

ПРЯМЫЕ РАСХОДЫ БЮДЖЕТА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Статья написана по результатам исследований в рамках научно-исследовательской работы, направленной на совершенствование межбюджетных отношений в Оренбургской области. В работе представлено основное содержание разработанной автором методики оценки влияния расходов бюджета субъекта РФ на бюджетную обеспеченность муниципальных образований. Впервые публикуется описание теоретической зависимости влияния прямых расходов на самостоятельность муниципальных образований.

Становление и развитие местного самоуправления, прежде всего, зависит от обеспеченности этого института власти финансовыми ресурсами. Экономическую основу функционирования местных органов власти, как известно, составляют местные бюджеты, формируемые за счет собственных доходов и доходов, получаемых из вышестоящих бюджетов, в основном, бюджетов субъектов Федерации.

Однако местный бюджет является не единственным источником финансирования и развития муниципального образования. На территории каждого муниципалитета расходуется значительный объем средств и регионального, и федерального бюджетов. Таким образом, взаимоотношения местных сообществ с вышестоящими властными структурами не ограничиваются только лишь потреблением средств, полученных в виде регулирующих доходов местного бюджета. В связи с этим встает ряд вопросов. Каков реальный объем бюджетных ресурсов, расходуемых в муниципалитетах? Каково соотношение этих средств с официально получаемыми из вышестоящих бюджетов регулирующими доходами местных бюджетов? Как распределяются эти средства по территориям, и какие факторы определяют это распределение? Ответы на эти вопросы могли бы пролить свет на то, какова роль бюджетов разных уровней в обеспечении бюджетными средствами муниципальных образований, как это влияет на развитие местного самоуправления в Российской Федерации, каким должно быть оптимальное соотношение бюджетных источников, позволяющее поддерживать определенный уровень бюджетной обеспеченности муниципалитетов и одновременно стимулирующее развитие местной инициативы.

Проведенное нами исследование направлено на изучение только одной стороны поставленной проблемы: роли бюджета субъекта Федерации в повышении бюджетной обеспеченности муниципальных образований посредством финансирования расходов учреждений и организаций, находя-

щихся на территории муниципальных образований. Таким образом, под прямыми расходами бюджета субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях мы понимаем средства этого бюджета, направляемые в муниципальное образование и расходуемые на его территории, минуя местный бюджет, с целью решения определенных социально-экономических задач.

Прямые расходы бюджета субъекта РФ включают две основные группы: расходы на обеспечение функционирования организаций и учреждений регионального уровня подчинения (по разделам ведомственной классификации), а также расходы на финансирование целевых программ (регионального и местного значения) как совместно с местными бюджетами, так и преимущественно из бюджета субъекта РФ.

Прямые расходы бюджета субъекта Федерации в территориальном разрезе по муниципальным образованиям в комплексе, как правило, не планируются и не анализируются. Существующие стандарты бюджетной отчетности делают недоступными эти показатели и не позволяют проводить их анализ. Разрозненная информация о территориальном распределении небольшой части прямых расходов – программных расходах – содержится во включенных в бюджет программах, реализуемых в конкретных муниципальных образованиях. Большая часть прямых расходов приходится на ведомственные (непрограммные) расходы, которые можно увидеть в приложении к закону о бюджете субъекта Федерации – ведомственной классификации – не дающей представления о распределении прямых расходов в территориальном разрезе.

Таким образом, существующая бюджетная классификация не дает исчерпывающей информации о реальном распределении средств бюджета субъекта РФ по муниципальным образованиям. Отсутствие такой комплексной систематизированной информации не дает возможности региональным органам власти использовать этот инструмент финансового воздействия на ситуацию в муници-

палитетах, а также становится невозможным учет прямых расходов при планировании финансовых взаимоотношений между региональным и местными бюджетами на долгосрочную перспективу.

Все средства бюджета субъекта РФ распределяются по территории региона, то есть, в конечном счете, по отдельным муниципалитетам. Однако, по нашему мнению, не все эти расходы должны учитываться при анализе прямых расходов бюджета субъекта РФ. Целесообразно учитывать преимущественно те расходы регионального бюджета, которые относятся к сфере совместного финансирования бюджета субъекта РФ и местных бюджетов. Расходы, подлежащие финансированию исключительно из бюджета субъекта РФ, следует исключить из анализа. Несоблюдение этого правила делает бессмысленным весь процесс исследования прямых расходов, поскольку конечной целью является выработка рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на основе перераспределения расходных полномочий между органами власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Таким образом, объем прямых расходов бюджета субъекта РФ в муниципальных образованиях можно определить, основываясь на положениях Бюджетного кодекса РФ, определяющего статьи расходов совместного финансирования регионального и местного бюджетов и статьи, финансируемые исключительно из бюджета того или иного уровня. К расходам бюджета субъекта РФ, которые не следует учитывать при анализе прямых расходов, относятся разделы функциональной классификации 100 «Государственное управление и местное самоуправление», 200 «Судебная власть», 1900 «Обслуживание государственного долга» и подраздел 3002 «Проведение выборов и референдумов».

