерации. При этом средний уровень фактического финансирования федеральных мандатов на уровне субъектов Российской Федерации составляет около 35% (см. Таблицу 1, использованы данные Министерства Финансов).

С учетом результатов инвентаризации законодательства была разработана форма опросника для муниципалитетов и субъектов Российской Федерации. Этот опросник был разослан во все субъекты Российской Федерации и в 564 муниципалитета. В результате опросного исследования ответы были получены из 42 муниципалитетов, что составляет 7% от разосланных запросов. Следует отметить, что полученная по результатам опроса информация неполная и составляет около 60% от запрашиваемого объема.

Таблица 1

№	Наименование субъекта РФ	Характеристика исполнения федеральных мандатов в 1999 году						
		Всего			в т.ч. по ФЗ "О ветеранах"			Удельный вес расходов по закону в расходах по федеральным мандатам
		Исполнение федеральных мандатов, %	Расходы на 1 человека с учетом ИБР, руб. ¹	Доля расходов по мандатам в бюджете, %	Исполнение закона "О ветеранах", %	Расходы на 1 человека с учетом ИБР, руб.	Доля расходов по закону в бюджете, %	
1	Республика Адыгея	40%	893.9	10.0%	17.4%	290.226	1.4%	32.5%
2	Республика Алтай	21%	308.3	4.1%	0.0%	49.613	0.0%	16.1%
3	Республика Башкортостан	82%	751.1	7.9%	89.9%	241.447	1.8%	32.1%
4	Республика Бурятия	19%	630.0	4.2%	25.5%	258.222	2.4%	41.0%
5	Республика Дагестан	34%	1634.3	24.5%	24.8%	202.988	2.1%	12.4%
6	Республика Ингушетия	н.д.	1035.3	н.д.	н.д.	55.195	н.д.	5.3%
7	Кабардино-Балкарская республика	71%	693.5	9.2%	45.0%	277.087	1.5%	40.0%
8	Республика Калмыкия	16%	1562.3	5.1%	4.6%	279.437	0.3%	17.9%
9	Карачаево-Черкесская республика	41%	749.5	12.8%	41.0%	195.632	2.6%	26.1%
10	Республика Чечня	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
11	Республика Карелия	54%	583.3	12.9%	34.4%	267.545	1.9%	45.9%
12	Республика Коми	34%	712.8	5.1%	н.д.	391.451	0.1%	54.9%
13	Республика Марий Эл	32%	1247.0	12.1%	26.4%	342.719	2.5%	27.5%
14	Республика Мордовия	18%	1706.4	7.7%	7.6%	779.450	1.5%	45.7%
15	Республика Саха (Якутия)	29%	892.4	3.5%	13.9%	87.019	0.2%	9.8%
16	Республика Северная Осетия	19%	930.0	4.6%	22.4%	305.836	1.9%	32.9%
17	Республика Татарстан	79%	576.1	6.6%	51.9%	338.047	2.0%	58.7%
18	Республика Тыва	1%	345.2	0.1%	15.6%	61.150	0.0%	17.7%
19	Удмуртская республика	27%	3142.9	11.5%	37.3%	365.506	2.2%	11.6%
20	Республика Хакасия	56%	548.2	7.6%	40.0%	237.995	1.9%	43.4%
21	Чувашская республика	41%	1172.9	12.9%	32.2%	248.313	2.1%	21.2%
22	Алтайский край	20%	1941.3	12.6%	н.д.	422.454	2.1%	21.8%
23	Краснодарский край	31%	1019.5	8.9%	39.0%	259.708	2.1%	25.5%
24	Красноярский край	23%	906.4	4.7%	13.2%	530.202	1.7%	58.5%
25	Приморский край	16%	2432.0	10.3%	14.1%	1095.797	4.3%	45.1%
26	Ставропольский край	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	305.866	н.д.	н.д.
27	Хабаровский край	44%	660.4	7.8%	44.0%	376.275	4.6%	57.0%
28	Амурская область	17%	678.7	5.6%	11.2%	196.096	1.2%	28.9%
29	Архангельская область	15%	1002.8	4.8%	15.0%	304.648	1.4%	30.4%
30	Астраханская область	28%	533.4	4.6%	26.3%	154.045	1.9%	28.9%
31	Белгородская оласть	78%	777.6	12.4%	55.5%	223.599	2.9%	28.8%
32	Брянская область	36%	762.2	12.1%	36.9%	192.380	2.8%	25.2%
33	Владимирская область	39%	2584.3	24.5%	н.д.	400.562	2.2%	15.5%
34	Волгоградская область	20%	5966.7	27.5%	5.1%	462.808	0.5%	7.8%
35	Вологодская область	33%	610.9	2.8%	36.9%	441.332	0.8%	72.2%

¹ Индекс бюджетных расходов — отношение обоснованной (нормативной) бюджетной потребности региона (в расчете на душу населения) к средней (минимальной) обоснованной потребности по всем субъектам Федерации. Этот индекс показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по России затратами для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

