

Мальшева Д.Е.

магистрант

Оренбургский государственный университет

г. Оренбург

ОБЗОР ОЦЕНОЧНОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: Статья посвящена обзору методик оценки эффективности и результативности управления государственными финансами как на федеральном, так и на субнациональном уровне. Цель статьи – проанализировать существующие методики оценки и выделить направления оценки и показатели, которые могут использоваться для оценки эффективности межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, программно-целевое бюджетирование, оценка межбюджетных отношений, государственные программы, межбюджетные трансферты.

Malysheva D.E., REVIEW OF THE ASSESSMENT TOOLS OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: The article is devoted to the review of methods for assessing the efficiency of public finance management at the federal and subnational levels. The purpose of the article is to analyze the existing assessment methods and identify the areas of assessment and indicators that can be used to assess the effectiveness of intergovernmental relations in the subject of the Russian Federation.

Keyword: intergovernmental relations, performance-based budgeting, assessment of intergovernmental relations, government programs, intergovernmental transfers.

Несмотря на важность эффективной организации межбюджетных отношений в работе всей бюджетной системы Российской Федерации, комплексной и отдельно сформированной методики их оценки нет ни на уровне Российской Федерации, ни на уровне субъектов Российской Федерации. Поэтому в рамках данного пункта будет проведен анализ различных мониторингов и методик оценки эффективности бюджетных расходов, в которых, так или иначе, затрагивается оценка организации межбюджетных отношений или отдельные их аспекты.

Министерством финансов Российской Федерации разработана Методика проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов. Данная методика содержит 44 индикатора, разбитых на 6 групп:

- 1 Обеспечение сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов – 11 показателей;
- 2 Внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти – 4 показателя;
- 3 Повышение эффективности распределения бюджетных средств – 13 показателей;
- 4 Оптимизация функций государственного и муниципального управления повышение эффективности их обеспечения – 7 показателей;
- 5 Развитие информационной системы управления государственными (муниципальными) финансами – 5 показателей;
- 6 Повышение эффективности бюджетных расходов на местном уровне – 4 показателя [1].

Среди показателей, представленных в данной Методике, к показателям эффективности организации межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации можно отнести следующие:

- среднее отношение дефицита местных бюджетов к доходам;
- средняя долговая нагрузка на местные бюджеты;

- удельный вес расходов бюджета субъекта Российской Федерации, формируемых в рамках целевых программ в общем объеме расходов бюджета субъекта Российской Федерации;

- доля субсидий местным бюджетам, предоставляемых в рамках целевых программ;

- эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и др. [1].

Также министерством финансов Российской Федерации проводятся следующие мониторинги:

- мониторинг финансового положения и качества управления региональными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- мониторинг местных бюджетов;

- мониторинг достаточности предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации средств на реализацию мероприятий по достижению социально-экономических показателей, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №596-606;

- мониторинг долговой политики субъектов Российской Федерации;

- мониторинг бюджетного процесса в высокодотационных регионах;

- мониторинг соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации.

Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований проводится по 83 индикаторам, разделенным на 6 групп:

1 Индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования – 12 индикаторов;

2 Индикаторы, характеризующие качество исполнения бюджета субъекта Российской Федерации – 9 индикаторов;

3 Индикаторы, характеризующие качество управления долговыми обязательствами – 10 индикаторов;

4 Индикаторы, характеризующие финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями – 23 индикатора;

4.1 Эффективность межбюджетных отношений на региональном уровне;

4.2 Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации с муниципальными образованиями по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне;

4.3 Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию организации местного самоуправления и развитию инициативности граждан.

5 Индикаторы, характеризующие качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг – 8 индикаторов;

6 Индикаторы, характеризующие степень прозрачности бюджетного процесса – 8 индикаторов;

7 Индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента Российской Федерации – 12 индикаторов [2].

Одними из главных преимуществ данного мониторинга являются наиболее полный охват бюджетной деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также понятность расчетов показателей мониторинга и открытость результатов его проведения. Результаты проведения данного мониторинга публикуются ежегодно министерством финансов Российской Федерации. По результатам расчетов всех показателей составляется перечень субъектов Российской Федерации, разделенный на три группы:

- субъекты с высоким качеством управления финансами;
- субъекты с надлежащим качеством управления финансами;

- субъекты с низким качеством управления финансами.

