

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Антон
СИЛУАНОВ**

кандидат экономических наук,
заместитель министра финансов
Российской Федерации

**Ирина
СТАРОДУБРОВСКАЯ**

кандидат экономических наук,
руководитель научного направления
«Политическая экономия и региональное
развитие» Института экономики
переходного периода

**Владимир
НАЗАРОВ**

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией бюджетного
федерализма Института экономики
переходного периода

Ойковича • Політика

OIKONOMIA • POLITIKA

П р а к т и к а

Проведение муниципальной реформы в Российской Федерации являлось одним из наиболее масштабных преобразований 2000-х годов. Реформа охватывала все стороны организации деятельности органов местного самоуправления: территориальную структуру, организацию системы власти, компетенцию и т. п. Одно из наиболее важных направлений реформирования было связано с изменением финансовых основ местного самоуправления.

Определенные гарантии в сфере обеспечения финансирования полномочий органов местного самоуправления закреплены на федеральном уровне. Бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации. Федеральным законодательством установлены единые требования к методике выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом значительные полномочия по законодательному регулированию данной сферы переданы на региональный уровень. Например, важным результатом реформы межбюджетных отношений является наделение субъектов Российской Федерации необходимыми инструментами корректировки бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в том числе через установление

единых нормативов отчислений в местные бюджеты. Даже когда те или иные аспекты межбюджетных отношений определяются на федеральном уровне, для субъектов Федерации во многих случаях предусмотрена возможность выбора одного из нескольких вариантов, предусмотренных федеральным законодательством. Таким образом, от того, в какой мере региональные органы власти используют возможности, предоставляемые Бюджетным кодексом РФ по организации финансирования муниципальных образований, во многом зависит эффективность функционирования местного самоуправления. В связи с этим важным представляется формирование количественных и качественных показателей оценки эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Актуальность решения данной научно-практической проблемы обуславливается также тем, что в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года¹ предусматривается создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации, а также показателей оценки качества такого процесса. Очевидно, что межбюджетные отношения на субнациональном уровне являются важной составляющей регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. В этой связи оценка эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации может быть полезна не только регионам для обеспечения финансовых основ местного самоуправления и повышения эффективности финансового менеджмента, но и федеральному центру для мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации.

1. Основные проблемы реформы местного самоуправления и системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне

Оценка эффективности межбюджетных отношений должна начинаться с выработки критериев эффективности, то есть с выбора приоритетов, которые определяются с учетом как целевой направленности функционирования системы межбюджетных отношений, так и степени остроты тех или иных проблем обеспечения финансовых основ местного самоуправления.

Используя одни и те же нормы федерального законодательства, субъекты Российской Федерации создают системы регулирования муниципальных финансов, которые существенно различаются по своей эффективности в сфере обеспечения финансовых основ органов местного самоуправления. В отдельных случаях некоторые инструменты влияния региональных властей на качество управления муниципальными финансами не применяется или используется бессистемно, создавая неверные стимулы для муниципальных органов власти. В качестве наиболее значимых можно выделить следующие проблемы.

Во-первых, в рамках реформы местного самоуправления не удалось обеспечить существенного роста роли налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах, увеличения финансовой автономии муниципальных образований.

Во-вторых, с начала 2000-х годов в рамках межбюджетных трансфертов устойчиво повышалась доля субсидий, что негативно влияло на финансовую автономию муниципальных властей. В ходе муниципальной реформы данная

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1123-р.

тенденция не только не была преодолена, но и получила дальнейшее развитие. Так, доля субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов сводно-му муниципальному бюджету в России увеличилась с 9% в 2002 году до 31% в 2009 году. В результате возможности органов местного самоуправления по реализации собственной бюджетной политики все более ограничивались.

В-третьих, на практике, по сути, еще сохраняется ситуация с распределением финансовой помощи, существовавшая до начала реформы, когда средства из регионального бюджета выделялись на покрытие разницы между доходами и расходами муниципальных образований, то есть на финансирование бюджетного дефицита.

В-четвертых, в большинстве субъектов Федерации отсутствуют механизмы, обеспечивающие стабильность в распределении межбюджетных трансфертов. Например, во многих субъектах Федерации отсутствуют инструменты защиты муниципальных образований в условиях падения бюджетных доходов.

В-пятых, невысокой остается степень прозрачности системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне. В ряде регионов не опубликованы методики распределения межбюджетных трансфертов или методики расчета важнейших параметров для распределения средств из региональных бюджетов.

В-шестых, выделение межбюджетных трансфертов как из регионального бюджета, так и из бюджета муниципального района в течение финансового года может быть неравномерным и зависеть не только от объективных колебаний в потребности в финансовых ресурсах, но и от субъективных предпочтений вышестоящих органов власти. Так, в конце финансового года могут выделяться значительные средства (как правило, субсидии), изначально не запланированные законом о бюджете субъекта Российской Федерации. Распределение данных средств вносит существенные искажения в бюджетную политику муниципальных властей.

Как показывает анализ проблем функционирования системы межбюджетных отношений на субнациональном уровне, значительная их часть в большей или меньшей мере находится под контролем субъекта Федерации и может быть объектом его целенаправленной политики. Со своей стороны, федеральный центр может влиять на регионы следующим образом:

- 1) совершенствовать нормы законодательства с целью расширения гарантий финансовой обеспеченности для органов местного самоуправления;
- 2) осуществлять методическое руководство в отношении субнациональных органов власти, направленное на повышение эффективности межбюджетных отношений²;
- 3) создавать стимулы для региональных властей по совершенствованию межбюджетных отношений с органами местного самоуправления.