36	Воронежская область	3%	1067.7	0.9%	4.7%	487.219	0.6%	45.6%
37	Ивановская область	5%	1136.0	2.1%	3.5%	536.609	0.8%	47.2%
38	Иркутская область	10%	991.2	2.3%	14.8%	505.396	1.9%	51.0%
39	Калининградская область	8%	5754.0	9.8%	16.4%	689.470	2.4%	12.0%
40	Калужская область	38%	1436.8	13.1%	16.7%	692.897	2.4%	48.2%
41	Камчатская область	33%	2993.6	5.5%	10.1%	189.858	0.5%	6.3%
№	Наименование субъекта РФ	Характеристика исполнения федеральных мандатов в 1999 году						
		Всего			в т.ч. по ФЗ "О ветеранах"			Удельный вес расходов по закону в расходах по федеральным мандатам
		Исполнение федеральных мандатов, %	Расходы на 1 человека с учетом ИБР, руб.	Доля расходов по мандатам в бюджете, %	Исполнение закона "О ветеранах", %	Расходы на 1 человека с учетом ИБР, руб.	Доля расходов по закону в бюджете, %	
42	Кемеровская область	22%	961.9	5.2%	9.9%	350.967	0.8%	36.5%
43	Кировская область	25%	983.6	5.9%	14.9%	446.819	1.4%	45.4%
44	Костромская область	27%	1147.2	6.2%	10.2%	339.438	0.7%	29.6%
45	Курганская область	4%	3403.7	6.6%	14.5%	456.354	2.4%	13.4%
46	Курская область	28%	1097.2	3.7%	10.0%	321.215	1.0%	29.3%
47	Ленинградская область	51%	557.4	6.1%	53.0%	191.917	1.6%	34.4%
48	Липецкая область	94%	1315.0	19.4%	84.9%	671.178	7.3%	51.0%
49	Магаданская область	6%	411.8	0.6%	2.0%	193.019	0.1%	46.9%
50	Московская область	39%	1877.8	10.1%	34.6%	1029.294	3.7%	54.8%
51	Мурманская область	61%	4045.3	78.7%	62.7%	161.716	1.4%	4.0%
52	Нижегородская область	39%	585.6	3.6%	41.1%	770.291	2.0%	131.5%
53	Новгородская область	91%	563.5	12.0%	91.4%	277.425	4.5%	49.2%
54	Новосибирская область	27%	847.6	7.8%	50.4%	247.447	4.4%	29.2%
55	Омская область	27%	544.5	5.5%	30.7%	233.878	2.5%	43.0%
56	Оренбургская область	48%	2126.6	15.2%	31.0%	911.693	4.2%	42.9%
57	Орловская область	44%	1262.6	12.8%	9.5%	487.803	1.0%	38.6%
58	Пензенская область	19%	772.5	5.8%	13.3%	417.376	2.2%	54.0%
59	Пермская область	66%	757.0	10.5%	59.2%	316.692	3.7%	41.8%
60	Псковская область	14%	н.д.	6.5%	14.2%	728.997	3.4%	н.д.
61	Ростовская область	35%	841.9	9.6%	49.8%	265.623	3.4%	31.5%
62	Рязанская область	20%	1160.2	7.2%	19.5%	411.341	2.6%	35.5%
63	Самарская область	97%	250.6	4.9%	96.7%	213.821	0.3%	85.3%
64	Саратовская область	22%	1433.4	8.2%	10.8%	632.406	1.7%	44.1%
65	Сахалинская область	4%	4558.0	4.5%	12.7%	169.127	0.8%	3.7%
66	Свердловская область	16%	1218.4	4.3%	17.2%	283.752	1.3%	23.3%
67	Смоленская область	14%	1058.1	5.9%	4.2%	561.766	0.8%	53.1%
68	Тамбовская область	12%	1279.6	5.0%	14.6%	589.231	2.7%	46.0%
69	Тверская область	43%	2824.6	40.4%	10.0%	319.997	1.6%	11.3%
70	Томская область	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
71	Тульская область	21%	1164.7	8.4%	15.0%	730.797	3.5%	62.7%
72	Тюменская область	72%	512.8	7.2%	30.6%	203.099	1.4%	39.6%
73	Ульяновская область	13%	934.4	3.5%	4.4%	236.074	0.3%	25.3%
74	Челябинская область	22%	1067.2	5.7%	19.1%	401.447	1.9%	37.6%
75	Читинская область	10%	694.4	2.9%	8.6%	361.882	1.0%	52.1%
76	Ярославская область	27%	647.6	2.9%	29.3%	244.642	1.2%	37.8%
77	Москва	98%	1747.8	9.1%	100.0%	528.283	4.0%	30.2%
78	Санкт-Петербург	85%	1072.1	10.8%	52.5%	372.891	0.6%	34.8%
79	Еврейская А область	27%	628.8	4.0%	48.3%	148.056	2.0%	23.5%
80	Агинский Бурятский АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.

81	Коми-Пермяцкий АО	48%	330.4	7.8%	6.1%	107.351	0.3%	32.5%
82	Корякский АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
83	Ненецкий АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
85	Усть-Ордынский Бурятский АО	18%	1121.4	9.4%	6.3%	141.157	0.4%	12.6%
86	Ханты-Мансийский АО	88%	774.0	4.7%	52.0%	80.667	0.3%	10.4%
87	Чукотский АО	14%	348.0	1.3%	68.5%	24.968	0.4%	7.2%
88	Эвенкийский АО	47%	238.1	3.1%	2.4%	64.458	0.0%	27.1%
89	Ямало-Ненецкий АО	82%	323.2	1.7%	135.4%	45.825	0.3%	14.2%
	РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	н.д.	1250.7	н.д.	31.1%	394.226	2.1%	31.5%

3. Региональные различия в исполнении субъектами РФ закона «О ветеранах»

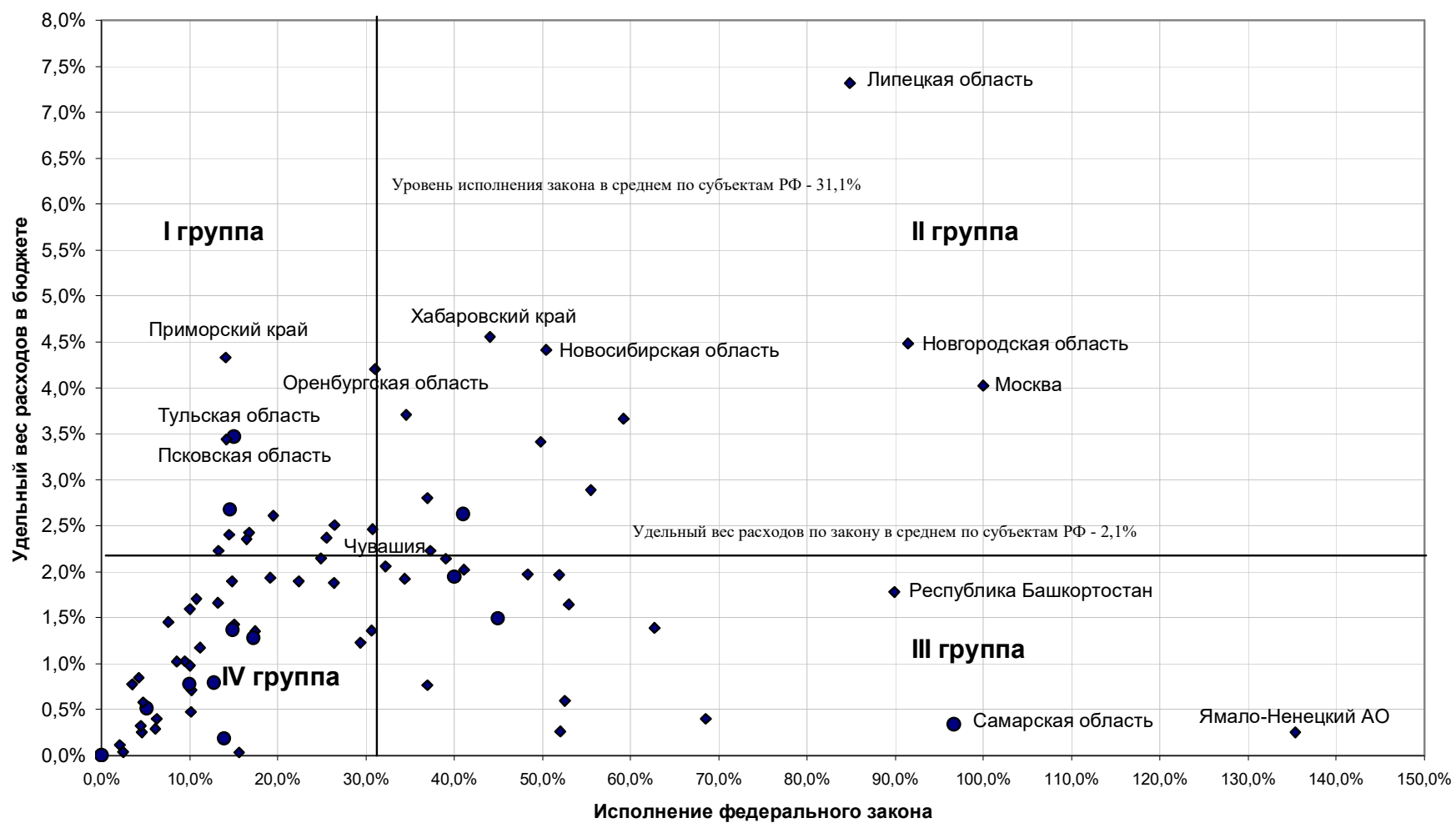
Под исполнением мы понимаем степень финансирования расходов на выполнение федеральных мандатов. Степень исполнения мандатов показывает отношение бюджетных расходов по исполнению мандатов к фактическому объему предоставленных услуг льготным категориям граждан.

