

Л.В. Ларченко

4. Стейнер Р. Налогообложение нефтедобычи и использование нефтяной ренты (поучительный опыт американского штата Аляска)// Российский экономический журнал. – 2004. - №1. - С. 36- 49.
5. Bone R.M. The geographu of Canadian Norh/ Issues and shallenge//Toronto/ - 1992. – 284 p
6. Brown, W. S.; Thomas, C. S. Diversifying the Alaskan economy: political, social, and economic constraints // JEl: J. of economic iss. — Lincoln (Neb.), 1996. — Vol. 30, N 2. — P. 599—608. Bibliogr.: p. 607—608.
7. Knapp G., Morehouse T. Alaska's North glope revisited. // Polar rec. – 1991. - №163. – P. 303-312.

## **Эффективность и направления совершенствования выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в условиях мирового кризиса**

**В.В.Левина**

ГОУ ВПО «Тульский государственный университет»

г. Тула

Практика показывает, что бюджетная система РФ построена таким образом, что выравнивание бюджетной обеспеченности является обязательным на региональном и муниципальном уровнях. Это в первую очередь обусловлено существенными территориальными различиями в природно-климатических и социально-экономических условиях [1]. Сложившаяся система распределения между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями (МО) бюджетных доходов и расходных полномочий также создает предпосылки для перераспределения значительного объема бюджетных средств, так как большинство регионов и МО не могут профинансировать реализацию своих полномочий только за счет налоговых и неналоговых доходов бюджетов. До начала реформирования местного самоуправления в субъектах РФ распределение межбюджетных трансфертов, было ориентировано именно на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как среди муниципальных образований преобладали остро дотационные. Затем, с развитием законодательной базы, формируются отдельные механизмы, ориентированные на стимулирование муниципалитетов к повышению объема налоговых доходов, не-

налоговых поступлений, активному внедрению бюджетирования, ориентированного на результат [3]. Однако, именно выравнивание бюджетной обеспеченности остается основной задачей, на решение которой направлена большая часть межбюджетных трансфертов, а другим направлениям на практике уделяется незначительное внимание. В общем объеме доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты в 2006-2008 гг. составили 58-60% [2]. Следует учитывать, что большинство бюджетов МО характеризуются уровнем межбюджетных трансфертов существенно выше среднего по России, что обусловлено, в первую очередь, наличием МО, являющихся административными центрами субъектов РФ (они созданы в форме городских округов, их количество в общем объеме МО достаточно невелико), имеющих адекватную налоговую базу, существенно большие доходы и получающим, соответственно, существенно меньшие объемы межбюджетных трансфертов. В результате более 57% МО в 2008 году формировали собственные доходы бюджета на 70% и более за счет дотаций и субсидий, среди муниципальных районов и сельских поселений количество таких МО превышает 60% [2].

Объем дотаций муниципальным образованиям в 2008 году по сравнению с 2006 увеличился на 30%. Несмотря на то, что в 2008 году объем субсидий существенно возрос (в 3,5 раза по сравнению с 2006 годом) и в 51 субъекте РФ превысил объем дотаций, субсидии также используются в значительном объеме для софинансирования именно текущих расходов местных бюджетов. Также следует учитывать, что в 2009 году происходит резкое увеличение объема дотаций, причем дотаций, ориентированных на поддержание сбалансированности дотационных бюджетов. Отметим, что в 1 квартале 2009 года по сравнению с аналогичным периодом 2008 года расходы бюджетов муниципальных образований в среднем по России увеличились на 11% (в силу объективной необходимости финансирования расходных полномочий), а доходы лишь на 1,3% [7].