Проведение же мониторинга местных бюджетов направлено не столько на оценивание эффективности использования бюджетных средств муниципальными образованиями, сколько на сбор статистики местных бюджетов. Мониторинг проводится по следующим группам показателей:

1 количество местных бюджетов и их исполнение;

2 доходы местных бюджетов;

3 установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов и региональных налогов в местные бюджеты;

4 установление органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты поселений (внутригородских районов);

5 расходы местных бюджетов и их структура;

6 межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам;

7 межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты, предоставляемые из местных бюджетов;

8 структура муниципальных образований по степени дотационности местных бюджетов;

9 соблюдение органами местного самоуправления основных условий предоставления межбюджетных трансфертов, установленных статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

10 показатели бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

11 показатели сбалансированности местных бюджетов;

12 показатели расходов на организацию подготовки и переподготовки работников;

13 передача полномочий по решению вопросов местного значения [3].

Необходимо отметить, что в большей части оценивается соблюдение действующего бюджетного законодательства – наличие нормативно-правовой базы по различным направлениям деятельности и размещение ее в открытом доступе, соблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации по объему предоставления и распределения отдельных межбюджетных трансфертов из бюджетам субъекта Российской Федерации местным бюджетам, а также по размеру нормативов отчислений от отдельных доходов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации. Если рассматривать непосредственно показатели, которые относятся к каждой группе, можно заметить, что они дублируются. Особенно это относится к показателям, фиксирующим показания по величине налоговых доходов в целом и в разрезе основных видов налогов.

Вследствие того, что в последние годы подавляющее большинство межбюджетных трансфертов предоставляется в рамках государственных программ и национальных (региональных) проектов, стоит отметить контрольную составляющую и этих инструментов программно-целевого бюджетирования.

Приведенные в государственных программах и национальных (региональных) проектах индикаторы и показатели направлены на оценку не эффективности, а результативности использования бюджетных средств. В большинстве случаев оценивается результативность социальная, особенно часто это наблюдается в государственных программах, реализуемых в социальной сфере. В то же время, бюджетным показателям уделяется значительное внимание в соответствующей государственной программе (на примере Оренбургской области) – «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области».

Для государственной программы были выделены следующие индикаторы:

- удельный вес расходов областного бюджета, формируемых программным методом, в общем объеме расходов областного бюджета в соответствующем финансовом году;

- доля городских округов и муниципальных районов Оренбургской области, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, с которыми заключены соглашения о мерах по обеспечению устойчивого социально-экономического развития и оздоровлению муниципальных финансов муниципальных образований Оренбургской области, в общем количестве городских округов и муниципальных районов Оренбургской области, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- отношение объема государственного долга Оренбургской области по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным годом, к общему годовому объему доходов областного бюджета в отчетном финансовом году (без учета объемов безвозмездных поступлений), в том числе отношение объема долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным годом, к общему годовому объему доходов областного бюджета в отчетном финансовом году (без учета объемов безвозмездных поступлений);

- индекс эффективности бюджетных расходов;

- отношение количества представлений и предписаний, направленных объектам контроля, к количеству контрольных мероприятий, при проведении которых установлены финансовые нарушения;

- количество работников министерства финансов Оренбургской области, принимающих участие в мероприятиях по повышению финансовой грамотности населения области.

Также в рамках государственной программы реализуется подпрограмма «Повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов», в рамках которой также предусмотрены целевые индикаторы:

- среднедушевые доходы бюджетов городских округов области;

- среднедушевые доходы бюджетов муниципальных районов области;
- доля городских округов и муниципальных районов области, дефицит бюджета которых не превышает уровень, установленный бюджетным законодательством, в общем количестве городских округов и муниципальных районов области [4].

Оценка эффективности использования бюджетных средств и эффективности реализации государственных программ регламентируется в каждом публично-правовом образовании. Так, например, в Оренбургской области действует постановление Правительства Оренбургской области от 28 апреля 2011 года №279-п «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Оренбургской области».

Согласно данному приказу, проводится оценка эффективности использования средств областного бюджета, которая рассчитывается для каждой подпрограммы как соотношение степени реализации мероприятий к степени соответствия запланированному уровню расходов из средств областного бюджета [5].