На основании собранных в ходе опросов данные, а также на основании статистики, предоставленной Министерством финансов Российской Федерации, были исследованы региональные различия в финансировании субъектами Российской Федерации самого «дорогого» федерального мандата – Закона «О ветеранах».

Общая потребность в финансировании в 2000 г. расходов, наведенных на региональные и местные бюджеты законом «О ветеранах», оценивается самими субъектами Российской Федерации в 57,6 млрд рублей, что составляет около 6% консолидированного регионального бюджета. И почти 1/3 от общей потребности в финансировании мандатов. В период с 1999 по 2000 г. потребность в финансировании закона увеличилась на 24,8%

Все субъекты Российской Федерации были разделены на четыре условные группы в зависимости от степени исполнения нефинансируемых мандатов и доли расходов бюджета на исполнение мандатов (см. диаграмму1).

Исполнение Федерального закона «О ветеранах» в 1999 г. составило в среднем лишь около 30%. Несмотря на это, практически все субъекты Российской Федерации принимали на себя дополнительные обязательства по финансированию расходов по Федеральному закону «О ветеранах». Как следствие, это приводило к неоправданному увеличению расходных полномочий субъектов Российской Федерации, исполнить которые в полном объеме они изначально не могли.

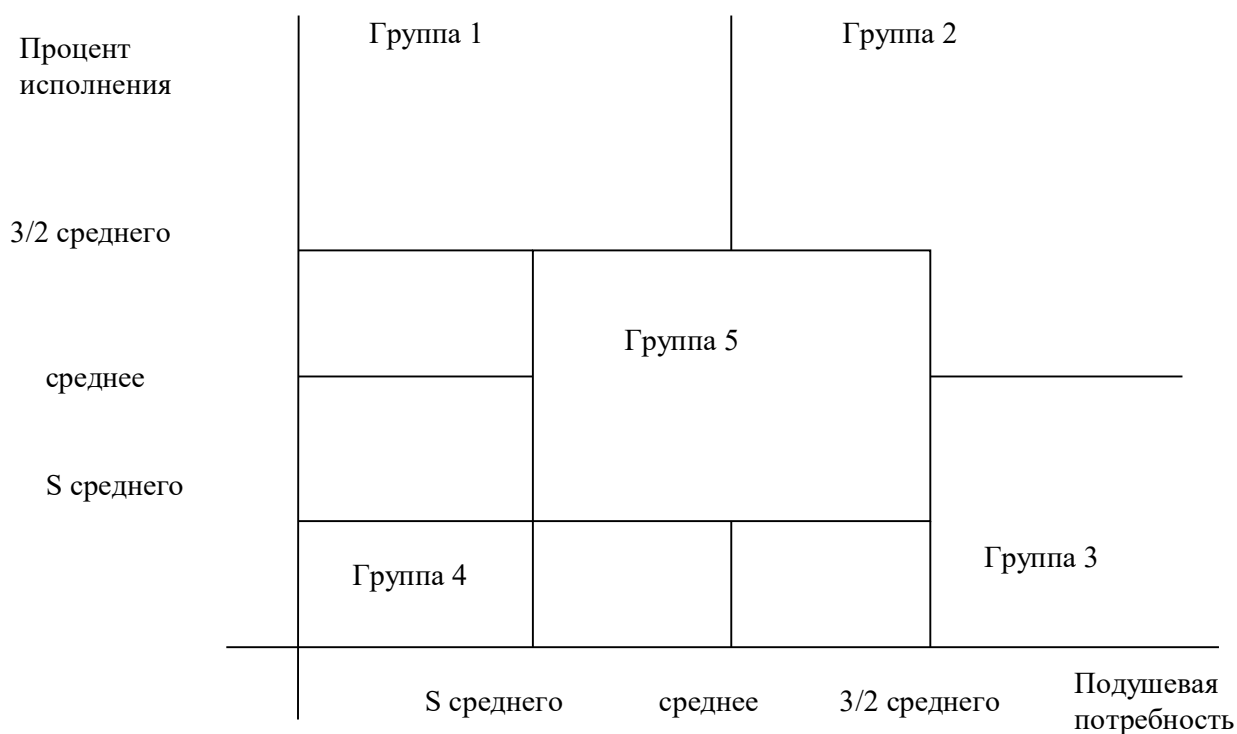


4. Анализ качества исполнения нефинансируемых мандатов субъектами Российской Федерации

На первом этапе определяется средний процент исполнения федеральных мандатов субъектами Российской Федерации. Он составляет 35%. Затем рассчитывается средняя потребность в финансировании федеральных мандатов с учетом Индекса бюджетных расходов (ИБР) в расчете на душу населения (около 1,2 тыс. руб. в 2000 г.). По сочетанию этих двух показателей определяются пять групп субъектов Российской Федерации

Все субъекты Федерации можно разделить на пять групп по соотношению процента исполнения федеральных мандатов и подушевой потребности в их финансировании (см. рис. 1).

Рис. 1



Первую группу составили регионы с относительно высоким исполнением и относительно низкой подушевой потребностью в финансировании. При прочих равных условиях субъекты Российской Федерации, составляющие эту группу, характеризуются наилучшим состоянием бюджетов (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Состав первой группы субъектов Российской Федерации по сочетанию процента исполнения и подушевой потребности в финансировании федеральных мандатов

<i>Субъект РФ</i>	<i>Исполнение федеральных мандатов, 1999</i>	<i>Потребность в финансировании федеральных мандатов в расчете на душу населения с учетом ИБР, 2000, руб.</i>
Самарская область	97%	250,6
Новгородская область	91%	563,5
Ханты-Мансийский АО	88%	774,0
Санкт-Петербург	85%	1072,1
Республика Башкортостан	82%	751,1
Ямало-Ненецкий АО	82%	323,2
Республика Татарстан	79%	576,1
Белгородская область	78%	777,6
Тюменская область	72%	512,8
Кабардино-Балкарская Республика	71%	693,5
Пермская область	66%	757,0
Республика Хакасия	56%	548,2
Республика Карелия	54%	583,3
Ленинградская область	51%	557,4
Коми-Пермяцкий АО	48%	330,4
Эвенкийский АО	47%	238,1
Нижегородская область	39%	585,6

Вторая группа субъектов Российской Федерации характеризуется высоким уровнем финансирования мандата и высокими подушевыми показателями. Нагрузка по реализации закона в расчете на одного жителя относительно высока, что, однако, не мешает администрации исполнять федеральные мандаты (см. Таблицу 3).

Таблица 3. Состав второй группы субъектов Российской Федерации по сочетанию процента исполнения и подушевой потребности в финансировании федеральных мандатов

<i>Субъект РФ</i>	<i>Исполнение федеральных мандатов, 1999</i>	<i>Потребность в финансировании федеральных мандатов в расчете на душу населения с учетом ИБР, 2000</i>
Москва	98%	1747,8
Липецкая область	94%	1315,0
Мурманская область	61%	4045,3
Оренбургская область	48%	2126,6
Тверская область	43%	2824,6
Московская область	39%	1877,8
Владимирская область	39%	2584,3

Третья группа состоит из субъектов Российской Федерации, указавших очевидно завышенную потребность в финансировании федеральных мандатов (см. Таблицу 4).