Исходя из внешних условий (рост безработицы, снижение объемов налоговых поступлений) вероятно сохранение такой тенденции в дисбалансе налоговых поступлений расходных полномочий муниципальных образований, а также распределении межбюджетных трансфертов и в 2010 году. Таким образом, не смотря на состояние государственной экономики и финансов – как в стабильных условиях, так и в кризисный период - межбюджетные трансферты ориентированы в России преимущественно именно на выравнивание бюджетной обеспеченности, проявляющееся в том числе и в обеспечении сбалансированности местных бюджетов. Подобное видение межбюджетных трансфертов стало формироваться в 90-е годы под влиянием практики бюджетного регулирования в условиях острого дефицита бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы и сохранилось до настоящего времени/

Учитывая безусловную значимость выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, следует учитывать, что реализация такой политики может стать причиной провоцирующей «иждивенческие настроения» муниципальных образований, а в отдельных случаях является предпосылкой «дестимулирования» МО к повышению объема налоговых и неналоговых доходов. Поэтому следует совершенствовать политику выравнивания бюджетной обеспеченности территорий с учетом их специфики, приоритетов развития субъекта РФ и финансового состояния МО.

Выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется традиционно с использо-

ванием такого вида межбюджетных трансфертов как дотации. Их основная особенность состоит в том, что данный вид межбюджетных трансфертов предполагает определение направлений использования средств получателем, а не субъектом осуществляющим их распределение. Преимущественно дотации выделяются на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и обеспечение сбалансированности местных бюджетов. В тоже время практика показывает, что и субсидии во многих субъектах РФ явно или скрыто ориентированы на реализацию бюджетного выравнивания [4,5].

Существующий подход к выравниванию бюджетной обеспеченности имеет существенный недостаток, связанный с тем, что бюджетная обеспеченность территорий до и после выравнивания существенно отличается. При этом изменения настолько существенны, что МО являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в бюджеты налоговых и неналоговых доходов после распределения трансфертов оказывается среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения. Наблюдается и обратная ситуация. Такие изменения носят выраженный «дестимулирующий» характер.

Как уже было сказано, по нашему мнению, эффективна такая система межбюджетного регулирования, в которой использование одной формы межбюджетных трансфертов не входит в противоречие с другими. Поэтому, выравнивание, сопутствующим эффектом которого является фактическое «дестимулирование», - неэффективно [6].

Для решения проблемы распределения межбюджетных трансфертов с сохранением их заинтересованности в наращивании налоговых и неналоговых доходов бюджетов предлагается использование специального механизма межбюджетного регулирования – механизм сохранения рангов МО до и после распределения межбюджетных трансфертов.

Учитывая, что в состав собственных доходов бюджетов входят дотации, субсидии, налоговые и неналоговые доходы целесообразно обеспечивать сохранение рангов МО без учета распределяемых субвенций, так как их объемы определяются в зависимости от стоимости делегируемых на уровень МО полномочий.

Предлагаемый механизм рекомендуется использовать для бюджетов муниципальных районов и городских округов, либо для консо-

лидерированных бюджетов муниципальных районов и бюджетов городских округов в зависимости от принятой в субъекте РФ практики выравнивания бюджетной обеспеченности поселений.

Аналогичный подход целесообразно использовать в отношении поселений, расположенных на территории муниципального района, так как именно поселения являются самой многочисленной группой муниципальных образований, а структура доходов их бюджетов характеризуется явным преобладанием межбюджетных трансфертов, при низкой доле налоговых и неналоговых поступлений.

Предлагаемое для контроля сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения межбюджетных трансфертов неравенство имеет следующий вид:

$$\frac{(Днал + Днен)_{j-1}}{Ч_{j-1}} - \frac{(Днал + Днен)_j}{Ч_j} \geq \frac{МБТ_j}{Ч_j} - \frac{МБТ_{j-1}}{Ч_{j-1}},$$

где  $Днал_j$  – налоговые доходы бюджета j-го МО;

$Днен_j$  – неналоговые доходы бюджета j-го МО;

$Ч_j$  – численность населения j-го МО;

где  $МБТ_j$  – межбюджетные трансферты в бюджете j-го МО;

$j$  – ранг МО по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов МО в расчете на одного жителя.

Следует отметить, что «отрицательные трансферты» при реализации механизма сохранения рангов учитывать необходимо. В общей сумме межбюджетных трансфертов, зачисляемых в бюджет j-го МО, они должны быть учтены со знаком «минус».