Решение всех трех задач невозможно без создания системы оценки эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации и последующего мониторинга показателей эффективности.

² В этой связи актуальной представляется разработка методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, обозначенная в плане мероприятий по реализации Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года. Действующие в настоящее время Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений, утвержденные Приказом Минфина России от 27 августа 2004 года № 243, нуждаются в существенной актуализации.

2. Общий подход к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Федерации

Предлагаемый методологический подход к решению данных проблем основывается на том, что система организации финансирования муниципальных образований должна решать три взаимосвязанные и в то же время в определенной мере противоречащие друг другу задачи.

1. *Обеспечить финансовую автономию муниципальных образований*, что формирует условия их самостоятельной деятельности как уровня публичной власти, дает возможность выбора наиболее эффективных путей решения вопросов местного значения, формирует предпосылки для комплексного социально-экономического развития, позволяет создавать стимулы к наращиванию доходов и оптимизации расходов местных бюджетов.

2. *Использовать механизмы выравнивания финансовых условий деятельности муниципальных образований*, что позволяет создать предпосылки для реализации социальной справедливости в обеспечении доступа граждан к муниципальным услугам, сформировать стимулы к оптимизации муниципальных расходов.

3. *Обеспечить передачу на муниципальный уровень ресурсов, достаточных для решения вопросов местного значения с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий*, без чего невозможно наиболее полное удовлетворение спроса граждан на муниципальные бюджетные услуги.

Можно предложить следующий общий подход к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Федерации:

1) оценка охватывает все три вышеназванных компонента, определяющих финансовые условия эффективной реализации муниципальной реформы;

2) по каждому из компонентов рассматриваются как процедуры, закрепленные в нормативно-правовом регулировании межбюджетных отношений на региональном уровне, так и результаты использования инструментов межбюджетных отношений, отраженные в предлагаемых ниже количественных показателях;

3) по каждому из компонентов оценивается два основных параметра: соответствие регулирования межбюджетных отношений в субъекте Федерации требованиям федерального законодательства и степень использования предоставленных федеральным бюджетным законодательством инструментов для наиболее эффективной реализации муниципальной реформы.

3. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения обеспечения финансовой автономии муниципальных образований

Под финансовой автономией муниципальных образований в данной работе понимаются возможности органов местного самоуправления получать финансовые ресурсы от обложения местной экономики и самостоятельно использовать данные ресурсы для удовлетворения потребности местных жителей в соответствующих благах³. Необходимо отметить, что проблематика финансовой автономии и способы ее измерения достаточно подробно обсуждаются в российском и международном экспертном сообще-

³ См.: *Chapman J.I. Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California / Lincoln Institute of Land Policy. 1999. www.lincolninst.edu/subcenters/property-valuation-and-taxation-library/dl/chapman_2.pdf.*

стве⁴. Однако предлагаемые показатели в основном отражают потребности в межстрановых сопоставлениях и имеющуюся для этого статистическую базу. Кроме того, далеко не по всем показателям достигнут консенсус: измерители, применяемые в одних исследованиях, подвергаются аргументированной критике в других. Поэтому необходимо рассмотреть, насколько предлагаемые в международной практике показатели могут быть применены для оценки использования инструментов, расширяющих финансовую автономию, на региональном уровне в России.

Наиболее распространенным и давно используемым показателем в данной сфере является доля доходов и расходов муниципальных бюджетов соответственно в доходах и расходах консолидированного бюджета страны. Считается, что он является косвенным измерителем степени децентрализации полномочий и таким образом опосредованно характеризует финансовую автономию. Однако в случае оценки эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне он, очевидно, не может быть использован для характеристики финансовой автономии. Это обусловлено несколькими причинами. Первое достаточно очевидное соображение состоит в том, что в условиях оценки региональных систем межбюджетных отношений все относительные показатели должны рассматриваться не по отношению к консолидированному бюджету страны, а по отношению к консолидированному региональному бюджету либо, если речь идет о различных типах муниципальных образований, — по отношению к совокупному муниципальному бюджету региона. Однако это приводит к чисто технической модификации показателя. Более важная причина заключается в том, что разграничение полномочий между региональным и муниципальным уровнем однозначно урегулировано федеральным законодательством и власти субъекта Федерации не имеют возможностей в рамках правового поля существенно влиять на данное разграничение. В этих условиях показатель доли расходов совокупного местного бюджета в расходах консолидированного регионального, являясь значимым показателем оценки эффективности межбюджетных отношений, характеризует прежде всего не степень финансовой автономии, а объем передаваемых на местный уровень финансовых ресурсов. Этот вопрос будет рассмотрен ниже, за рамками данного раздела.

В настоящее время не применим для достижения поставленной нами цели и такой широко распространенный в международной практике показатель, как доля местных налогов в доходах муниципальных образований. Его использование обусловлено тем, что именно доходы от местных налогов во многих странах находятся под определяющим влиянием местных властей, имеющих широкие полномочия по их регулированию, и тем самым характеризуют их финансовую автономию. Применение данного показателя для оценки финансовой автономии органов местного самоуправления станет возможным по мере развития местных налогов. Речь идет прежде всего о введении налога на недвижимость, обеспечивающего значительную долю доходов органов местного самоуправления.