Несмотря на то, что в их числе могут оказаться регионы, администрации которых излишне «щепетильно» подошли к расчету потенциальных расходов, невозможность исполнять законы на высоком уровне свидетельствует о недостаточном внимании к решению проблемы. Оставшиеся две группы субъектов федерации не представляют интерес для исследования.

Таблица 4. Состав третьей группы субъектов Российской Федерации по сочетанию процента исполнения и подушевой потребности в финансировании федеральных мандатов

<i>Субъект РФ</i>	<i>Исполнение федеральных мандатов, 1999</i>	<i>Потребность в финансировании федеральных мандатов в расчете на душу населения с учетом ИБР, 2000</i>
Камчатская область	33%	2993,6
Удмуртская Республика	27%	3142,9
Волгоградская область	20%	5966,7
Алтайский край	20%	1941,3
Приморский край	16%	2432,0
Республика Калмыкия	16%	1562,3
Тамбовская область	12%	1279,6
Калининградская область	8%	5754,0
Сахалинская область	4%	4558,0
Курганская область	4%	3403,7

5. Нефинансируемые федеральные мандаты в жилищно-коммунальном хозяйстве

В соответствии с информацией Госкомстата по итогам 1999 г. в целом по Российской Федерации только льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг получили 44,193 млн человек, что соответствует 30,3% от общей численности населения страны.

С точки зрения реализации нефинансируемых мандатов, потери потенциально возможных доходов предприятий жилищно-коммунального хозяйства связаны со следующими причинами:

- 1) наличие необходимости предоставлять льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) соответствующим категориям населения;
- 2) предоставление субсидий на оплату ЖКУ гражданам, чей доход не позволяет оплатить ЖКУ в требуемом объеме.

В целом по Российской Федерации расходы местных органов власти на содержание жилищно-коммунальной сферы составили в 1999 году 121,3 млрд руб., предполагается, что в 2000 году эти расходы достигнут уровня 143 млрд руб. В среднем по Российской Федерации доля расходов на ЖКХ в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации составила 19,4%,

Потери предприятий ЖКХ, связанные с существованием федеральных мандатов в этой сфере городского хозяйства, все еще очень велики. В среднем по всем предприятиям ЖКХ ежегодные потери по этой причине составляют 30–40% доходов.

В целом по всем субъектам Российской Федерации за счет бюджетных средств и средств предприятий и организаций за период с января по декабрь 1999 года было возмещено 41,2% затрат предприятий ЖКХ на предоставление льгот гражданам, в том числе 3% — за счет средств предприятий и организаций, которые оплачивают предоставленные их сотрудникам льготы по оплате жилья и коммунальных услуг, и 38,2% — за счет бюджетов разных уровней, а именно: федерального — 2,5%, регионального — 13,2%, местного — 22,5% (см. Карту 1 в Приложении).

Удельный вес граждан-льготников в общей численности населения региона наиболее велик в следующих субъектах РФ: Ингушетия - 96%, Северная Осетия — 68,8%, Пензенская область — 62%. С другой стороны, в 20 субъектах РФ доля жителей-льготников не превышает 20%. Данные показатели зависят в основном от возрастной структуры населения субъекта Российской Федерации (удельный вес льготников будет выше в регионах, в которых выше доля пожилых граждан), но в отдельных случаях определяется другими факторами. Так, в республике Ингушетия высокое значение этого показателя обусловлено тем, что большая часть населения относится к категории репрессированных.

В целом по итогам 1999 г. затраты предприятий ЖКХ, связанные с предоставлением льгот по оплате их услуг соответствующим категориям граждан, составили 12244,7 млн руб., в том числе:

- ветеранам труда — 4374,078 млн руб. ;
- военнослужащим — 1856,185 млн руб. ;
- инвалидам и детям-инвалидам — 1695,316 млн руб.

В разрезе субъектов Федерации удельные расходы наиболее высоки в Кабардино-Балкарской Республике — 1124 руб. в год, Республике Саха (Якутия) — 1635 руб. в год, Магаданской области — 1222 руб. в год, а также в Ханты-Мансийском автономном округе — 1243 руб. в год. Минимальные расходы по итогам 1999 года были зафиксированы в Пензенской области — 123 руб. в год, что соответствует всего 10 руб. в месяц в расчете на одного жителя-льготника, а также в Саратовской области и Коми-Пермяцком автономном округе — соответственно 179 и 136 руб. в год.

Высокий уровень несоответствия между расходами по предоставлению льгот по оплате ЖКУ разных субъектов Российской Федерации вызван следующими причинами

- различия в уровне тарифов по оплате ЖКУ;
- различия в методиках расчета расходов по предоставлению льгот по оплате ЖКУ

Всего в четырех субъектах Федерации затраты предприятий ЖКХ на предоставление льгот были возмещены полностью. Это Республика Карелия, Республика Марий Эл, Эвенкийский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа. Впрочем, источники средств для возмещения затрат в этих регионах были принципиально различны. К примеру, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе все расходы были покрыты исключительно за счет местного бюджета, тогда как в Республике Марий Эл для этих целей использовали средства преимущественно федерального бюджета, за счет которого было возмещено 84,9% затрат.

Таким образом, достаточно очевидны основные недостатки существующих федеральных мандатов с жилищно-коммунальным секторе:

- 1) отсутствует ясный и четкий механизм компенсации расходов, понесенных предприятиями, предоставляющими соответствующие ЖКУ;
- 2) право бесплатного пользования ЖКУ имеет практически каждый третий житель страны; как следствие, это, во-первых, искажает саму идею целесообразности предоставления льгот и, во-вторых, предопределяет невозможность полной компенсации понесенных предприятиями расходов по предоставлению ЖКУ соответствующим льготным категориям населения;
- 1) отсутствие четко определенного и зафиксированного в федеральном законодательстве механизма компенсации расходов по предоставлению ЖКУ приводит к тому, что все бремя компенсации фактически перекладывается на предприятия ЖКХ, а также местные и частично региональные бюджеты

6. Нефинансируемые федеральные мандаты на транспорте

В целом по Российской Федерации по итогам 1999 г. те или иные льготы по оплате проезда на всех видах транспорта получали 39,86 млн человек (27,32% от общей численности населения страны). Фактически почти каждый четвертый житель в настоящее время имеет право не оплачивать свой проезд на транспорте или оплачивать его лишь частично.

С учетом как федеральных, так и субфедеральных льготных категорий право бесплатного проезда на транспорте имеют до 35% городских жителей и до 30% жителей сельских населенных пунктов. Несмотря на то, что практически ни в одном городе доля граждан, имеющих льготы по оплате проезда на транспорте, не превышает 40%, в общем объеме перевозок транспортных предприятий преобладают перевозки именно льготных категорий пассажиров, что связано с отсутствием ограничений для пассажиров-«льготников» на общее количество совершаемых поездок.