В бюджетной отчетности по консолидированному бюджету региона данные о расходовании средств в каждом муниципалитете не содержатся в явном виде, и для их выявления требуется группировка показателей определенным образом. Сложность выявления прямых расходов приводит к тому, что для расчетов и анализа в данном исследовании используются социальные расходы консолидированного бюджета Оренбургской области в 2000 году только по трем разделам функциональной классификации: 1400 «Образование», 1500 «Культура, искусство и кинематография» и 1700 «Здравоохранение и физическая культура». Выбор именно социальных расходов обусловлен тем, что их доля преобладает в бюджете Оренбургской области.

Трудоемкость обработки первичных данных привела также и к тому, что не все муниципалитеты были включены в анализ. Были отобраны следующие муниципалитеты: города – Орск, Новотроицк, Оренбург, Бузулук; районы – Саракташский, Беляевский, Оренбургский, Акбулакский, Матвеевский, Сорочинский, Курманаевский, Грачевский, Красногвардейский, Первомайский.

Критерием отбора являлась степень самостоятельности муниципалитетов. Для этого были рассчитаны два показателя: коэффициент, характеризующий обеспеченность собственными доходами местного бюджета (коэффициент самостоятельности $K_{СМБ}$) и коэффициент, характеризующий соотношение собственных и регулирующих доходов местного бюджета (коэффициент зависимости $K_{ЗМБ}$).

Коэффициент самостоятельности был рассчитан по формуле:

$$K_{СМБ} = СД_{МБ} / ОД_{МБ} \quad (1)$$

где: $СД_{МБ}$ – собственные доходы местного бюджета;

$ОД_{МБ}$ – общий объем доходов местного бюджета.

Формула расчета коэффициента зависимости выглядит следующим образом:

$$K_{ЗМБ} = СД_{МБ} / РД_{МБ} \quad (2)$$

где: $РД_{МБ}$ – регулирующие доходы местного бюджета.

По значениям указанных коэффициентов муниципалитеты области были разбиты на три группы (см. таблицу 1):

– первая группа – низкая степень самостоятельности, где собственные доходы местного бюджета составляют менее половины всей суммы доходов ($K_{СМБ} < 0,5$), а отношение собственных доходов к регулирующим находится в пределах до 1 ($K_{ЗМБ} < 1$). Данная группа является наиболее многочисленной. В нее попали по фактическим данным 2000 года 37 муниципальных образования (86% муниципалитетов, представленных в отчетности);

– вторая группа – средняя степень самостоятельности, которая характеризуется показателем доли собственных доходов в общих доходах в пределах 50-70% ($0,5 \leq K_{СМБ} \leq 0,7$), а отношение собственных доходов к регулирующим находится в пределах от 1 до 2 ($1 \leq K_{ЗМБ} \leq 2$);

– третья группа – муниципалитеты с высокой степенью самостоятельности, показателями кото-

рой являются от 70 до более чем 90% собственных доходов в доходах местных бюджетов ($0,7 < K_{\text{СМБ}} < 1$), а соотношение собственных и регулирующих доходов более 2 ($K_{\text{ЗМБ}} > 2$).

Вторая и третья группа равнозначны по числу муниципалитетов – по 3 муниципальных образования в каждой. При этом в третьей группе впечатляющими показателями обладает Первомайский район.

Муниципалитеты были отобраны для анализа таким образом, чтобы захватить все точки в классификационной кривой, а также по соображениям интереса к отдельным территориям, имеющим наиболее замечательные классификационные характеристики.

Влияние прямых расходов бюджета субъекта РФ на бюджетную обеспеченность муниципалитетов.

Термин «бюджетная обеспеченность» в настоящее время обозначает стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.¹ Таким образом, бюджетная обеспеченность территориальной единицы количественно оценивается как объем средств соответствующего бюджета этой территории. Мы предлагаем ввести понятие «совокупная бюджетная обеспеченность», под которой следует понимать совокупную стоимость государственных и муниципальных услуг, предоставляемых населению и предприятиям данной территории за счет средств бюджетов всех трех уровней бюджетной системы. Такой подход существенно расширяет и дополняет данное понятие за счет того, что здесь учитываются также и средства бюджетов других уровней, расходуемые в данной территории.