Предполагается, что на основе данного неравенства будет осуществляться последовательное парное сравнение бюджетных показателей всех муниципальных образований региона. По итогам каждого парного сравнения будет сделан вывод о сохранении или несохранении рангов МО после распределения межбюджетных трансфертов. В случае, если неравенство не выполняется, наблюдается изменение рангов, вероятно неоправданное ухудшение положение МО, в котором достигнут более высокий уровень налоговых и неналоговых доходов в расчете на одного жителя МО.

При использовании предложенного механизма в целях анализа распределения

межбюджетных трансфертов между бюджетами МО региона в предыдущих периодах рекомендуется оценить количество изменений рангов в регионе. В результате проведенного мониторинга можно сделать вывод о необходимости внесения изменений в политику межбюджетного регулирования на региональном уровне.

Если механизм используется для оценки эффективности текущего распределения трансфертов, то по итогам несоблюдения неравенства должны быть выявлены причины и при необходимости внесены корректировки в распределение межбюджетных трансфертов.

Это позволит сформировать заинтересованность органов местного самоуправления в расширении налоговой базы и неналоговых доходных источников местных бюджетов в условиях объективной дотационности большинства из них.

В ходе распределения трансфертов из бюджета субъекта РФ в бюджеты МО при условии несоблюдения неравенства следует выявить причины и при необходимости внести корректировки в распределение межбюджетных трансфертов, позволяющие избежать дестимулирования, одновременно уменьшив разрывы в бюджетной обеспеченности территорий.

Предлагаемая оценка эффективности использования выравнивающих межбюджетных трансфертов может быть использована как для оценки результатов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов, так и для оценки эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Во втором случае целесообразно ее использование на районном уровне. Методика является универсальной и может быть использована независимо от системы бюджетного выравнивания используемой в субъекте РФ. Она ориентирована на избежание конфликта интересов при предоставлении выравнивающих и стимулирующих трансфертов МО. При ее реализации предполагается одновременное сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности и сглаживание дестимулирующего эффекта при перераспределении между муниципальными образованиями значительного объема бюджетных средств из бюджета субъекта РФ.

Рассматривая целесообразность уменьшения межмуниципальных различий в уровне бюджетных доходов в расчете на одного жителя необходимо ориентироваться на

бюджетную стратегию субъекта РФ, определенную в ней роль, цели и задачи межбюджетного регулирования как элемента бюджетной политики.

Разработанная методика оценки эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности МО имеет следующий вид.

Шаг 1.

Сбор информации о бюджетных доходах муниципальных образований в разрезе налоговых, неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов. На данном этапе необходимо провести анализ бюджетных доходов всех муниципальных образований независимо от того, являются ли они получателями дотаций, ориентированных на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Шаг 2.

Для каждого муниципального образования выполняется расчет показателей налоговые и неналоговые доходы бюджета в расчете на одного жителя, межбюджетные трансферты в расчете на одного жителя и доходы бюджета в расчете на одного жителя.

Шаг 3.

Осуществляется ранжирование муниципальных образований по показателю налоговые и неналоговые доходы бюджета в расчете на одного жителя. Каждому муниципальному образованию присваивается ранг  $j$ .

Шаг 4.

Далее проводится последовательное попарное сравнение сохранения рангов муниципальных образований до и после распределения межбюджетных трансфертов использованием предлагаемого неравенства.

Шаг 5.

Если неравенство не соблюдается, то необходимо проанализировать причины изменения рангов МО. Возможны причины, носящие случайный характер или ситуация, когда власти субъекта РФ намеренно (в связи с наличием социальных или экономических различий) обеспечивают такое перераспределение бюджетных средств.

Шаг 6.

Проводится экспертная оценка возможности и необходимости изменения рангов в каждом случае.

Для обеспечения прозрачности бюджетной политики и бюджетного процесса на всех уровнях управления формируются экспертные структуры по вопросам в области бюджетной и налоговой политики. На уровне субъекта РФ представляется целесообразным их участие в оценке целесообразности

изменения рангов муниципальных образований.

Практика показывает, что такое перераспределение средств часто носит случайный характер и не обусловлено ни экономическими, ни политическими факторами, а связано с недостаточно детально проработанной политикой в сфере межбюджетного регулирования как элемента бюджетной стратегии МО.