Наиболее высок удельный вес граждан, имеющих льготы по оплате транспортных услуг, в общей численности населения таких субъектов Российской Федерации, как Тверская область — льготы имеет 57,45% населения; Ярославская область 44,54%; Удмуртская Республика — 40,51%. Минимальный удельный вес жителей-льготников был отмечен в Коми-Пермяцком автономном округе, где право бесплатного проезда или его льготной оплаты имело всего 5,2% населения

Разница в этих показателях объясняется совокупностью факторов, среди которых можно выделить возрастную и профессиональную структуру населения региона, особенности учета льготников в данном субъекте Российской Федерации. (см. Карту 2 в Приложении).

Наибольшее количество граждан получили право бесплатного проезда на транспорте в соответствии с Федеральным законом "О ветеранах". В целом по Российской Федерации на основании данного законодательного акта льготы по оплате проезда имеют 25,032 млн. человек (62,8%, или почти две трети от численности всех граждан, имеющих льготы по оплате услуг транспорта).

В соответствии с информацией, предоставленной исполнительными органами субъектов Российской Федерации, расходы на предоставление транспортных услуг льготным категориям населения в 2000 г. составят 37,23 млрд рублей, из которых 21,62 млрд должны пойти на обеспечение бесплатного проезда граждан, получивших право льготного проезда в соответствии с Законом "О ветеранах", 8,5 млрд — по Закону "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", 5,2 млрд рублей необходимы

для предоставления бесплатного проезда граждан, имеющих льготы по профессиональному признаку, и почти 1,7 млрд рублей — гражданам, имеющим льготы по прочим федеральным нормативно-правовым актам.

В расчете на 1 жителя, имеющего льготы по оплате транспортных услуг, расходы по их предоставлению составят в 2000 г. в среднем 930 рублей, что соответствует почти 80 рублям в месяц. В целом по Российской Федерации наиболее высоки удельные расходы по так называемым "ведомственным льготникам" — 1,40 тыс. рублей в год, расходы по транспортным услугам для граждан, пострадавших от радиации, напротив, минимальны и по итогам 2000 г. должны составить всего лишь 180 руб.

Администрации муниципальных образований, вынужденных направлять на финансирование предприятий ГПТ до 8%- 10% своего годового бюджета. Столь же велики расходы по компенсации потерь транспортных предприятий, связанных с перевозкой льготных категорий пассажиров, и для бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как следствие наличия правовой неопределенности в решении вопроса о компенсации понесенных транспортными предприятиями расходов их эксплуатационная деятельность изначально убыточна, что вполне закономерно: вряд ли возможно надеяться на хотя бы минимальную эффективность пассажирских перевозок, если половина пассажиров (а в некоторых городах и того больше) на законных основаниях не оплачивает свой проезд. Естественно, что убыточные транспортные предприятия являются крупными должниками бюджетов всех уровней. Однако муниципальные власти по мере сил "прикрывают" транспортные предприятия против исков налоговых инспекций. В результате создается порочная система, когда налоговая инспекция вынуждена не предпринимать никаких мер к неплательщикам бюджета и тем самым нарушать законодательство; это одновременно предоставляет неплохие возможности руководству предприятий и местных администраций для всяческих злоупотреблений.

Основными проблемами, связанными с существованием федеральных мандатов в области транспортного обслуживания населения, являются следующие

- Отсутствие информации о реальном количестве льготных категорий
- Отсутствие точных данных о численности граждан, относящихся к льготным категориям
- Отсутствие единой методики расчета размеров бюджетного финансирования
- Отсутствие обязательств по компенсации

Можно выстроить следующую причинно- следственную связь между существованием федеральных мандатов в области транспортного обслуживания населения и убыточностью пассажирских перевозок.

- 1) Отсутствует возможность учета реального количества поездок, совершенных пассажирами, относящимися к льготным категориям, имеющим право льготной оплаты проезда на транспорте
- 2) Отсутствует возможность реального учета потерь, понесенных предприятиями транспорта в связи с предоставлением льгот по оплате проезда
- 3) Отсутствует единая методика расчета потерь, позволяющая хоть сколько-нибудь корректно определить реальный размер понесенных предприятиями транспорта убытков
- 4) Используя существующую методику Госкомстата, предприятия ГПТ имеют возможность завышать объем перевозок льготных категорий пассажиров и соответственно возникшие в связи с этим потери

- 5) Объем бюджетных компенсаций, определенный с использованием методики Госкомстата, чрезмерно велик для большинства бюджетов муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, в связи с чем предприятия финансируются исходя из реальных возможностей бюджетов
- 6) Несоответствие размера запланированных бюджетных компенсаций их фактическому размеру приводит к образованию бюджетной задолженности перед транспортными предприятиями.
- 7) В итоге кредиторская задолженность транспортных предприятий многократно возрастает, средств для ее погашения предприятия не имеют, как следствие, предприятия становятся банкротами.

Вполне естественно, что органы местного самоуправления пытались найти какой-то выход из создавшейся ситуации. В большинстве случаев это сводилось к следующим решениям:

- ежегодное утверждение перечня льготных категорий, которым органы местного самоуправления разрешали воспользоваться льготами, предоставленными на федеральном уровне;
- ограничение видов транспорта, на которые распространялось действие федеральных нормативно-правовых актов, предоставляющих льготы по оплате проезда на транспорте;
- ограничение количества бесплатных поездок, совершаемых льготными категориями пассажиров;
- введение “льготного проездного билета единого вида” с целью устранить причину возникновения многочисленных подделок удостоверений о принадлежности к той или иной льготной категории.

Единственным выходом из создавшегося положения является переход на адресный принцип предоставления льгот по оплате проезда на транспорте, при котором, во-первых, льготы будут получать лишь те, кто в этом действительно нуждается, и, во-вторых, сам переход к адресной социальной защите населения снимет большую часть сегодняшних проблем, связанных с существованием льгот по оплате проезда на транспорте.

7. Методика расчета потребности на реализацию федеральных мандатов

Муниципальные образования осуществляют расходование бюджетных средств на реализацию различного количества законодательных актов. Так, в Южно-Сахалинске финансируются льготы по 39 федеральным нормативно-правовым актам, в Санкт-Петербурге реализуются федеральные мандаты, предусмотренные 34 федеральными законами и постановлениями, в то время как в других городах расходы осуществляются на реализацию 9 (Астрахань) — 13 (Тамбов) законодательных актов. Такие различия в большинстве случаев связаны либо с отсутствием финансирования, либо с трудностями по выделению из статей бюджета фактических расходов на реализацию льготы, обусловленной тем или иным законодательным актом. Сложность расчетов связана с тем, что финансирование ряда льгот происходит общей суммой без детализации по законодательным актам, так как нет учета их предоставления по каждой категории льготников (например, такая ситуация наблюдается в большинстве регионов с

предоставлением бесплатных медикаментов). Кроме того, средства в бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на реализацию требований федерального законодательства закладываются, как правило, по отраслевому признаку (льгота на жилищно-коммунальные услуги, бесплатный проезд на общественном транспорте). Кроме того, даже в рамках одного закона льготы нередко предоставляются в зависимости от возможностей местного бюджета.

