

## РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье исследуются методы сбалансированности местных бюджетов, подходы к межбюджетному регулированию, их методы. Рассмотрена методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.*

*Ключевые слова:* межбюджетное регулирование, финансовая помощь, бюджетная обеспеченность, методики

Реформа местного самоуправления направлена на развитие экономического потенциала и на повышение эффективности функционирования бюджетного сектора. Один из подходов к решению поставленных задач состоит в закреплении за каждым уровнем бюджетной системы тех видов доходных источников и тех расходных полномочий, администрирование которых наиболее эффективно на соответствующем уровне бюджетной системы.

Однако, на наш взгляд, это не всегда приводит к желаемым результатам. Ведь можно определить перечень налогов, исполнение по которым в значительной мере зависит от мер по увеличению налогового потенциала, принимаемых местными органами власти, но само по себе это не гарантирует, что местные органы власти будут прилагать необходимые усилия для увеличения налогового потенциала. Можно определить виды бюджетных услуг, оказание которых наиболее эффективно именно данным уровнем бюджетной системы, однако это не означает, что органы местного самоуправления будут стремиться к повышению эффективности бюджетных расходов.

Органы местного самоуправления могут выбрать для себя иной путь решения проблемы нехватки средств – за счет получения дополнительной финансовой помощи из регионального бюджета вследствие сокращения доходов и принятия обязательств, не обеспеченных необходимыми доходами. Поэтому задача региональных органов государственной власти – ориентировать муниципалитеты на самостоятельную реализацию собственных доходных и расходных полномочий.

Стремление муниципальных образований получать дополнительную финансовую помощь и поступления по дополнительным нормативам по налогам столь велико, что вполне уместно возникает вопрос: почему бы не использовать финансовую помощь в качестве инструмента для создания стимулов.

Распределение средств между бюджетами муниципальных образований осуществляется по той или иной методике межбюджетного регулирования, поэтому ее выбор приобретает особое значение.

В настоящее время можно выделить три принципиальные методики межбюджетного регулирования: «подушевая методика», «методика покрытия расчетного финансового разрыва» и «методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности».

Сущность подушевой методики заключается в распределении муниципальным образованиям финансовой помощи и налоговых поступлений по дополнительным нормативам отчислений пропорционально численности населения, проживающего на их территории. В результате на одного жителя приходится одинаковый объем расчетных дотаций. Преимущества данной методики очевидны. Она проста в применении. Имея информацию об общем объеме финансовой помощи, выделяемой на очередной финансовый год из бюджета субъекта РФ, органы местного самоуправления могут самостоятельно определить объем расчетной дотации, причитающейся им на очередной финансовый год. Во-вторых, эта методика оказывает определенное стимулирующее воздействие. Муниципальные образования получают расчетный объем финансовой помощи вне зависимости от объема собираемых в бюджет территории доходов по минимальным нормативам отчислений, предусмотренным Бюджетным кодексом РФ. Объем финансовой помощи также не зависит от объема расходов, фактически произведенных в прошлом году, или от планируемого объема на очередной финансовый год. Соответственно, объем финансовой помощи не уменьшится, если территория моби-

лизует налоговые поступления или примет меры по оптимизации бюджетных расходов. Высвободившиеся в результате перечисленных мер средства по решению органов местного самоуправления могут быть направлены на решение иных вопросов местного значения.

Существенный недостаток данной методики заключается в том, что она не учитывает объективные различия в экономических потенциалах муниципальных образований, а также объективные факторы, влияющие на стоимость оказания бюджетных услуг.

Альтернативой подушевой методики межбюджетного регулирования является методика покрытия расчетного финансового разрыва, особенность которой заключается в ориентации на 100 процентное обеспечение минимальных расходов муниципалитета. В этом случае расчетная финансовая помощь определяется как разница между минимальными расходами и минимальными доходами, которые могут быть получены в бюджет муниципального образования по минимальным нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ. При этом для всех муниципальных образований применяется одна методика расчета минимальных расходных обязательств и доходов.