Расширенное толкование понятия бюджетной обеспеченности, позволяет по-новому взглянуть на весь процесс бюджетного планирования и межбюджетных отношений в РФ. Во-первых, учет всех бюджетных ресурсов формирует реальное представление об объемах средств, потребляемых каждой территорией. Это может повлиять на соотношение территорий-доноров и территорий-реципиентов, нуждающихся и не нуждающихся территорий, и это необходимо учитывать в бюджетном регулировании. Во-вторых, представляется воз-

Таблица 1. Классификация муниципалитетов Оренбургской области по степени самостоятельности в 2000 году.

Муниципальное образование (МО)	$K_{\text{ЗМБ}}$	$K_{\text{СМБ}}$	Группировка МО
Ташлинский район	0,066	0,062	37 МО 86%
Саракташский район	0,081	0,075	
Амбулакский район	0,086	0,079	
Беляевский район	0,087	0,080	
Тюльганский район	0,108	0,097	
Домбаровский район	0,115	0,103	
Александровский район	0,122	0,109	
Гайский район	0,122	0,108	
Сакмарский район	0,131	0,116	
Матвеевский район	0,144	0,126	
Адамовский район	0,147	0,129	
Октябрьский район	0,158	0,136	
город Медногорск	0,164	0,141	
Кваркенский район	0,174	0,148	
Илекский район	0,175	0,149	
город Кувандык	0,181	0,153	
Светлинский район	0,184	0,155	
город Абдулино	0,226	0,184	
Тоцкий район	0,231	0,188	
Соль-Илецкий район	0,233	0,189	
Шарлыкский район	0,238	0,192	
Бугуруславский район	0,400	0,286	
Северный район	0,408	0,290	
Новоорский район	0,434	0,302	
Переволоцкий район	0,441	0,306	
Алексеевский район	0,447	0,309	
Пономаревский район	0,552	0,356	
город Орск	0,566	0,361	
город Бугуруслав	0,584	0,369	
город Ясный	0,676	0,403	
Бузулукский район	0,697	0,411	
Грчевский район	0,709	0,415	
город Сорочинск	0,758	0,431	
город Гай	0,760	0,432	
Оренбургский район	0,800	0,444	
Новосергиевский район	0,813	0,448	
город Новотроицк	0,867	0,464	
город Оренбург	1,185	0,542	
Красногвардейский район	1,617	0,618	
город Бузулук	1,814	0,645	
Сорочинский район	2,535	0,717	
Курманаевский район	3,933	0,797	
Первомайский район	10,360	0,912	

можность количественно оценить объем расходных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления как в целом по России, так и в отдельно взятых территориях, с тем, чтобы формализовать процесс перераспределения расходов между бюджетами и обозначить его границы. В-третьих, бюджетная обеспеченность территории, рассчитанная с учетом средств бюджетов всех трех уровней бюджетной системы в расчете на душу населения выглядит, на наш взгляд, более обоснованным показателем. Соотношение расходов бюджетов может существенно различаться в разных территориях, также как и соотношение групп населения, доходы которых зависят от этих бюджетов. Это особенно важно, поскольку показатель душевой бюджетной обеспеченности территорий

¹ Большой экономический словарь/Под ред. А.Н.Азриляна. – М.: Институт новой экономики, 1999. – 1248 с.

лежит в основе распределения финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Как уже было отмечено выше, муниципальные образования функционируют за счет финансирования из бюджетов всех трех уровней бюджетной системы РФ. Не принимая во внимание расходование средств федерального бюджета в муниципалитетах, рассмотрим, как это происходит на территориальном уровне. Для того чтобы проанализировать этот процесс нами предлагается система расчетных показателей на основе данных, имеющих в распоряжении (то есть показателей консолидированного бюджета субъекта РФ).

Общая бюджетная обеспеченность муниципального образования с учетом прямых расходов вышестоящего бюджета определяется следующим образом:

$$ОД_{МО} = ОД_{МБ} + ПР_{ОБ} \quad (3)$$

где ПР_{ОБ} – прямые расходы бюджета субъекта Федерации в муниципальном образовании

Сравнивая общую бюджетную обеспеченность муниципального образования и бюджетную обеспеченность за счет средств местного бюджета можно составить представление о влиянии прямых расходов областного бюджета на общую обеспеченность муниципалитета бюджетными средствами. Показатели могут быть рассчитаны как в абсолютных, так и в относительных величинах.