Шаг 7.

Если изменение рангов не признано обоснованным, то вносятся необходимые изменения в систему распределения межбюджетных трансфертов, а затем, происходит возврат к первому шагу, т.е. осуществляется анализ измененной системы распределения межбюджетных трансфертов и дальнейшие шаги данной методики. Следует отметить, что внесение подобных изменений предполагает корректировку законодательной базы субъекта РФ. В отдельных случаях необходимо вносить изменения в методику распределения межбюджетных трансфертов различных видов, прописанные в нормативно-правовых актах регулирующих межбюджетные отношения и (или) бюджетный процесс на региональном уровне. В других случаях достаточно корректировок действующего закона о бюджете субъекта РФ без внесения дополнительных изменений в другие нормативно-правовые акты.

Шаг 8.

Если изменение рангов признано обоснованным, то формируется множество изменений рангов  $K$  и зафиксированный случай несохранения рангов вносится в множество  $K$ . На наш взгляд, несохранение рангов является в общем случае негативной тенденцией, поэтому, желательно чтобы оно происходило лишь в исключительных случаях, когда это признано обоснованным с позиции администрации субъекта РФ и экспертных структур. Использование «счетчика» на данном шаге реализации методики позволит оценить количество таких исключений и их долю в общем количестве муниципальных образований региона.

Шаг 9.

Осуществляется анализ итоговых показателей, в т.ч.  $K$ , то есть количества несохраненных рангов, а также СКО бюджетных доходов в расчете на одного жителя муниципального образования до и после распределения межбюджетных трансфертов и изменение дисперсии показателя. Если в муници-

пальном образовании установлены какие-либо критерии и пороговые значения в сфере бюджетного выравнивания (например, бюджетные доходы в расчете на одного жителя МО не должны различаться больше чем в определенное количество раз), то необходимо оценить степень соответствия этим критериям. Однако использование таких ограничений, по нашему мнению, не является обязательным. На данном этапе необходимо проанализировать соответствие механизма бюджетного выравнивания целям и задачам, прописанным в бюджетной стратегии субъекта РФ и в соответствии с данной стратегией сделать итоговые выводы, оформленные в виде аналитической записки, содержащей рекомендации по повышению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности МО региона в следующем бюджетном периоде.

Показателен результаты такого анализа бюджетных доходов муниципальных районов и городских округов в одном из типичных субъектов ЦФО - Тульской области. В 2008 году только один из муниципальных районов и городских округов сохраняет свой ранг по уровню бюджетных доходов в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов.

Проведенный анализ, позволяет сделать вывод о том, что объемы доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов существенно различаются. Причем эта закономерность сохраняется на протяжении всего исследуемого периода времени, начиная с 2005 года.

Показательны результаты для административного центра субъекта РФ – города Тулы. Свой ранг Тула не сохраняет ни в одном из рассматриваемых периодов. В 2007 году она занимает 3 место после распределения межбюджетных трансфертов из областного бюджета. Ее опережают Ленинский район (ранг 2 до распределения трансфертов, 1 - после распределения) и Воловский (до и после распределения трансфертов ранги, соответственно, 15 и 2).

В 2008 году после распределения трансфертов Тула оказывается на 6 месте, хотя до распределения трансфертов была лидером. Более высокий ранг имеют: Заокский район (до и после распределения трансфертов ранги, соответственно, 6 и 1); рабочий поселок Новогуровский (ранги 5 и 2); город Донской (ранги 17 и 3); Новомосковский

район (его ранг, как и ранг Тулы понизился с 2 до 4) и, наконец, Каменский район, до выравнивания занимавший 26 позицию, а после – 5. Такие изменения, когда район входивший в тройку «аутсайдеров» по объему доходов на жителя перемещается после распределения трансфертов в первую пятерку явно нежелательны. В 2009 году следует отметить изменения бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в Куркинский район (с 14 места на 1-е); Воловский район (с 18 – на 2-е место); Одоевский район (с 17 места – на 3-е).

