



**СОЛОМКО Мария Николаевна**

Кандидат экономических наук,  
доцент кафедры финансов

**Хабаровская государственная академия экономики и права  
680042, РФ, г. Хабаровск,  
ул. Тихоокеанская, 134  
Тел.: (4212) 76-54-53  
E-mail: solomko\_m\_n@mail.ru**

**Ключевые слова**

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ВЫРАВНИВАНИЕ  
КАЧЕСТВО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ  
МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ

**Аннотация**

Сохранение вертикальных и горизонтальных бюджетных дисбалансов, низкий уровень качества управления муниципальными финансами входят в число основных проблем общественных финансов РФ. Одним из направлений их преодоления является совершенствование механизма межбюджетного регулирования в субъектах РФ, что в свою очередь предусматривает развитие методического аппарата его оценки. Обзор правовых актов и научных публикаций по данной проблематике показал многообразие подходов к выбору показателей оценки и способу их расчета и интерпретации. Дан обзор тенденций в сфере межбюджетного регулирования в субъектах Дальневосточного федерального округа, выявлены его основные недостатки. Предложен подход к оценке межбюджетного регулирования в субъектах РФ, включающий два блока показателей – качество и результативность (первый блок) и эффект (второй блок). Показатели первого блока структурированы по задачам (выравнивание и экономическое стимулирование). В отличие от применяемых на современном этапе предложенный подход позволяет оценить изменение пропорций бюджетов, обеспеченное благодаря использованию мер регулирования.

**JEL classification**

**H77**

## Подходы к оценке межбюджетного регулирования

Формирование оптимальной модели бюджетного регулирования входит в число приоритетных задач финансовой политики РФ. Практически все преобразования в сфере общественных финансов страны ориентированы на совершенствование бюджетного механизма воздействия на экономические и социальные пропорции развития государства. Несмотря на значительный масштаб реформ, проведенных в РФ в период с 2000 по 2014 г., эффективность бюджетного регулирования остается недостаточно высокой, что подтверждается динамикой показателей, характеризующих состояние экономики в целом и общественных финансов в частности. Эти обстоятельства свидетельствуют о необходимости дальнейшего развития механизма бюджетного регулирования, а также об актуальности проблемы его оценки с различных позиций.

В современной науке отсутствуют единообразные подходы не только к анализу и оценке бюджетного регулирования, но и к его понятийному аппарату. По мнению ряда авторов, бюджетное регулирование сводится к перераспределению средств между бюджетами в целях обеспечения вертикальной и горизонтальной сбалансированности [1. С. 66–67; 2. С. 168]. Подобный подход можно считать узким, так как его представители исключают из сферы бюджетного регулирования пропорции отраслевого развития и социальные процессы. Мы разделяем противоположный, так называемый широкий, подход, согласно которому бюджетное регулирование – сложная система, одним из элементов которой является межбюджетное регулирование [3; 4. С. 193; 6]. Назначение межбюджетного регулирования заключается в корректировке пропорций распределения средств между бюджетами бюджетной системы при помощи различных инструментов, основными из которых служат межбюджетные трансферты, нормативы отчислений доходов, бюджетные кредиты [9. С. 18]. Наряду с межбюджетным регулированием бюд-

жетное регулирование охватывает социальную сферу, различные виды экономической деятельности и т.д. При этом мы полагаем, что межбюджетному регулированию принадлежит основополагающее место в системе бюджетного регулирования. Обоснованное распределение средств между бюджетами бюджетной системы государства является неотъемлемым условием сбалансированного экономического развития и социальной справедливости, достигаемой благодаря обеспечению равного доступа жителей страны к общественным благам, права на получение которых гарантированы законодательством [10]. Несовершенство любой системы разграничения полномочий и источников их финансового обеспечения требует мер по ее преодолению (минимизации последствий). Оптимальные пропорции распределения средств между бюджетами не формируются автоматически, но складываются в результате регулирования.

В рамках данной статьи остановимся более подробно на межбюджетном регулировании в субъектах РФ, в частности на подходах к его оценке.

В законодательстве РФ отсутствует отдельный правовой акт, регулирующий отношения по поводу оценки межбюджетного регулирования. Вместе с тем данные вопросы не остаются вне сферы внимания органов государственной власти. Приказом Министерства финансов РФ от 3 декабря 2010 г. № 552 предусмотрена ежегодная оценка качества управления региональными финансами, проводимая по нескольким направлениям. Одно из них – финансовые отношения с муниципальными образованиями.

Порядок оценки качества управления региональными финансами предполагает расчет и интерпретацию 8 индикаторов, характеризующих состояние финансовых отношений субъекта Федерации и муниципальных образований, расположенных на его территории. Все показатели могут быть условно разделены на две группы. Показатели первой группы (их четыре) позволяют оценить

## Approaches to Evaluation of Intergovernmental Regulation

Designing an optimal model of budgetary regulation is listed among the priority tasks of financial policy in the Russian Federation. Almost all reforms in the sphere of public finance are oriented towards improvement of budgetary mechanism's impact on economic and social proportions of the state development. Despite large scale of reforms implemented in the Russian Federation in 2000–2014, budgetary regulation is still insufficiently efficient what is confirmed by the observed dynamics of indicators characterizing the state of economy generally and public finances particularly. These circumstances prove the necessity of further development of the mechanism of budgetary regulation as well as the relevance of the problem of its evaluation from different positions.