Анализ региональных бюджетных расходов в абсолютном значении по территории является интересным, но малоинформативным ввиду больших различий между территориальными единицами по статусу, по размерам территории и численности населения, по экономическому и финансовому потенциалу. Поэтому при изучении географии прямых территориальных расходов более целесообразным представляется использование относительных показателей, прежде всего в расчете на душу населения. Применительно к нашим данным (по трем социальным группам расходов) расчеты приведены в таблице 2, а на рисунке 1 наглядно видно, как влияют прямые расходы областного бюджета на бюджетную обеспеченность муниципалитетов области.

Использованные в данном случае показатели (вся сумма доходов местных бюджетов и прямые расходы регионального бюджета только по трем социальным разделам функциональной классификации), вообще говоря, не сопоставимы. Тем не менее, даже такое исследование позволяет отметить, что областной бюджет значительно увеличи-

вает бюджетную обеспеченность муниципальных образований Оренбургской области. Особенно сильно выросла бюджетная обеспеченность Акбулакского и Беляевского районов (в 6-7 раз), Матвеевского района (в 4,5 раза), Саракташского района (почти в 3 раза). Наибольшую бюджетную обеспеченность стали иметь Первомайский, Курманаевский, Сорочинский районы.

В результате исследования мы выяснили, что распределение прямых расходов довольно хаотично и не учитывает уровень душевой бюджетной обеспеченности за счет средств местного бюджета (см. рисунок 2). Коэффициент корреляции составил 0,08, и это свидетельствует об очень слабой прямой связи между душевой бюджетной обеспеченностью муниципалитета и величиной прямых расходов на данной территории. Такой подход в распределении средств областного бюджета по муниципалитетам нельзя назвать справедливым и оправданным. Об этом свидетельствует и рисунок 1, где в отдельных муниципалитетах (Первомайский, Курманаевский, Сорочинский, Оренбургский районы) в дополнении к высокому (по сравнению



Рисунок 1. Влияние прямых расходов бюджета Оренбургской области на бюджетную обеспеченность муниципальных образований.



Рисунок 2. Зависимость между прямыми расходами бюджета Оренбургской области и душевой бюджетной обеспеченностью муниципальных образований.

Таблица 2. Влияние прямых расходов бюджета Оренбургской области на обеспеченность бюджетными средствами муниципальных образований в 2000 году.

Муниципальное образование	ПРоб по разделам 1400, 1500, 1700, тысяч рублей	Одмб тысяч рублей	Одмо тысяч рублей	Одмб на душу населения	Одмо на душу населения	Изменение душевой бюджетной обеспеченности за счет прямых расходов областного бюджета	
						абсолютное, тысяч рублей	относительное, разы
город Бузулук	0	282415	282415	3,30	3,30	0,00	1,00
город Новотроицк	0	518074	518074	4,41	4,41	0,00	1,00
город Оренбург	0	1176302	1176302	2,17	2,17	0,00	1,00
город Орск	23	605331	605354	2,17	2,17	0,00	1,00
Акбулакский р-н	85990	14924	100914	0,48	3,21	+2,74	6,76
Беляевский р-н	52862	10479	63341	0,50	3,01	+2,51	6,04
Грачевский р-н	21185	32240	53425	1,86	3,08	+1,22	1,66
Красногвардейский р-н	48584	67856	116440	2,45	4,20	+1,75	1,72
Курманаевский р-н	69062	121113	190175	5,44	8,54	+3,10	1,57
Матвеевский р-н	36998	10688	47686	0,66	2,95	+2,29	4,46
Оренбургский р-н	119148	346178	465326	5,44	7,32	+1,87	1,34
Первомайский р-н	78672	192793	271465	6,46	9,09	+2,64	1,41
Саракташский р-н	72389	40164	112553	0,91	2,54	+1,63	2,80
Сорочинский р-н	41800	76382	118182	4,42	6,84	+2,42	1,55

с другими муниципалитетами области) уровню обеспеченности доходами местного бюджета на душу населения областной бюджет осуществляет финансирование социальных расходов.