Ранги Тулы и Новомосковска, являющихся наиболее промышленно и финансово развитыми муниципальными образованиями, ежегодно снижаются после распределения межбюджетных трансфертов. Так, например, ранг Новомосковска в 2006 году изменился с 2 до 16.

Относительно неплохо обеспеченные налоговыми и неналоговыми доходами Алексинский и Ленинский район тоже проигрывают после распределения трансфертов. Алексинский район: 2006 год – с 4 на 18-19 место; 2007 год – с 4 на 15; 2008 – с 3 на 7; 2009 год – с 3 на 13. Ленинский район улучшил свое положение только в 2007 году, поднявшись со второго на первое место, а вот в 2006 году его ранг понизился с 5 до 15; в 2008 – с 4 до 20; в 2009 – с 5 до 21.

В условиях мирового экономического кризиса следует учитывать снижение объемов финансовых ресурсов, которые могут быть использованы в целях межбюджетного регулирования. Это является одной из причин, обуславливающих необходимость реформирования не только практики межбюджетных отношений в отдельных субъектах федерации, но и самих методологических подходов к межбюджетному регулированию, а также оценки действенности и эффективности этого регулирования и его роли в финансировании регионального развития. В ситуации, когда очевидно уменьшение объемов бюджетных ресурсов государства следует оценить результаты реализуемой политики бюджетного выравнивания и финансовые возможности его дальнейшей реализации, активно разрабатывать подходы, позволяющие обеспечить повышение социальной и экономической эффективности процесса распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне без одновременного нарастания средств, распределяемых по каналам межбюджетного регулирования.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: (По состоянию на 15 февраля 2008 года) / Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Центра исследования финансовых проблем Финансовой академии при Правительстве РФ; Под общ. ред. В.М. Родионовой. М.: Российская газета, 2008.

2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы [Сайт Министерства финансов Российской Федерации]. – Режим доступа: <http://www.minfinrf.ru>

3. Карчевская С.А. Повышение эффективности межбюджетных отношений на региональном уровне // Финансы. – 2008. – №10. – С.21-27.

4. Левина В.В. Стратегическое управление межбюджетными трансфертами на региональном уровне // Региональная экономика. 2007. № 17 (56). С. 61–68.

5. Левина В.В. Развитие межбюджетных трансфертов в регионе // Финансы. 2008. № 6. С. 24–27.

6. Левина В.В. Формирование бюджетной политики поселений // Финансы. 2009. № 1. С. 9–13.

7. Пронина Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов/ Пронина Л.И.//Финансы. – 2009. – №5. – С. 26-29.

8. Тульская область в цифрах [Сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тульской области]. – Режим доступа: <http://stat-tul.ginf.ru/digital/default.aspx>

## К вопросу о правовых основах региональной политики в РФ: доктрина регионального развития

А.С. Малчинов

Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования

г. Москва

Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования за последние два года были проведены значительные исследования в сфере регионального развития, большая часть из которых апробирована в экспертно-научных кругах и на площадках ряда общественных институтов.

В результате недостаточной эффективности действующей политики государства в сфере регионального развития в настоящее время сложились диспропорции практически по всем макроэкономическим показателям, характеризующим состояние социально-экономического развития регионов России. Неблагоприятная ситуация в сфере социально-экономического развития регионов России требует нового комплексного управленческого подхода, который позволил бы эффективно решать накопившиеся проблемы. Такой подход видится в принятии доктринального

документа особого типа как Доктрина регионального развития Российской Федерации.

Возникает вопрос. Что есть доктрина? С общенаучной точки зрения под доктриной понимают систему взглядов в какой-либо сфере. Но вполне очевидно, что для государственного управления одной только системы взглядов недостаточно. Поэтому для поставленных целей в рамках предложенного подхода Доктрина получила иное, управленческое содержание.

Сегодня, несмотря на огромное количество действующих программных и доктринальных документов (всего около 700), в России так и не принят нормативный правовой акт, который бы регулировал виды, иерархию, сферу действия этих документов. Сложность заключается и в том, что непонятен статус этих документов, под вопросом обязательность их исполнения, отсутствует соответствующий механизм соотношения их меж-