Проведенное исследование показало, что проблемы расчета потребности в расходах на реализацию тех или иных льгот характерны практически для всех законодательных актов и для всех отраслей, которые были рассмотрены. Отметим ряд наиболее часто встречающихся случаев:

- 1) полномочия по реализации того или иного законодательного акта, а соответственно и средства на их реализацию, не передаются муниципальным образованиям, что делает бессмысленным проведение расчетов потребности в расходах,
- 2) субъекты Российской Федерации утверждают расходы на реализацию федеральных законодательных актов через нормативы отчислений от регулирующих доходов без утверждения объема предусмотренных средств (при этом потребность в расходах, рассчитанная муниципальным образованием, не учитывается, а учитываются расходы предыдущего периода; кроме того, используются минимальные нормативы, установленные субъектом Российской Федерации, которые не соответствуют реальным расходам),
- 3) субъекты Российской Федерации учитывают расходы на реализацию федеральных законодательных актов исходя из уровня бюджетной обеспеченности, которая везде считается по-разному (т.е., например, если доходы бюджета превышают среднеобластной уровень доходов, то трансферты не выделяются).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что межбюджетные перечисления вообще никак не связаны с уровнем расходов на реализацию мандатов. Отсюда следует, что, за рядом исключений, расчеты потребности в расходах не имеют сколько-нибудь решающего значения при получении компенсации из вышестоящих бюджетов.

В целом проблемы расчета потребностей расходов на реализацию федеральных мандатов можно свести к следующему.

1. Фактически отсутствует разграничение расходных полномочий между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями по предоставлению льгот на реализацию федеральных мандатов.
2. Расчет потребности на реализацию федерального мандата, произведенный местными органами власти, подчас не отражает полную стоимость расходов на реализацию федерального закона. Поскольку четкая межведомственная координация еще не налажена, органы местного самоуправления не имеют данных о совокупных социальных расходах муниципалитета, включающих сведения о фактических расходах на льготы и скрытые дотации отдельным категориям населения, и реальном количестве граждан, воспользовавшихся льготами. Существует также проблема «двойного счета» (отнесение расходов на один или другой закон, так как льготы повторяются; граждане могут иметь льготы по разным основаниям).
3. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования сталкиваются с проблемой определения того, какие расходы бюджетов муниципальных образований и в каком объеме следует компенсировать из бюджетов субъектов Российской Федерации. Как правило, региональные органы власти пытаются сократить до минимума объем

расходов, компенсируемый бюджетам муниципальных образований. Кроме того, в ходе согласования объема средств, которые будут переданы бюджетам муниципальных образований или будут учтены при утверждении нормативов отчислений от регулирующих доходов, в расчет берутся расходы бюджетов муниципальных образований за предыдущий период (не соответствующие реальной потребности в расходах), в результате чего местные органы власти не получают требуемый объем компенсации.

4. Отсутствие информации как в органах местного самоуправления, так и у граждан о возможности предоставления тех или иных льгот (нет полного сводного перечня социальных обязательств различного уровня (федеральных, отраслевых, местных) в различных отраслях (социальная защита, здравоохранение, образование, жилищная сфера).

5. Отсутствие учета потребности в расходах на реализацию всех льгот, которые предоставляются в соответствии с федеральными законодательными актами.

6. Недостаточная ответственность федеральных органов власти за невыполнение обязательств по реализации тех или иных федеральных законов.

7. Практика возмещения расходов бюджетов муниципальных образований на реализацию ряда федеральных законодательных актов из вышестоящих бюджетов не решает проблем муниципальных образований.

В связи с тем, что у местных органов власти практически нет никаких дополнительных возможностей по наполнению бюджета доходами, чтобы исполнять собственные обязательства и финансировать федеральные законы в полном объеме, возникает замкнутый круг, когда местный бюджет не имеет средств, чтобы компенсировать расходы предприятий, средства из вышестоящих бюджетов не могут быть переданы в местные бюджеты, пока возмещение расходов предприятий из местного бюджета не произошло.

8. Отсутствие Федерального закона «О государственных минимальных социальных стандартах».

8. Детальное исследование

Детальное исследование проводилось по стандартной форме, которая позволяла выявить расходы местных бюджетов на реализацию основных федеральных мандатов, уровень реализации федеральных мандатов, федеральные мандаты, вызывающие наибольшие расходы местных бюджетов. В рамках углубленного исследования был проведен анализ бюджетов муниципальных образований за ряд лет и рассчитаны основные бюджетные показатели.

Детальное исследование позволило сделать следующие основные выводы. Основными федеральными законодательными актами, которые вызывают дополнительные расходы местных бюджетов, следует считать Законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «Об образовании». В общей сложности на реализацию этих законов тратится 65% всех расходов местных бюджетов на выполнение федеральных мандатов. Однако проверка данных, предоставленных местными администрациями, показала, что реально на них приходится тратится 78% таких расходов. В течение 1997—1999 гг. доля шести ведущих федеральных законов и постановлений в структуре федеральных мандатов, финансируемых из местных

бюджетов, увеличилась с 61 до 78%. Столь резкая концентрация связана практически исключительно с ростом доли основного федерального мандата — Закона «О ветеранах» — с 25 до 40% (см. Таблицу 5).

Объем расходов на выполнение федеральных мандатов велики — в среднем для городов, участвующих в исследовании, они составляют чуть более 10% всех расходов городских бюджетов в 1999 г. В период с 1997 по 1999 г. доля расходов городских бюджетов на выполнение федеральных мандатов увеличилась, но незначительно — лишь на 0,5 процентного пункта.

Процент исполнения потребности в финансировании федеральных мандатов городскими бюджетами составляет около 41% (1999). В 1997—1999 гг. исполнение федеральных мандатов сократилось более чем на 10 процентных пунктов — с 52% до 41%. Таким образом, при практически неизменной нагрузке на городские бюджеты, связанной с выполнением федерального законодательства, качество исполнения федеральных мандатов в 1997—1999 гг. серьезно ухудшилось. Из этого факта можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, в 1997—1999 гг. реальная потребность в финансировании федеральных мандатов по отношению к объему городских бюджетов выросла. В свою очередь, это может быть связано либо с передачей на уровень муниципальных образований все большего числа государственных расходных обязательств, либо с возросшей тщательностью оценки потребности в финансировании этих расходов. Во-вторых, муниципальные образования в среднем выдерживают постоянную долю федеральных мандатов в структуре расходов городских бюджетов даже в условиях снижения объема компенсации предприятиям и организациям, оказывающим услуги льготным категориям граждан. Вероятно, что устоявшийся на протяжении всего периода средний уровень расходов 9—10% от объема городского бюджета следует считать предельным для расходов, связанных с выполнением федерального законодательства. Увеличение нагрузки на местные бюджеты приведет лишь к уменьшению объема компенсации относительно общего объема предоставленных услуг.

Доля финансирования расходов на выполнение федеральных мандатов не зависит от бюджетной обеспеченности городской администрации. По данным, предоставленным городами Российской Федерации, в 1999 г. наибольшую степень исполнения государственных расходных обязательств демонстрировали города со средней бюджетной обеспеченностью (в интервале от 1 тыс. руб. до 2 тыс. руб. в расчете на душу населения).