Насколько прямые расходы областного бюджета способствуют выравниванию муниципалитетов по уровню их общей душевой бюджетной обеспеченности и подтягивания их до среднеобластного значения (среднее арифметическое значение $ОД_{МБ}$ на душу населения – 2,9 тыс. рублей/чел.), может иллюстрировать рисунок 3. Определенный выравнивающий эффект существует. Разрыв между муниципалитетами в душевой бюджетной обеспеченности при осуществлении прямых расходов сокра-

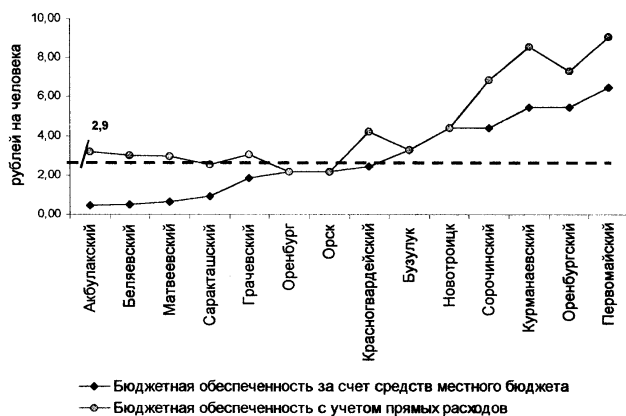


Рисунок 3. Выравнивающий эффект от прямых расходов бюджета Оренбургской области в муниципальных образованиях.

щается с 13,5 раз (6,46/0,48) до 3,6 раз (9,09/2,54), а наименее обеспеченные средствами местных бюджетов муниципалитеты (Акбулакский, Беляевский, Матвеевский, Саракташский районы) оказываются подтянутыми до среднеобластного уровня.

В то же время прямые расходы областного бюджета не направлены на выравнивание, т. к. средства направляются и в те муниципальные образования, где уровень душевой бюджетной обеспеченности населения превышает (иногда значительно) среднеобластной. Мы считаем, что прямые расходы бюджета субъекта РФ не могут и не должны быть направлены на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов. Экономическая природа этих расходов такова, что они всегда связаны с обеспечением функционирования конкретных объектов в основном социально-культурного назначения или финансированием программных мероприятий. Это не связано с покрытием дефицита местных бюджетов, на что чаще всего бывает направлено бюджетное выравнивание.

Теоретический подход к оценке финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Мы уже отмечали, что развитие местного самоуправления зависит в первую очередь от обеспеченности этого процесса финансовыми (бюджетными) ресурсами. Исходя из этого, можно оценить

роль региональных властей в развитии местного самоуправления на данной территории в зависимости от того, насколько бюджет субъекта Федерации принимает участие в финансировании муниципальных образований.

Степень участия бюджета субъекта РФ в финансировании муниципального образования (влияние на бюджетную обеспеченность) характеризует следующий коэффициент:

$$K_{\text{ВЛБО}} = \text{ПР}_{\text{ОБ}} / \text{ОД}_{\text{МО}} \quad (4)$$

Коэффициент показывает, насколько региональный бюджет участвует в финансировании муниципального образования. От степени этого участия зависит с одной стороны обеспеченность муниципального образования бюджетными ресурсами, а с другой стороны – самостоятельность муниципалитета. Это два момента, которые дополняют и исключают друг друга. Кроме того, чем больше прямых расходов осуществляет региональный бюджет в территориях, тем больше требуется налогов аккумулировать в этом бюджете, тем меньше доходных возможностей остается для местных бюджетов. Поэтому важно знать те значения $K_{\text{ВЛБО}}$, при которых муниципалитет получает финансовые вливания, и при этом не теряет собственных возможностей для развития, не попадает в глубокую зависимость от вышестоящего бюджета.

Значение коэффициента всегда будет больше нуля, но меньше единицы.

Коэффициент не может быть равен нулю, поскольку на территории муниципального образования всегда есть объекты или целевые программы, финансируемые из регионального бюджета. Это вытекает из двух основных моментов: распределения расходных полномочий между местными органами власти и органами власти субъекта Федерации (соотношения государственной и муниципальной собственности), а также в силу того, что доходные возможности местного бюджета всегда будут ограничены и недостаточны для стопроцентного финансового обеспечения всех социально-экономических потребностей муниципалитета. Часть собираемых на территории муниципалитета налогов (как правило, большая часть) всегда будет поступать в бюджеты других уровней бюджетной системы. И даже в том случае, если все налоги, собираемые на территории данного муниципального образования, оставались бы в местном бюджете, все равно есть территории, как известно, сильно отстающие в развитии и не имеющие достаточных возможностей для развития налоговой базы.

В то же время коэффициент всегда будет меньше единицы, поскольку финансирование муниципального образования не может происходить полностью из регионального бюджета. Если финансирование муниципального образования будет полностью осуществляться из бюджета субъекта РФ, то отпадает необходимость местного бюджета, разрушается само понятие института местного самоуправления, (как известно, одним из признаков муниципального образования является наличие местного бюджета), местные власти в таком случае не наделены расходными полномочиями и соответственно доходными источниками.