Таким образом, для определения показателей, характеризующих систему межбюджетных отношений на региональном уровне с точки зрения обеспечения финансовой автономии муниципальных образований, международный

⁴ Из недавних публикаций по этой теме см., например: *Stegarescu D. Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and recent International Trends // Discussion Paper No 04-74 / Centre for European Economic Research. 2004; Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика / Под общ. ред. М. Де Сильвы, Г. Курляндской. М.: Весь мир, 2006.*

опыт может использоваться в ограниченном масштабе. Необходимо в первую очередь исходить из тех реальных инструментов, которые может использовать субъект Федерации для расширения либо ограничения финансовой автономии. В число таких инструментов входит:

1) установление единых нормативов отчислений от налогов, поступающих в региональный бюджет (расширяет финансовую автономию);

2) установление дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от подоходного налога в счет финансовой помощи (расширяет финансовую автономию, но в первую очередь в том случае, если нормативы не пересматриваются в среднесрочной перспективе);

3) определение соотношения обусловленных и необусловленных межбюджетных трансфертов в структуре финансовой помощи (увеличение доли необусловленных трансфертов при прочих равных условиях расширяет финансовую автономию, расширение использования обусловленных трансфертов — сужает).

Наряду с чисто количественной характеристикой перечисленных выше инструментов межбюджетных отношений, на финансовую автономию влияют также правила и процедуры применения данных инструментов. При прочих равных условиях финансовая автономия тем шире, чем более стабильны, прозрачны и предсказуемы инструменты межбюджетных отношений, используемые на региональном уровне.

Установление налоговых отчислений

Первые два из вышеперечисленных инструментов: установление единых и дополнительных нормативов налоговых отчислений в местные бюджеты на региональном уровне — влияют на долю налоговых доходов в местных бюджетах. Тем самым этот показатель можно использовать в качестве измерителя финансовой автономии муниципальных образований. Однако более полно характеризует финансовую автономию в сфере доходов другой показатель — *доля налоговых и неналоговых доходов в доходах совокупного муниципального бюджета региона (без субвенций)*. Этот показатель может оцениваться в динамике за несколько последних лет (например, начиная с 2006 года — первого года внедрения муниципальной реформы), по сравнению с долей налоговых и неналоговых доходов в совокупном муниципальном бюджете регионов (без субвенций) в среднем по стране.

При проведении оценки необходимо учитывать, что различные способы закрепления налоговых доходов по-разному влияют на финансовую автономию муниципальных образований: закрепление единых нормативов оказывает на этот параметр гораздо более серьезное воздействие, чем дифференцированные нормативы. Закрепление за местными бюджетами дифференцированных нормативов положительно сказывается на финансовой автономии органов местного самоуправления, только если данные нормативы не пересматриваются в среднесрочной перспективе. При этом особенно важно оценить, насколько на региональном уровне используются возможности по стабильному закреплению за муниципальными образованиями единых и дифференцированных нормативов.

В данном случае, как и на федеральном уровне, ограничителем выступает стремление не допустить появления расчетного профицита в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях при исполнении своих полномочий. В большинстве регионов такое финансовое состояние характерно в первую очередь для городских округов. Таким образом, если в доходах

городских округов на территории субъекта Федерации доминируют налоговые и неналоговые доходы, можно считать, что потенциал закрепления нормативов налоговых отчислений использован в полной мере и при более высоких отчислениях данные муниципалитеты получают избыточные доходы.

В то же время необходимо учитывать, что если применительно к муниципальным образованиям, имеющим относительно высокий экономический потенциал, бездотационное функционирование является разумным и достижимым ориентиром, то распространение подобных требований на все муниципальные образования в регионе не имеет под собой объективных оснований и может приводить как к необоснованным мерам в сфере муниципальной политики (например, к административному давлению с целью обеспечить механическое укрупнение муниципальных образований), так и к нарушению социальной справедливости при обеспечении доступа граждан к бюджетным услугам.

Обусловленная и безусловная финансовая помощь

При оценке финансовой автономии муниципальных образований по данному направлению необходимо определить:

- насколько ограничивается финансовая самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- каковы приоритеты субъекта Федерации при выделении межбюджетных трансфертов — ориентируется ли он в первую очередь на укрепление финансовой автономии муниципальных образований либо стремится воздействовать на направления расходования средств местных бюджетов.

Соответственно в данной сфере могут использоваться следующие показатели⁵:

1) доля налоговых доходов, неналоговых доходов и дотаций в доходах муниципальных бюджетов (без субвенций);

2) соотношение безусловной финансовой помощи (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотации на сбалансированность и иные межбюджетные трансферты в форме дотаций) и обусловленной финансовой помощи (субсидии на софинансирование расходов, иные межбюджетные трансферты, имеющие целевое назначение) в общем объеме межбюджетных трансфертов муниципальным бюджетам.