Полученные в ходе обследования регионов и муниципалитетов данные были использованы при составлении **базы данных «Нефинансируемый мандат»** (описание базы см. в полной версии отчета). База позволяет получить информацию об уровне исполнения того или иного законодательного акта по субъектам Федерации или муниципальным образованиям в динамике за различные годы, информацию об исполнении тех или иных нормативных актов в данном субъекте Российской Федерации

Таблица 5. Реализация основных федеральных законов городами Российской Федерации

Таблица 5

Города	Доля в расходах (итого)%			Отношение факта к потребности (итого) %			Доля в расходах %								
							Закон РФ от 12.01.95 N 5-ФЗ "О ветеранах»			Федеральный закон от 24.11.95 N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»			Федеральный закон от 19.05.95 N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Брянск	0,7	4,9	3,0	25,9	20,3	19,2	н/д	0,7	0,2	н/д	н/д	н/д	0,5	0,1	1,4
Новгород	н/д	17,0	8,6	н/д	н/д	н/д	н/д	3,9	2,5	н/д	н/д	н/д	н/д	7,8	4,9
Санкт-Петербург	17,8	20,1	20,9	82,8	88,9	85,9	2,6	4,1	4,6	2,2	2,0	2,4	4,3	4,3	3,3
Калуга	н/д	46,8	43,5	н/д	н/д	н/д	н/д	7,5	4,4	н/д	н/д	н/д	н/д	5,4	3,3
Новочеркасск	10,8	11,5	10,4	н/д	н/д	н/д	0,7	4,1	4,3	0,5	1,1	1,2	7,7	3,5	1,6
Пермь	5,9	5,6	5,9	90,9	75,6	30,1	3,4	3,2	4,3	0,9	0,9	0,2	н/д	н/д	н/д
Южно-Сахалинск	н/д	3,0	2,8	н/д	11,9	8,2	н/д	1,6	1,2	н/д	0,2	0,1	н/д	0,3	0,5
Кострома	3,4	5,8	7,3	н/д	н/д	н/д	1,8	3,2	3,7	н/д	н/д	н/д	0	0,3	0,7
Хабаровск	18,0	18,4	16,0	73,0	63,5	85,5	1,7	1,6	0,4	0,1	0,2	0,9	н/д	н/д	н/д
Самара	13,4	14,8	18,2	н/д	н/д	н/д	6,6	7,2	7,4	0,1	0,1	0,1	н/д	н/д	н/д
Ярославль	7,9	7,0	9,5	н/д	н/д	н/д	1,1	2,2	4,6	0,2	0,3	1,0	3,0	0,6	0,0
Вологда	н/д	10,0	16,7	н/д	60,4	66,8	н/д	2,9	3,8	н/д	4,0	7,3	н/д	н/д	н/д
Саратов	19,0	15,0	н/д			н/д	3,9	7,0	н/д	1,9	1,8	н/д	8,9	7,5	н/д
Чебоксары	11,7	25,7	15,6	71,4	64,0	76,4	0,2	0,2	0,2	н/д	н/д	н/д	10,6	10,8	10,8
Калининград	16,4	17,1	3,8	59,6	47,1	15,0	2,1	4,6	н/д	н/д	0,9	н/д	7,7	4,7	н/д

(муниципалитете) в динамике и т.д. Кроме того, база позволяет проводить различные сопоставления, аналитические исследования и др.

2. Анализ судебной практики

Составной частью углубленного исследования являлось изучение судебной практики, связанной с нефинансируемыми мандатами. Изучались как судебные споры, связанные с исками получателей льгот и пособий, так и споры по межбюджетным отношениям.

В целом судебная практика носит негативный для муниципалитетов характер. Во многом это связано с неурегулированностью в законодательстве вопроса об ответственности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации в случаях, если при наделении муниципальных образований отдельными государственными полномочиями органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации не предоставили финансовые средства для осуществления этих полномочий или предоставили средства в недостаточном объеме.

Попытки муниципалитетов привлечь в качестве ответчика уровень власти того уровня, который реально несет ответственность за финансирование тех или иных льгот и пособий, либо после исполнения судебного решения о списании средств со счетов муниципального бюджета в пользу гражданина — получателя льгот или пособий — истребовать компенсацию из вышестоящих бюджетов, к успеху не привели. Вследствие этого при разработке изменений в законодательстве необходимо определить процедуру определения надлежащего ответчика, — т.е. бюджета того уровня власти, который принял законодательный акт и передал его исполнение на нижестоящий уровень без предоставления финансирования.

Другая проблема — определение *достаточности* объема финансовых средств, переданных для осуществления государственных полномочий.

Так, был отмечен целый ряд прецедентов, когда муниципальные образования обращались в суд в попытке истребовать дотацию из бюджета субъекта Российской Федерации на поддержание минимальной бюджетной обеспеченности или на финансирование тех или иных государственных полномочий. Но позиция администраций субъектов Российской Федерации заключалась в том, что эти средства уже учтены в межбюджетных расчетах (через нормативы отчислений от регулирующих налогов, взаимозачеты и проч.), и суды поддерживали такую позицию. Тем самым при разработке изменений в действующем законодательстве мы должны выработать критерии, позволяющие определить, достаточным ли было финансирование из вышестоящих бюджетов; для этого необходимо определить реальный объем предоставленных на финансирование осуществления государственных полномочий средств из вышестоящего бюджета.

Одним из пробелов существующего законодательства является неурегулированность вопроса о том, какие именно суды обязаны рассматривать межбюджетные споры, и одним из важнейших пунктов изменений в действующем законодательстве должен стать пункт о подведомственности споров по межбюджетным отношениям.

Муниципальные образования испытывали значительную сложность при попытках оспорить законы субъектов Российской Федерации, противоречащие федеральному законодательству. Тем самым, при разработке проекта закона мы должны были установить возможность для муниципалитетов оспаривать нормативные акты субъектов Российской Федерации, которые в нарушение федерального законодательства наделяют

органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без предоставления адекватного объема материальных и финансовых средств.

III. Разработка проекта закона

При разработке законопроекта наиболее трудным было определить его основную цель. В принципе основными целями законопроекта могли бы быть следующие:

- 1) Полный запрет нефинансируемых мандатов.
- 2) Разрешение нефинансируемых мандатов при условии предоставления муниципалитетам значительных финансовых ресурсов.
- 3) Установление различных ограничений на принятие нефинансируемых мандатов в дальнейшем.
- 4) Различные количественные ограничения, например, установление предельного объема средств, которые могут быть потрачены муниципалитетом на исполнение нефинансируемых мандатов.
- 5) Разработка различных механизмов компенсации или заблаговременного предоставления средств на исполнение нефинансируемых мандатов за счет вышестоящих органов власти.
- 6) Разрешение нефинансируемых мандатов в случае, если будет разработан механизм опротестования, т.е. возможность для муниципалитетов не исполнять отдельные мандаты без обеспечения финансирования.

В тексте отчета подробно объясняется, почему в итоге главной целью данного законопроекта мы установили возможность опротестования обязанности по исполнению мандата для муниципалитета. Параллельно законопроект установил порядок определения ответственности бюджетов — т.е. установление такого бюджета, который в случае принятия судебного решения в пользу получателя льгот и пособий обязан предоставить финансовые ресурсы для исполнения судебного решения. Для того, чтобы предлагаемый нами в законопроекте механизм опротестования был действенным инструментом для нижестоящих органов власти, мы изучили судебную практику Верховного Суда и документы Конституционного суда Российской Федерации, имеющие отношения к рассматриваемой проблеме.