Наиболее приемлемое ($K_{\text{ВЛБО}}^{\text{ОПТИМ}}$), а также критическое значение коэффициента ($K_{\text{ВЛБО}}^{\text{КРИТ}}$) можно определить путем исследования функциональных зависимостей, описывающих влияние прямых расходов бюджета субъекта Федерации на самостоятельность муниципальных образований. Таковыми являются: изменение коэффициента самостоятельности $K_{\text{СМБ}}$ в зависимости от увеличения коэффициента влияния на бюджетную обеспеченность $K_{\text{ВЛБО}}$ ($K_{\text{СМБ}} = F(K_{\text{ВЛБО}})$); изменение коэффициентов $K_{\text{ВЛБО}}$ и $K_{\text{СМБ}}$ по муниципалитетам ($K_{\text{СМБ}} = F(\text{МО})$ и $K_{\text{ВЛБО}} = F(\text{МО})$). Графически результаты исследования последних двух функциональных зависимостей представлены на рисунке 4. Расчеты рассматриваемых коэффициентов по муниципалитетам области приведены в таблице 3.

На рисунке 4 выделены три зоны в зависимости от степени влияния регионального бюджета на обеспеченность бюджетными средствами муниципалитетов с соответствующими значениями $K_{\text{ВЛБО}}$ и $K_{\text{СМБ}}$.

Граница зоны низкого (отсутствия) влияния определена координатами $K_{\text{ВЛБО}} = 0,35$ (точка F) и

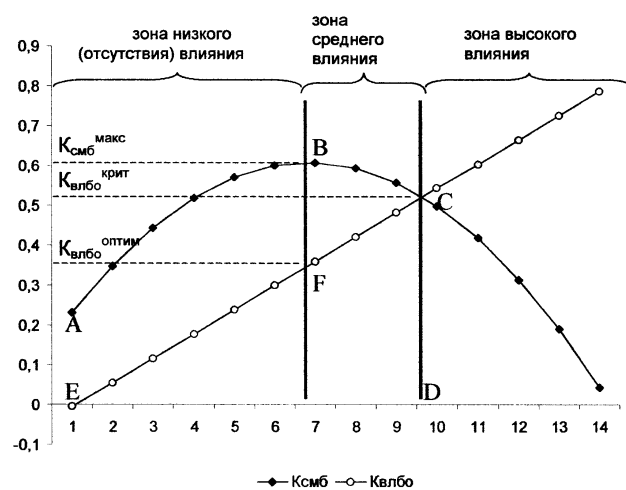


Рисунок 4. Влияние прямых расходов бюджета субъекта РФ на самостоятельность муниципальных образований.

Таблица 3. Значения коэффициента влияния на бюджетную обеспеченность и коэффициент самостоятельности муниципалитетов Оренбургской области в 2000 году.

Муниципальное образование	$K_{\text{вло}}$	$K_{\text{смб}}$
город Новотроицк	0,000	0,464
город Оренбург	0,000	0,542
город Бузулук	0,000	0,645
город Орск	0,000	0,361
Грачевский р-н	0,322	0,415
Оренбургский р-н	0,332	0,444
Первомайский р-н	0,407	0,912
Красногвардейский р-н	0,494	0,618
Саракташский р-н	0,543	0,075
Сорочинский р-н	0,545	0,717
Курманаевский р-н	0,567	0,797
Беляевский р-н	0,601	0,080
Матвеевский р-н	0,641	0,126
Акбулакский р-н	0,850	0,079

$K_{\text{смб}} = 0,61$ (точка В). Данная область характеризуется постепенным возрастанием самостоятельности муниципалитетов при увеличении прямых расходов регионального бюджета в территориях. Заметим, что самостоятельность муниципалитетов, характеризуемая долей собственных доходов в общих доходах местных бюджетов, имеет устойчивую тенденцию к росту и стремится к своему максимуму (100% или $K_{\text{смб}} = 1$), но никогда не примет этого значения. Местные бюджеты не могут ни при каких условиях формироваться полностью за счет собственных доходных источников в силу определенного распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому, речь здесь идет, прежде всего, о соотношении распределения налоговых доходов, что влечет за собой соответствующее соотношение источников финансирования муниципального образования из бюджетов разных уровней.