При этом базовым для оценки является первый показатель, для которого предлагается использовать тот же алгоритм, что и применительно к закреплению налоговых доходов. Предлагаемый показатель анализируется в динамике за несколько лет, а также в сравнении со значениями показателей в среднем по стране. Проведение дальнейшего количественного и качественного анализа необходимо, если данный показатель имеет тенденцию к снижению в среднесрочном периоде, а также ниже среднего значения по стране. Первому показателю придается первостепенное значение, так как для финансовой автономии закрепление за органами местного самоуправления налоговых и неналоговых доходов представляется более важным, чем доминирование безусловной финансовой помощи в структуре межбюджетных трансфертов. Иными словами, вполне можно представить себе достаточно эффективную систему межбюджетных отно-

⁵ Все показатели данной группы рассматриваются отдельно для совокупного муниципального бюджета региона, совокупного муниципального бюджета городских округов, муниципальных районов и поселений.

шений, в рамках которой за органами местного самоуправления закреплены значительные налоговые нормативы, а в структуре межбюджетных трансфертов, составляющих небольшую долю доходов местных бюджетов, доминируют прозрачные и предсказуемые субсидии. В этом случае высокая доля субсидий в структуре межбюджетных трансфертов определяется не стремлением региональной власти к контролю за расходами муниципальных образований, а, напротив, тем, что основные расходы муниципальных образования финансируют за счет налоговых и неналоговых доходов и доля дотаций находится на низком уровне.

Качественный анализ связан с ответом на вопрос, насколько обоснованным является выделение субсидий на решение вопросов местного значения и могут ли они быть заменены дотациями. Обзор региональной практики межбюджетных отношений показывает, что подходы к выделению субсидий на региональном уровне имеют достаточно существенные различия. Субсидии могут носить отраслевой либо межотраслевой характер, выделяться всем муниципальным образованиям либо отдельным муниципальным образованиям на конкурсной или бесконкурсной основе, иметь или не иметь привязки к региональным приоритетам. При прочих равных условиях использование механизма субсидий можно считать обоснованным, если:

- софинансирование расходов муниципальных образований четко увязано с реализацией приоритетов регионального развития;
- софинансируются наиболее затратные статьи расходов, необходимые масштабы которых соизмеримы с общими объемами муниципальных бюджетов;
- софинансируется на конкурсной основе реализация стратегий и программ развития муниципальных образований.

Стабильность и прозрачность межбюджетного регулирования

Финансовая автономия муниципальных образований зависит от устойчивости институциональной среды, которая определяет доходы местных бюджетов.

В сфере нормативно-правового регулирования рекомендуется обратить внимание на следующие вопросы:

- частота изменения законодательства, регулирующего закрепление единых нормативов налоговых отчислений за муниципальными образованиями на региональном уровне и направления подобных изменений (повышение нормативов/закрепление дополнительных налогов; снижение нормативов/сокращение перечня закрепляемых налогов; противоречивые тенденции);
- частота изменений дополнительных (дифференцированных) нормативов;
- частота изменений законодательства, определяющего существенные характеристики системы межбюджетных трансфертов;
- наличие нормативно-правового регулирования, устанавливающего общие правила распределения сверхплановых доходов регионального бюджета между региональным и муниципальным уровнем, а также правила выделения финансовой помощи в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры.

Для измерения степени стабильности и прозрачности системы межбюджетных отношений могут использоваться также количественные показатели, характеризующие:

- *изменение дополнительных нормативов налоговых отчислений, закрепляемых в счет финансовой помощи за муниципальными образованиями, за последние три года (может анализироваться по всем либо по пилотным муниципальным образованиям, куда в обязательном порядке должны войти городские округа, а также муниципальные районы с различным финансовым положением);*
- *соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов, выделяемых с регионального уровня муниципальным образованиям, в том числе городским округам, муниципальным районам, поселениям (превышение по сравнению с планом, снижение по сравнению с планом);*
- *соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов, выделяемых поселениям из бюджетов муниципальных районов (может оцениваться по всем либо по пилотным муниципальным образованиям);*
- *доля межбюджетных трансфертов (в том числе субсидий), выделяемых с регионального уровня муниципальным образованиям, в том числе городским округам, муниципальным районам, поселениям, в IV квартале финансового года;*
- *доля межбюджетных трансфертов, выделяемых поселениям из бюджетов муниципальных районов, в IV квартале финансового года (может оцениваться по всем либо по пилотным муниципальным образованиям).*

Оценку полученных данных необходимо осуществлять на основе следующих требований:

- максимально возможная стабильность нормативно-правовой базы межбюджетного регулирования, обеспечивающая предсказуемость доходов муниципальных образований либо прогнозируемость ее изменения (например, наличие стратегических документов регионального уровня, где запланированы подобные меры и их сроки);
- обеспечение предсказуемости доходов муниципальных образований в ходе исполнения бюджета: соответствие фактического объема межбюджетных трансфертов плановым либо наличие закрепленных правил распределения сверхплановых доходов и изменения объемов финансовой помощи в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры; равномерность поступления межбюджетных трансфертов в течение финансового года либо наличие стабильных правил, определяющих график поступления финансовых ресурсов местным бюджетам;
- более позитивная оценка изменений, обеспечивающих расширение финансовой автономии и поступление дополнительных финансовых средств муниципальным образованиям, по сравнению с ведущими к их снижению; в то же время более позитивная оценка изменений в рамках стабильных и предсказуемых «правил игры», чем в отсутствие этих правил.

В ходе оценки целесообразно также обратить внимание на публичность и доступность документов межбюджетного регулирования, прозрачность применяемых в данной сфере методологических подходов, а также на открытость информации о расчете объема межбюджетных трансфертов для их получателей — органов местного самоуправления.

4. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения финансового выравнивания муниципальных образований

В отличие от финансовой автономии, применительно к которой Бюджетный кодекс Российской Федерации создает возможности для ее обеспече-

ния, но не содержит жестких требований в данном отношении, условия и процедуры финансового выравнивания подвергнуты в бюджетном законодательстве достаточно жесткому регулированию. Поэтому в данной сфере в ходе оценки необходимо уделять больше внимания соответствию системы межбюджетных отношений требованиям бюджетного законодательства. В то же время, поскольку предусмотренные в законодательстве процедуры выравнивания достаточно сложны, многокомпонентны и создают возможность для различных комбинаций механизмов выравнивания на региональном уровне, не менее важно определить, приводит ли весь используемый комплекс инструментов к целевому результату, а именно к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Анализ нормативно-правового регулирования бюджетного выравнивания

При всем многообразии предусмотренных в законодательстве инструментов их применение должно обеспечивать соблюдение ряда содержащихся в Бюджетном кодексе РФ требований, а именно:

- при определении расчетной бюджетной обеспеченности не допускается использование показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований, в то же время учитываются различия в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя на различных территориях;
- уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом соответствующих дотаций иного муниципального образования, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности (так называемое требование монотонности).

В ходе оценки необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, использование фактических либо прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований может в неявном виде встраиваться в процедуру выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом нарушается не «буква, но дух» бюджетного законодательства. Индексы бюджетных расходов (коэффициенты расходных потребностей) в регионах могут рассчитываться не на основе объективных факторов⁶, определяющих различия в стоимости предоставления услуг, а с учетом фактических расходов. Причем на практике используются в основном два способа включения в расчеты фактических расходов:

1) могут использоваться коэффициенты удорожания бюджетных услуг, учитывающие факторы, непосредственно определяющие фактические расхо-

⁶ Наиболее широко распространено использование при расчете индексов бюджетных расходов (коэффициентов расходных потребностей) следующих коэффициентов удорожания, отражающих объективные факторы дифференциации расходов: коэффициент масштаба, коэффициент стоимости услуг ЖКХ (отражает объективные различия в стоимости топлива), коэффициент уровня урбанизации, коэффициент дисперсности расселения, коэффициент возрастной структуры населения, коэффициент транспортной доступности и т. п. Иногда коэффициенты удорожания носят отраслевой характер.

ды муниципальных образований. В этом случае вместо выравнивания бюджетной обеспеченности дотации ориентируются на фактические расходы при предоставлении бюджетных услуг: более высокий уровень дотаций получает то муниципальное образование, где, например, меньшая наполняемость классов, более высокая удельная численность управленцев и т.п. Вместо стимулирования повышения эффективности муниципального управления и оптимизации бюджетных расходов подобная система формирует мотивацию к раздуванию расходов;

2) может сохраняться практика расчета дотаций с использованием нормативных расходов по отдельным статьям бюджетной классификации. Терминологически нормативные расходы отличаются от прогнозируемых и фактических, и тем самым формально их использование не может рассматриваться как нарушение требований Бюджетного кодекса РФ. Однако обычно базой для определения нормативных расходов являются фактические расходы, усредненные по группам муниципальных образований. Тем самым в ходе оценки следует рассмотреть методику расчета нормативных расходов и на ее основе сделать вывод о том, не является ли применение при расчете бюджетной обеспеченности нормативных расходов завуалированной формой использования фактических. При отсутствии подобной методики не представляется возможным определить, являются ли нормативные расходы способом учета объективных различий либо лазейкой для использования фактических расходов отдельных муниципальных образований, что противоречит требованию прозрачности системы межбюджетных отношений и создает неопределенность в оценке того, соблюдаются ли в данном случае требования бюджетного законодательства.

Во-вторых, на протяжении переходного периода в ряде регионов были созданы специальные региональные фонды стабилизации или сбалансированности, из которых выплачивались дотации на финансирование бюджетного дефицита, а также на покрытие кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнения местных бюджетов. В некоторых регионах аналогичные выплаты осуществлялись без создания фондов, по статье «прочие дотации». В принципе, существование подобных трансфертов не противоречит бюджетному законодательству. Однако необходимо учитывать, что данные средства относятся к иным межбюджетным трансфертам, которые в сумме должны составлять не более 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации (без субвенций)⁷. Таким образом, в ходе оценки необходимо проверить, соблюдается ли это условие, причем с учетом того, что подобные дотации могут составлять лишь часть иных межбюджетных трансфертов.

В-третьих, оценка должна также включать анализ предусмотренных в региональных нормативно-правовых актах подходов к оценке налогового потенциала на предмет несводимости данной оценки к фактическим доходам муниципальных образований. В наибольшей мере подобная угроза возникает в том случае, если прогноз налоговых и неналоговых доходов определяется по каждому муниципальному образованию в отдельности, а не в целом по всем муниципальным бюджетам.

⁷ До 1 января 2012 года данное ограничение, установленное статьей 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, может быть превышено на объем дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (Федеральный закон от 9 апреля 2009 года № 58-ФЗ).