К преимуществам данной методики можно отнести простоту покрытия расчетного финансового разрыва. Орган, формирующий бюджет муниципального образования, по доведенной ему методике формирования межбюджетных отношений может самостоятельно просчитать собственные минимальные доходы и минимальные расходы, которые будут учтены муниципалитету при расчете финансовой помощи. Кроме того, применение данной методики обеспечивает бюджет муниципального образования средствами, недостающими ему для полного финансирования минимальных расходов. Основным недостатком данной методики – отсутствие какого-либо стимулирующего воздействия, что само по себе парализует любую разумную инициативу муниципалитетов по увеличению доходов и повышению эффективности бюджетных расходов. В условиях, когда применяется методика покрытия расчетного финансового разрыва, деятельность органов местного самоуправления по развитию собственного налогового потенциала приведет к тому, что в следующем финансовом году данному муниципальному образованию минимальные доходы будут просчитаны в большем объеме, соответственно, расчетный финансовый разрыв будет меньше, а вместе с ним уменьшится и объем расчетной финансовой помощи. К аналогичным последствиям приведет и оптимизация бюджетных расходов.

Еще один недостаток этой методики заключается в том, что муниципальное образование, стремящееся привлечь дополнительные средства из вышестоящего бюджета, может добиться желаемого лишь увеличивая объем расходов, на финансирование которых, в случае нехватки собственных доходов муниципалитета, регион увеличит объем дотации. В результате происходит увеличение сети бюджетных учреждений, рост штатной численности работников, при этом реальные потребности получателей бюджетных услуг не учитываются, меры по повышению эффективности использования бюджетных средств не принимаются. Как это ни парадоксально, но стремление органов государственной власти субъектов РФ обеспечить бюджеты муниципальных образований средствами, необходимыми для полного финансирования минимальных расходов, приводит к возникновению у регионального бюджета и бюджетов муниципальных образований дополнительных расходных обязательств, не увязанных с реальной потребностью и не подкрепленных дополнительными доходными источниками. В результате увеличивается дефицит бюджета субъекта РФ, сокращаются расходы инвестиционного характера, а затем и иные расходы бюджетов.

Решить данную проблему призвана методика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Применение данной методики позволяет сформулировать следующие стимулы.

Первый стимул побуждает к увеличению неналоговых доходов. В соответствии с п. 3 ст. 138 и п.4. ст. 142.1 Бюджетного кодекса РФ при расчете уровня бюджетной обеспеченности неналоговые доходы не учитываются, соответственно, дополнительные поступления не приведут к уменьшению в следующем финансовом году расчетного объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Поэтому, чем выше удельный вес ненало-

говых доходов в бюджете, тем в большей степени будет сбалансирован бюджет муниципального образования. При этом отметим, что неналоговые доходы, наиболее эффективно администрируются на местном уровне.

Второй стимул побуждает к увеличению налоговых доходов, зачисляемых в бюджет муниципального образования по минимальным нормативам отчислений, установленным Бюджетным кодексом РФ. Степень сбалансированности муниципального бюджета напрямую зависит от удельного веса неналоговых доходов. В свою очередь сбалансированность достигается за счет передачи бюджету муниципального образования дополнительных средств из регионального бюджета. Иными словами, чем выше удельный вес неналоговых доходов, тем больше финансовой помощи для покрытия расчетного финансового разрыва получит бюджет муниципального образования.

Третий стимул сформулирован непосредственно в Бюджетном кодексе РФ и ориентирует муниципальные образования на увеличение поступлений по налогам, передаваемым им по дополнительным нормативам отчислений, заменяющими расчетные дотации. В соответствии с п.4 ст. 137 и п. 4 ст. 138 Бюджетного кодекса РФ средства, полученные по дополнительным нормативам сверх расчетного объема, при последующем распределении финансовой помощи не учитываются, потери не компенсируются.

Несмотря на перечисленные преимущества методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, в целях объективности анализа необходимо остановиться на ее недостатках.

Во-первых, это сложность расчетов, которая заключается в том, что расчетный объем финансовой помощи муниципальному образованию в рамках данной методики определяется с учетом показателей в среднем по муниципальным образованиям. В результате, муниципальное образование, даже имея методику расчета налогового потенциала и муниципальных расходных обязательств, применяемых при определении объемов региональных фондов финансовой поддержки, не может самостоятельно рассчитать объем причитающейся ей дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, не в полной мере учитываются объективные различия экономических потенциалов территорий. Например, удельный вес неналоговых доходов в бюджетах городских округов выше, чем в бюджетах муниципальных районов. Соответственно, за счет более высокого уровня неналоговых доходов бюджеты городских округов будут в большей степени сбалансированы, чем бюджеты муниципальных районов.

Дотации на обеспечение сбалансированности призваны компенсировать недостатки методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, но при этом сохранить преимущества данной методики межбюджетного регулирования.