Предложенный законопроект рассматривает дополнительные расходы не только для муниципальных образований. Он также ставит вопрос о компенсации дополнительных расходов субъектов Российской Федерации. Данная норма до сих пор не была отражена в российском законодательстве.

Второй задачей являлась подготовка такого законопроекта, который мог бы быть принят законодателями с возможно наименьшим сопротивлением. Иными словами, законопроект был призван затронуть положения как можно меньшего количества законодательных актов.

Представляется, что нам удалось выполнить эту задачу, поскольку законопроект лишь развивает, уточняет либо конкретизирует формулировки действующих законодательных актов, касающихся взаимоотношений в ходе исполнения нефинансируемых мандатов.

Третьей задачей была постановка проблемы так называемых классических мандатов — т.е. дополнительных расходов нижестоящих бюджетов, связанных с исполнением стандартов, установленных законодательством вышестоящих властей при решении собственных вопросов. В России эта проблема до сих пор не получила широкого резонанса и не осознается муниципалитетами в полной мере. Проблема

мандатов в России рассматривается исключительно с точки зрения передачи нижестоящим властям обязанности по осуществлению полномочий без предоставления соответствующего финансирования. Этим критериям отвечают социальные мандаты, поскольку по российскому законодательству социальная политика отнесена к совместному ведению Федерации и субъектов Федерации, а реализация социального законодательства возможна в основном только на местном уровне.

В то же время в США именно классические мандаты наиболее дорогостоящи для местных бюджетов. Представляется, что с учетом наметившихся тенденций (ужесточение различных стандартов; попытка федеральных властей следовать правилу «мой мандат — мой бюджет» в вопросах передачи осуществления полномочий; стремление передать законодательное регулирование социальной политики на уровень субъектов Российской Федерации) роль классических мандатов в России будет значительно больше. С учетом этого мы отразили проблему классических мандатов в нашем законопроекте, однако сознательно отложили ее решение до тех времен, пока она не будет осознана в полной мере.

Также мы предложили проекты ряда законодательных документов, которые в случае их одобрения позволят значительно повысить ответственность законодателей за принятие нефинансируемых мандатов, практически полностью предотвратить принятие «неосознанных» мандатов в дальнейшем. В этих документах предлагается создать экспертные группы в различных органах власти, которые бы проводили экспертизу готовящихся к принятию законопроектов на предмет наличия в них нефинансируемых мандатов.

Разработанный законопроект и проекты документов, призванные предотвратить принятие нефинансируемых мандатов в будущем, были отданы на юридическую экспертизу, которая признала их полностью соответствующим действующему законодательству. Законопроект снабжен пояснительной запиской, необходимой для начала его рассмотрения в Государственной Думе.

IV. Мероприятия, проведенные в ходе исследования

В рамках проекта было проведено два семинара, на которых присутствовали представители муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, Министерства финансов, Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политике, общественных и научных организаций, депутатов Государственной Думы, международных организаций. Первый семинар был посвящен обсуждению предварительных результатов проекта, второй — обсуждению подготовленного проекта Закона «О порядке осуществления и финансирования дополнительных расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих вследствие решений органов государственной власти». На втором семинаре были собраны и приняты к рассмотрению комментарии его участников к предложенному законопроекту.

Текст законопроекта при содействии Союза российских городов был разослан представителям администраций муниципальных образований. Их замечания и предложения были учтены в тексте законопроекта. Отзывы муниципалитетов приводятся в Приложении к полной версии отчета.

Кроме того, были получены подробные письменные комментарии заместителя начальника департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ г-на Лаврова А.М. Они также были учтены при корректировке текста законопроекта.

Результаты исследования нефинансируемых федеральных мандатов были озвучены экспертами института в выступлениях на конференциях и семинарах (см. Таблицу 6).

V. Результаты проекта

Реализация проекта в немалой степени способствовала осознанию и началу широкого обсуждения проблемы нефинансируемых мандатов в России. Отметим, что если в начале исследования термин «нефинансируемый федеральный мандат» был незнаком большинству респондентов, то по мере реализации проекта он стал практически общепринятым.

Предложенные нами меры в случае их одобрения законодателями позволяют решить очень важную задачу ответственности бюджетов, внедрить в жизнь принцип «мой мандат — мой бюджет», т.е., по сути, решить проблему нефинансируемых мандатов юридически. Иными словами, муниципалитеты будут освобождены от ответственности за неисполнение мандатов, осуществление которых не было обеспечено финансовыми ресурсами вышестоящих органов власти, либо получают гарантии компенсации расходов на осуществление нефинансируемых мандатов.

Таблица 6

Дата	Организатор	Название	Место проведения	Участники	Кол-во участников	Темы выступлений
2000 год						
14.04.	Фонд «Институт экономики города»	Семинар по проекту «Воздействие нефинансируемых федеральных мандатов на бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований»	Москва	Новиков А.В., Гараджа М.Ю.	20	Новиков А.В.: «Концепция законопроекта, ограничивающего воздействие федеральных требований на бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований» Гараджа М.Ю.: «Оценка уровня наведенных расходов на бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований, вызванных реализацией федеральных нормативно-правовых актов»
05.10.-07.10.	Совет Европы, Правительство Москвы, Конгресс муниципальных образований РФ, Минфедерации	Бюджетные отношения между федеральным, региональным и местным уровнями власти в государствах с федеративным устройством	Москва	Ковалевский А.Р.	200	Ковалевский А.Р.: “Законодательное решение проблемы нефинансируемых мандатов”
06.10.-22.12.	Фонд «Институт экономики города», МГУ	Курс лекций «Экономика города»	Москва	Ковалевский А.Р., Эйгель Ф.Ф.	80	Ковалевский А.Р., Эйгель Ф.Ф.: «Городские финансы»
12.10.-13.10.	Министерство финансов РФ, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг, Комитет финансов администрации Санкт-Петербурга	Заемствования субъектов Российской Федерации в современных условиях и перспективы их развития. Контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в части заимствований и размера долга регионов	Санкт-Петербург	Новиков А.В.	100	Новиков А.В.: "Ограничения на государственные и муниципальные заимствования как фактор кредитоспособности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления"
30.11.	Фонд «Институт экономики города»	Воздействие нефинансируемых федеральных мандатов на бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований	Москва	Новиков А.В., Ковалевский А.Р., Родионов А.Ю., Эйгель Ф.Ф.	25	Новиков А.В.: «Нефинансируемые федеральные мандаты»; Ковалевский А.Р.: «Основные положения проекта Закона «О дополнительных расходах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникших в результате решений органов государственной власти»; Родионов А.Ю.: «Федеральные мандаты в области транспортного обслуживания населения»; Эйгель Ф.Ф.: «Региональные различия в финансировании федеральных мандатов»
2001 год						
24.01	Всемирный банк	Семинар, посвященный обзору бюджетных расходов и Концепции государственной бюджетной политики в области расходов	Москва	Ковалевский А.Р.	25	Обзор нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации
29.01.01 - 30.01.01	Организация экономического сотрудничества и развития. Министерство экономического развития России	Международная конференция «Фискальный федерализм в Российской Федерации: проблемы и перспективы реформ»	Москва	Ковалевский А.Р.	50	Проблема нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации: необходимые изменения в законодательстве