Анализ результатов бюджетного выравнивания

Результатом бюджетного выравнивания является сокращение разброса уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Для изменения данного разброса возможно использовать несколько показателей, однако наиболее информативным из них, по нашему мнению, является *коэффициент вариации*. Оценку результатов выравнивания предлагается проводить на основе сопоставления следующих показателей вариации:

- *коэффициент вариации подушевых налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов до выравнивания (с учетом и без учета ИБР⁸);*
- *коэффициент вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций (с учетом и без учета ИБР);*
- *коэффициент вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций и субсидий (с учетом и без учета ИБР).*

Коэффициент вариации подушевых налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов до выравнивания, с одной стороны, демонстрирует, насколько сложна в соответствующем регионе задача выравнивания и, с другой стороны, служит базой для дальнейших оценок. На основе коэффициентов вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций можно сделать вывод о том, произошло ли снижение неравенства по сравнению с ситуацией до выравнивания.

Что касается коэффициента вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций и субсидий, то необходимость его оценки вытекает из общей идеологии реформы, в рамках которой финансовое выравнивание рассматривается как основная цель выделения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям. Вполне закономерно, что выделение субсидий может определенным образом модифицировать результаты бюджетного выравнивания. Однако необходимо учитывать, что превращение субсидий в доминирующий инструмент финансирования муниципальных образований также может являться способом ориентации финансирования муниципальных образований на фактические доходы и расходы. В рамках подобной модели межбюджетных отношений механизмы выделения дотаций полностью соответствуют бюджетному законодательству, однако доля дотаций непропорционально мала. Основное же финансирование осуществляется через механизм субсидий, который ориентирован на покрытие фактических расходов муниципальных образований. Не противореча формально букве бюджетного законодательства, подобный подход к межбюджетным отношениям нарушает дух закона и не способствует повышению эффективности реализации муниципальной реформы.

Таким образом, если коэффициент вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций и субсидий существенно отличается от коэффициента вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций, в ходе оценки необходимо еще раз обратить повышенное внимание на обоснованность подходов к выделению муниципальным образованиям субсидий из регионального бюджета с точки зрения объемов и направлений субсидирования. Также необходимо проанализировать, насколько субсидии ориентированы на покрытие фактических расходов муниципальных образований. Только на основе подобного анализа можно сделать окончательный вывод, является ли модификация результатов финансово-

⁸ ИБР — индекс бюджетных расходов, который в ряде регионов называется также коэффициентом расходных потребностей.

го выравнивания в результате использования субсидий обоснованной и не оказывает ли она негативного воздействия на эффективность реализации муниципальной реформы.

Если тенденции изменения коэффициентов вариации с учетом и без учета ИБР существенно различаются, необходимо еще раз вернуться к методике расчета ИБР и оценить, в какой мере она учитывает объективные факторы, определяющие дифференциацию муниципальных расходов на предоставление бюджетных услуг.

Прежде чем использовать в анализе коэффициенты вариации, необходимо определить, по каким типам муниципальных образований производятся расчеты. На основе закрепленного в законодательстве дизайна системы финансового выравнивания наиболее логичным было бы определять вариацию финансовых показателей по муниципальным районам и городским округам, с одной стороны, и по поселениям, с другой. Однако подобный подход сталкивается с существенными сложностями, связанными с тем, что городские округа исполняют полномочия как муниципальных районов, так и поселений и соответственно выравниваются двумя способами — и из регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), и из регионального Фонда финансовой поддержки поселений. Соответственно сопоставлять городские округа по результатам выравнивания можно только с консолидированными бюджетами муниципальных районов. Именно этот, наиболее общий анализ может послужить первой стадией оценки результатов финансового выравнивания.

Для уточнения количественных результатов выравнивания указанные выше коэффициенты вариации могут быть рассчитаны также:

- применительно к муниципальным районам субъекта Федерации;
- применительно к поселениям субъекта Федерации.

Однако в последнем случае в связи со значительным (измеряемым сотнями) числом поселений в большинстве регионов расчеты могут быть затруднены, а их результаты — сложно поддаваться анализу. В этом случае возможно проведение углубленного анализа на основе отдельных примеров. В регионе может быть выбрано три муниципальных района с различным финансовым положением: из относящихся к высокодоходным, к низкодоходным и отражающим среднерегиональный уровень бюджетных доходов. Расчеты коэффициентов вариации необходимо проводить как применительно к поселениям в рамках каждого муниципального района, так и — ко всей выбранной группе поселений, что позволит отследить межрайонные различия.

Последний вопрос требует особого внимания. При выравнивании поселений с уровня субъекта Федерации финансовое положение муниципального района, на территории которого находится поселение, не имеет никакого значения для результатов выравнивания. Аналогична ситуация и в том случае, если полномочие по выравниванию поселений делегируется с регионального уровня и финансируется за счет субвенций из регионального бюджета. Однако если выравнивание в значительной части осуществляется в рамках решения собственного вопроса местного значения муниципального района, степень финансовой обеспеченности районного бюджета может оказывать решающее воздействие на результаты выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, и межрайонные различия финансового положения поселений в данном случае могут быть очень велики. Поэтому представляется необходимым включить в анализ еще один показатель: *распределение дотаций поселений (без городских округов) на (1) дотации из регионального Фонда финансовой поддержки поселений; (2) дотации,*

выплачиваемые из районных фондов финансовой поддержки поселений за счет субвенций, и (3) дотации, выплачиваемые из районных фондов финансовой поддержки поселений за счет собственных доходов районных бюджетов (в долях). В случае если доля последнего источника дотаций является значимой, оценка результатов выравнивания бюджетной обеспеченности поселений требует повышенного внимания.