Напомним, что в данном исследовании рассматривается финансирование муниципального образования только из регионального и местного бюджетов без учета участия федерального бюджета, но распределение налоговых доходов происходит между всеми тремя уровнями бюджетной системы РФ. На рассматриваемом участке, как видно, распределение налоговых доходов складывается в пользу местных органов власти (при существующем уровне социально-экономического развития этих территорий). Соотношение источников финансирования здесь является наиболее благоприятным

для территорий, так как оно способствует их развитию и при этом не вовлекает в глубокую зависимость от регионального бюджета. Таким образом, наиболее приемлемое максимальное значение $K_{\text{вло}}^{\text{оптим}}$ находится в интервале 0,3–0,4, то есть желательно, чтобы доля бюджета субъекта Федерации в финансировании муниципального образования не превышала 30–40%.

Зона среднего влияния ограничена значениями коэффициентов $0,35 < K_{\text{вло}} \leq 0,53$ и $0,53 < K_{\text{смб}} < 0,61$. Здесь имеет место некоторое снижение самостоятельности муниципалитетов, но удельный вес собственных доходов в доходах местного бюджета остается значительным (от 60 до 90%), а значит роль местных органов власти и их независимость в решении задач местного значения остаются высокими. Но главная причина, которая обусловила выделение этой области, состоит в том, что связь между двумя рассматриваемыми величинами поменяла направление (коэффициент корреляции принял отрицательное значение). Если в предыдущей зоне увеличение прямых расходов не преломило тенденцию роста самостоятельности муниципалитетов (коэффициент корреляции имел положительное значение), то здесь принципиально иное положение: с увеличением доли прямых расходов в общих доходах муниципального образования обозначилось сокращение доли собственных доходов в общих доходах местных бюджетов. Здесь увеличивается роль бюджета субъекта Федерации в финансовом обеспечении муниципальных образований, а, следовательно, усиливается вмешательство региональных властей в политику развития территории.

В эту зону попали муниципальные образования, имеющие достаточно высокий потенциал саморазвития и высокую степень использования этого потенциала. Но разрыв между расходными полномочиями и доходными возможностями не позволяют им обойтись без достаточно весомых вливаний их бюджета субъекта РФ. По-видимому, это именно та категория территориальных единиц, по отношению к которым существующее налоговое и бюджетное законодательство является наиболее несправедливым, и по отношению к которым следовало бы в большей степени использовать механизмы стимулирования, механизмы поощрения развития местной инициативы.

Граница зоны среднего влияния, как видно из рисунка 4, проходит через точку С пересечения двух графиков. В этой точке значения коэффициентов $K_{\text{вло}}$ и $K_{\text{смб}}$ равны и лежат в пределах от 0,5 до 0,6. Таким образом, критическое $K_{\text{вло}}^{\text{крит}} = 0,5...0,6$; пре-

вышение этого значения ведет к резкому сокращению доходных источников местных бюджетов.

И последняя критическая зона – область высокого влияния бюджета субъекта РФ на развитие муниципалитетов через прямые расходы. Мы уже отмечали, что такое влияние может быть как отрицательным (ограничивающим самостоятельность местных властей и сокращающим доходы местных бюджетов), так и положительным (в плане финансового обеспечения муниципального образования). Последнее, безусловно, является решающим для муниципалитетов, вошедших в данную область. Однако нельзя забывать, что при возрастании доли прямых расходов в финансировании территории самостоятельность местного бюджета (а значит и самостоятельность муниципалитетов) неуклонно снижается (стремится к своему минимальному значению) из-за сокращения доходных возможностей и перераспределения расходных полномочий в пользу региональных властей. Для некоторых местных органов власти, возможно, это является даже очень удобным – позиция, когда проще переложить свои проблемы на вышестоящий орган власти. Такой подход культивирует иждивенчество на местном уровне, при таком соотношении источников финансирования территории развитие местного самоуправления существенно ограничивается.

В эту группу, по-видимому, попадают и так называемые депрессивные территории. Разумеется, если нет объективных социально-экономических условий для развития налоговой базы, то никакая местная инициатива здесь не поможет. Поэтому, финансовое участие региональных властей в жизни таких территорий является необходимым. Более того, они должны нести определенную ответственность за состояние таких территорий. Но это вовсе не означает, что финансирование таких территорий должно обеспечиваться преимущественно в форме прямых расходов. На наш взгляд, здесь необходимо задействовать механизмы бюджетного регулирования, которые, во-первых, способствуют выравниванию бюджетной обеспеченности территорий (прямые расходы, как известно, не направлены на выравнивание), во-вторых, не являются механизмами прямого управления муниципальным образованием.