Для каждого из представленных выше индикаторов (показателей) установлено целевое значение, которое утверждается в паспорте государственной программы на каждый год, что также подразумевает тот факт, что оценка реализации государственных программ направлена на выявление ее результативности.

Кроме представленных выше показателей и мониторингов, отдельные аспекты оценки эффективности организации межбюджетных отношений и перераспределения финансовых ресурсов находят своё отражение в научных публикациях.

С точки зрения выбора направлений оценки наиболее интересным представляется методологический подход, разработанный А.Г. Силуановым, И.В. Стародубровской и В.С. Назаровым, согласно которому межбюджетные отношения оцениваются по степени достижения их задач по трем компонентам:

1 оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения обеспечения финансовой автономии муниципальных образований:

- доля налоговых и неналоговых доходов в доходах совокупного муниципального бюджета региона (без субвенций);

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

- соотношение необусловленной 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;

- изменение дополнительных нормативов налоговых отчислений, закрепляемых в счет финансовой помощи за муниципальными образованиями, за последние 3 года;

- соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов, выделяемых с регионального уровня муниципальным образованиям, в том числе городским округам, муниципальным районам, поселениям (повышение по сравнению с планом, снижение по сравнению с планом);

- соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов, выделяемых поселениям из бюджетов муниципальных районов;

- доля межбюджетных трансфертов (в том числе субсидий), выделяемых с регионального уровня муниципальным образованиям, в том числе городским округам, муниципальным районам, поселениям, в 4 квартале финансового года;

- доля межбюджетных трансфертов, выделяемых поселениям из бюджетов муниципальных районов, в 4 квартале финансового года.

2 оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения финансового выравнивания муниципальных образований:

- коэффициент вариации подушевых налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов до выравнивания (с учетом и без учета индекса бюджетных расходов);

- коэффициент вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций (с учетом и без учета индекса бюджетных расходов);

- коэффициент вариации подушевых доходов местных бюджетов после выделения дотаций и субсидий (с учетом и без учета индекса бюджетных расходов);

- 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).

3 оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения достаточности финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения:

- доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального бюджета (без учета субвенций);

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

- соотношение фактических средств, направленных на финансирование переданных государственных полномочий из местных бюджетов субъекта Федерации (включая прирост кредиторской задолженности) и объема субвенций, выделяемых из регионального бюджета муниципальным образованиям на финансирование переданных государственных полномочий;

- соотношение планового и фактического объема субвенций муниципальным образованиям, в том числе поселениям, муниципальным районам, городским округам [6].

Ценность данного подхода к оценке межбюджетных отношений состоит также в том, что для многих показателей есть пояснения и целевые значения, которые достаточно трудно определить, учитывая разное социально-экономическое и территориальное положение каждого субъекта.

Таким образом, из материала, изложенного в данной статье, можно сделать вывод о том, что оценка эффективности и результативности как перераспределения финансовых ресурсов, так и межбюджетных отношений в целом, ведется на разных уровнях власти и по разным направлениям. Однако всё еще остается проблемным то, что нет единой методики, которая бы позволяла оценить все компоненты межбюджетных отношений и сделать соответствующие выводы об их эффективности, а также выявить проблемные области.

Список использованных источников

1 Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов [Электронный ресурс]: приказ министерства финансов Российской Федерации [принят 26 июля 2013 года №75н] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499036339>

2 О порядке проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [Электронный ресурс]: приказ министерства финансов Российской Федерации [принят 3 декабря 2010 года №552] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902249359>

3 О порядке проведения мониторинга местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях [Электронный ресурс]: письмо министерства финансов Российской Федерации [принят 14августа 2015 года №06-04-18/01/47207] // Информационно-правовой портал «Гарант.ру». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/71167672/>

4 Об утверждении государственной программы «Управление государственными финансами и государственным долгом Оренбургской области» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Оренбургской области [принят 30 апреля 2013 года №353-пп] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499203888>

5 Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Оренбургской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Оренбургской области: [принят 28 апреля 2011 г. N 279-п] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/952014719>

6 Силуанов А.Г. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации// А.Г. Силуанов, И.В. Стародубровская, В.С. Назаров, Экономическая политика. – 2011. - №1. – С. 5-22