Система выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов может быть оценена как низкоэффективная в случае, если:

- выделение дотаций не приводит к существенному снижению вариации подушевых бюджетных доходов по сравнению с ситуацией до выравнивания;
- выделение субсидий принципиально воздействует на вариацию подушевых доходов муниципальных образований, сложившуюся после выравнивания;
- подушевые бюджетные доходы поселений после выравнивания существенно зависят от их принадлежности к тому или иному муниципальному району.

5. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения достаточности финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения

По данному вопросу необходимо проанализировать как содержащиеся в региональном законодательстве процедуры, так и результаты распределения финансовых ресурсов в субъекте Федерации.

При анализе регионального законодательства в ходе оценки необходимо ответить на следующие вопросы.

1. Имеются ли в нормативно-правовых актах субъекта Федерации какие-либо положения, направленные на гарантирование объема финансовых средств, передаваемых в ходе выравнивания бюджетной обеспеченности на муниципальный уровень⁹. В случае отсутствия подобных гарантий необходимо обратить особое внимание на показатели результатов системы межбюджетных отношений, рассматриваемые ниже.

2. Обеспечивают ли механизмы распределения средств на капитальные расходы выравнивание материальных условий для решения вопросов местного значения, с одной стороны, и учитывают ли они возможности финансировать текущие расходы новых инфраструктурных объектов, с другой стороны. Здесь важно обратить внимание на следующие аспекты:

- есть ли в регионе формализованный механизм отбора приоритетных территорий для софинансирования капитальных расходов (при этом формализованный механизм означает в первую очередь использование алгоритма действий по отбору объектов бюджетных инвестиций, критериев и условий отбора подобных объектов, а не обязательное наличие механически применяемых формул);

⁹ Подобные гарантии могут иметь различную форму. Например, они могут дублировать условия, установленные на федеральном уровне, когда зафиксирован гарантированный уровень выравнивания бюджетной обеспеченности (на федеральном уровне это средний уровень бюджетной обеспеченности без учета 10 самых богатых и 10 самых бедных регионов). Однако по факту более распространены упрощенные формы подобных гарантий, причем в первую очередь применительно к муниципальным районам и городским округам. В частности, имеются случаи установления в региональном законодательстве доли фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в процентах от собственных доходов регионального бюджета.

- включает ли данный механизм оценку обеспеченности муниципальных образований объектами коммунальной и социальной инфраструктуры (в некоторых регионах основным критерием выступают возможные объемы софинансирования расходов за счет средств местных бюджетов, что еще больше усиливает неравномерность обеспечения инфраструктурными объектами);
- учитывается ли при выборе объектов бюджетных инвестиций, софинансируемых с регионального уровня, перспективный спрос на соответствующие бюджетные услуги, а также возможности материального и кадрового обеспечения функционирования данных объектов;
- учитываются ли при выборе объектов бюджетных инвестиций, софинансируемых с регионального уровня, перспективные возможности финансирования текущих расходов, связанных с появлением нового инфраструктурного объекта, оценивается ли объем данных расходов в бюджетной заявке и насколько реалистична данная оценка.

Что касается результатов системы межбюджетных отношений в данной сфере, то в ходе оценки эффективности межбюджетных отношений в субъекте РФ необходимо ответить на следующие вопросы:

1) как распределяются финансовые ресурсы между региональными и местными бюджетами;

2) исполняются ли на практике финансовые гарантии, установленные для муниципальных образований, если их наличие выявлено в ходе анализа регионального законодательства;

3) в какой мере средства, предназначенные для решения вопросов местного значения, отвлекаются на исполнение переданных государственных полномочий;

4) допускается ли органами местного самоуправления появление в течение финансового года просроченной кредиторской задолженности (наличие кредиторской задолженности может свидетельствовать не только о низкой финансовой дисциплине органов местного самоуправления, но и о недостаточности их финансовых ресурсов).

Для оценки первого направления предлагается использовать следующие показатели:

- *доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального (без и с учетом субвенций);*
- *доля доходов совокупного муниципального бюджета поселений, муниципальных районов и городских округов в доходах консолидированного регионального бюджета (без и с учетом субвенций).*

Предлагаемые показатели с учетом субвенций отражают распределение всего объема средств между региональным и муниципальным уровнем; показатели без учета субвенций позволяют более четко оценить, какая доля средств выделяется на решение вопросов местного значения.

Показатели, характеризующие долю доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального, оцениваются:

- на основе плановых и фактических данных бюджетной статистики;
- в динамике за несколько лет;
- в сравнении со значениями показателей в среднем по стране.

О невысокой степени эффективности системы межбюджетных отношений свидетельствуют следующие факторы:

- фактическая доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального без субвенций меньше среднего значения по стране;

- фактическая доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального без субвенций имеет тенденцию к снижению за последние три года (особенно в том случае, если значение данного показателя при этом ниже среднего по стране);
- фактическая доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального без субвенций ниже среднего значения по стране, а фактическая доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального с учетом субвенций — выше среднего значения по стране (что означает возрастающую нагрузку органов местного самоуправления государственными полномочиями при ограничении средств на решение вопросов местного значения);
- фактическое значение доли доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального без субвенций существенно меньше планового, что означает, что не обеспечивается справедливое распределение дополнительных доходов, полученных в ходе исполнения бюджета, между региональным и муниципальным уровнем, либо что на местные бюджеты перекладывается непропорционально большая доля фактического недополучения доходов по сравнению с планом¹⁰.