Для оценки уровня финансовой автономии местного самоуправления в регионе в целом мы предлагаем вычислить площадь фигуры, ограниченной кривыми. Этот показатель позволяет в совокупности учесть три основных характеристики: количество муниципальных образований, вошед-

ших в первые две области, степень самостоятельности местного бюджета (то есть долю собственных доходов в общих доходах местного бюджета) и долю прямых расходов регионального бюджета в источниках финансирования муниципального образования. Эти показатели могут дать представление об общем уровне финансовой зависимости (самостоятельности) муниципалитетов региона от бюджета субъекта Федерации. Очевидно, что чем больше площадь фигуры, ограниченной двумя кривыми в первых двух областях, тем выше степень финансовой автономии местного самоуправления в регионе.

Для нахождения площади фигуры необходимо проинтегрировать каждую функцию на известном отрезке $[1; n]$ (n – количество муниципальных образований, вошедших в зоны низкого и среднего влияния). После этого искомым показателем S_{ABCDEF} находится как разность площадей фигур S_{ABCDE} и S_{EFGD} :

$$S_{ABCDEF} = S_{ABCDE} - S_{EFGD} \quad (5)$$

Для Оренбургской области по отобраным муниципальным образованиям в 2000 году показатель, характеризующий степень финансовой автономии местного самоуправления, равен 2,2. Это значение можно оценить как близкое к среднему, поскольку показатель рассчитан на основе невысоких характеристик: $n = 9,6$ (см. рисунок 4), что составляет почти 69% общего числа муниципалитетов, по которым проводилось исследование; максимум функции $K_{сmb} = F(MO)$ равен 0,61, то есть 61% собственных доходов в общей сумме доходов местного бюджета; объем прямых расходов областного бюджета изменяется в пределах от 0 до 53%.

Основным недостатком этого показателя является то, что невозможно установить его интервал изменения. Можно было бы построить шкалу этого показателя, но для этого потребуется изучение большого количества вариантов поведения функций, к тому же правая граница отрезка (n) и параметры функциональных зависимостей могут изменяться до бесконечности. Более реальным является изучение этого показателя путем исследования функциональных зависимостей, построенных на основе экспериментальных данных по регионам России.

Для преодоления указанного недостатка предлагаем рассчитать другой показатель – коэффициент финансовой автономии местного самоуправления в регионе – как отношение площадей фигур:

$$K_{MC} = S_{ABCDEF} / S_{ABCDE} \quad (6)$$

Значение коэффициента находится в пределах от нуля до единицы. Интервал позволяет установить место региона в общей системе оценки развития местного самоуправления в других регионах и по России в целом. По уже изложенным выше причинам, коэффициент ни при каких условиях не может принимать своих граничных значений. Отметим, что этот показатель, также как и предыдущий, позволяет учесть перечисленные важнейшие характеристики развития муниципальных образований и степень участия регионального бюджета в их финансовом обеспечении. Для Оренбургской области показатель равен 0,49, что является средним значением и подтверждает вывод, сделанный в случае расчета предыдущего показателя, исчисленного как разность площадей фигур.

Реальное расходование бюджетных средств в регионах России и муниципальных образованиях в настоящее время не учитывается и не поддается оценке. Между тем без такого анализа невозможно количественно оценить объем расходных полномочий каждого уровня бюджетной системы РФ, а значит вести речь о реальном разграничении расходных полномочий, об их более эффективном и целесообразном распределении и тем более об установлении границ сферы совместного финансирования. Эти направления совершенствования межбюджет-

ных полномочий в настоящее время не поддаются формализации в отличие от разграничения налоговых полномочий и продолжают оставаться декларацией в программных документах Правительства РФ. Выходом из этой ситуации послужило бы совершенствование Бюджетной классификации РФ путем дополнения ее разделом, отражающим распределение средств федерального и регионального бюджета в территориально разрезе.

Учет прямых расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ касается и другого аспекта межбюджетных отношений – бюджетного регулирования. Распределение финансовой помощи, возможно, стало бы более справедливым, если учитывало бы совокупную бюджетную обеспеченность территорий за счет средств бюджетов всех трех уровней бюджетной системы РФ. Кроме того, акцент на бюджетное регулирование, возможно, позволил бы сократить объемы прямого финансирования территорий, которое, во-первых, является инструментом прямого вмешательства в социально-экономическую жизнь территорий, а во-вторых, не содержит элементов стимулирования к саморазвитию. Это особенно актуально для муниципального уровня, где часто имеет место перекалывание расходов и ответственности на вышестоящие органы власти.