Фактические показатели, характеризующие долю доходов совокупного муниципального бюджета поселений, доходов совокупного муниципального бюджета муниципальных районов и доходов совокупного муниципального бюджета городских округов в доходах консолидированного регионального бюджета, имеет смысл рассматривать только в динамике за несколько лет. Непродуктивность сопоставлений с другими регионами в данном случае обусловлена тем, что соотношение доходов местных бюджетов муниципалитетов разных типов зависит не только от собственно бюджетной политики субъектов Федерации, но и в значительной степени от того, какова была проводимая на региональном уровне политика в отношении наделения городов статусом городских поселений либо городских округов.

При оценке динамики предлагаемых показателей необходимо обращать особое внимание на следующие ситуации:

- доля доходов совокупного муниципального бюджета поселений в доходах консолидированного регионального бюджета (без субвенций) имеет тенденцию к снижению;
- доля доходов совокупного муниципального бюджета муниципальных районов и городских округов в доходах консолидированного регионального бюджета без субвенций имеет тенденцию к снижению, тогда как доля доходов совокупного муниципального бюджета муниципальных районов и городских округов в доходах консолидированного регионального бюджета с учетом субвенций повышается (что означает все большую нагрузку органов местного самоуправления государственными полномочиями при ограничении средств на решение вопросов местного значения).

Для решения вопроса о том, исполняются ли на практике выявленные в ходе анализа регионального законодательства финансовые гарантии, установленные для муниципальных образований, необходимо оценить на основе

¹⁰ Если же субъект Федерации стремится выполнять стабилизационную функцию в отношении местных бюджетов, перекладывая на муниципалитеты меньшую долю убытков, подобная политика заслуживает положительной оценки.

данных об исполнении бюджета соответствие фактического распределения финансовых средств определенным в нормативно-правовых актах условиям. При этом необходимо учитывать, что следует негативно оценивать существенные отклонения от установленных гарантий как в одну, так и в другую сторону. Так, например, если закрепленная в региональном законодательстве доля фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) от собственных доходов регионального бюджета существенно и устойчиво превышает на практике, это означает, что данная норма в реальности не играет роли финансовой гарантии и можно рекомендовать ее пересмотр в сторону повышения. Аналогичные рекомендации могут быть выданы, если подобные гарантии приводят к тому, что доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального (без субвенций) оказывается существенно меньше среднего значения по стране.

Для оценки масштабов отвлечения средств, предназначенных для решения вопросов местного значения, на финансирование переданных государственных полномочий предлагается использовать следующие показатели:

- *соотношение фактических средств, направленных на финансирование переданных государственных полномочий из местных бюджетов субъекта Федерации (включая пророст кредиторской задолженности) и объема субвенций, выделяемых из регионального бюджета муниципальным образованиям на финансирование переданных государственных полномочий*¹¹. В идеале значение данного показателя не должно сильно отличаться от 100%. Существенные отличия от этого уровня позволяют ставить вопрос о пересмотре объема выделяемых муниципальным образованиям субвенций либо о сокращении объема переданных полномочий;
- соотношение планового и фактического объема субвенций муниципальным образованиям, в том числе поселениям, муниципальным районам, городским округам.

Что касается оценки кредиторской задолженности муниципальных образований, то наиболее целесообразной представляется помесечная динамика кредиторской задолженности (K), рассчитываемая следующим образом:

$$K = K_1 \times K_2 \times \dots \times K_{12},$$

$$K_i = 1 - \frac{З_i}{BP_i},$$

где: $З_i$ — изменение просроченной кредиторской задолженности совокупного муниципального бюджета субъекта РФ в i -м месяце; BP_i — объем фактических расходов совокупного муниципального бюджета субъекта РФ за соответствующий месяц.

В отличие от годовых показателей помесечная динамика кредиторской задолженности позволяет оценить в том числе и своевременность предоставления финансовой помощи местным бюджетам в течение финансового года.

Выводы

1. Предлагаемые методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации основыва-

¹¹ Показатель, применявшийся в мониторинге Министерства финансов РФ в 2004 году. См. сайт Минфина России: www1.minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/archive/financial/.

ются на применении количественных и качественных критериев (с преобладанием количественно измеримых критериев), что позволяет обеспечить объективность оценки. При этом возможна алгоритмизация применения качественных критериев.

2. Предлагаемая методика направлена на оценку того, как с помощью существующих инструментов межбюджетных отношений могут быть обеспечены финансовая автономия органов местного самоуправления, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и наделение органов местного самоуправления достаточным объемом финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения.

3. Разработанная методика оценки эффективности межбюджетных отношений основана на системе сбалансированных показателей: вся деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ по организации межбюджетных отношений описывается с помощью набора показателей для каждой стратегической сферы (обеспечение финансовой автономии, финансовое выравнивание, наделение органов местного самоуправления достаточным объемом ресурсов для решения вопросов местного значения). При этом предусматривается возможность для перекрестной проверки эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, когда правильность оценки по одному направлению или показателю проверяется оценкой по другим направлениям оценки и показателям эффективности.