Modern science lacks uniform approaches not only to the analysis and evaluation of budgetary regulation, but also to terminology associated with it. Some experts argue budgetary regulation is limited to redistribution of funds between budgets so as to keep them vertically and horizontally balanced [1. P. 66–67; 2. P. 168]. Such an approach may be considered to be narrow for the reason that its adherents exclude proportions of sectoral development and social processes from the sphere of budgetary regulation. We advocate a different, wider approach that regards budgetary regulation as a complex system with intergovernmental regulation being an element of it [3; 4. P. 193; 6]. The purpose of the intergovernmental regulation is to adjust proportions of funds distribution between budgets of the budget system using various instruments, the main of which are intergovernmental transfers, rates of shared revenues, budget loans [9. P. 18]. Along with intergovernmental regulation budgetary regulation encompasses budgetary regulation of social sphere, budgetary regulation of numerous kinds of economic activities, etc. However, we believe that intergovernmental regulation holds a central place in the system of budgetary regulation. Reasonable distribution of funds between budgets of the state budget system

is a necessary condition for a balanced economic development and social justice that is reached due to the maintenance of equal access of citizens of a country to public goods, the rights for which are guaranteed by legislation [10]. Imperfections of any system of power distribution and sources of its financial support require measures to eliminate them (or keep their consequences to the minimum). Optimal proportions of funds' distribution between budgets are not formed automatically but result from the designed regulation.

Within the scope of the present paper we will consider in detail intergovernmental regulation in the subjects of the Russian Federation, particularly paying attention to the approaches to its evaluation.

The legislation of the Russian Federation lacks a separate act that regulates relations concerning evaluation of intergovernmental regulation. Yet these issues do not remain outside the purview of government authorities. The Decree of the Ministry of Finance of the Russian Federation of December 3, 2010 No. 552 stipulates an annual evaluation of the quality of regional finance management which should be conducted in a number of areas, one of which is financial relations with municipalities.

The procedure of evaluation of the quality of regional finance management supposes calculation and interpretation of 8 indicators characterizing the state of financial relations of a subject of the Federation and municipalities located in its territory. Generally all indicators can be divided into two groups. The indicators from the first group (there are four of them) allow evaluation of completeness of legal and methodological base of intergovernmental relations in the RF subjects as well as establishing the fact of applying certain regulations in practice.

The indicators from the second group are quantitative and reflect the results of using main regulation instruments by regional (the RF subject level) authorities and their success in handling priority tasks of the state policy in the sphere of intergovernmental relations including such as increasing the transparency of distribution of

► **Maria N. SOLOMKO**

*Cand. Sc. (Econ.), Associate Prof. of Finance Dept.*

**Khabarovsk State Academy of Economics and Law**  
**680042, RF, Khabarovsk,**  
**Tikhookeanskaya St., 134**  
**Phone: (4212)76-54-53**  
**E-mail: solomko\_m\_n@mail.ru**

### Keywords

INTERGOVERNMENTAL REGULATION  
 ADJUSTMENT  
 QUALITY OF REGULATION  
 EFFICIENCY  
 INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

### Abstract

Unceasing vertical and horizontal imbalances, poor quality of municipal finance management are among the main problems of public finance of the Russian Federation. One way to overcome these problems is to improve the mechanism of intergovernmental regulation what in turn requires development of methods to evaluate it. The review of legal acts and scientific publications on this subject showed a diversity of approaches to the selection of indicators for evaluation and methods of their calculation and interpretation. The paper presents a review of trends in intergovernmental regulation in the subjects of the Far Eastern Federal District and reveals its main drawbacks. The author suggests an approach to evaluation of intergovernmental regulation in the subjects of the Russian Federation that includes two blocks of indicators, namely indicators of quality and efficiency (first group) and indicators of economic effect (second group). The indicators of the first group are structured on the basis of budgetary regulation objectives (specifically, adjustment and economic stimulation). Compared to other approaches applied nowadays the proposed one allows measuring the changes in the proportions of budgets resulting from taken regulatory measures.

### JEL classification

H77

полноту правовой и методической базы межбюджетных отношений в субъектах РФ, а также установить факты применения соответствующих правовых норм на практике.

Показатели второй группы являются количественными и отражают результаты применения органами государственной власти субъекта РФ основных инструментов регулирования и решения ими приоритетных задач государственной политики в сфере межбюджетных отношений, в том числе таких, как повышение прозрачности распределения межбюджетных трансфертов, обеспечение финансовой автономии муниципальных образований, сокращение разрывов территориального развития.

Анализ межбюджетного регулирования в субъектах Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО), основанный на расчете показателей, закрепленных приказом Министерства финансов РФ, позволяет выявить следующие тенденции<sup>1</sup>.

В целом за период 2009–2013 гг. уровень качества межбюджетного регулирования, осуществляемого субъектами ДФО, повысился. Наиболее благоприятная динамика может быть отмечена по показателям, отражающим наличие в субъекте РФ правовых актов, предусмотренных нормами федерального законодательства либо лучшими практиками в управлении общественными финансами.

Так, в 2009 г. ни в одном из субъектов ДФО не была создана полная правовая и методическая база регулирования межбюджетных отношений. Например, из 9 субъектов ДФО мониторинг качества организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях был предусмотрен и проводился в 7 регионах, порядок определения приоритетов софинансирования расходных обязательств муниципальных образований был утвержден в двух субъектах РФ, перечень таких приоритетов формировался в четырех субъектах РФ. Только в 6 субъектах ДФО проводился мониторинг соблюдения органами местного самоуправления требований Бюджетного кодекса РФ и контроль соблюдения органами местного самоуправления нормативов расходов на оплату труда депутатов и выбор-

ных должностных лиц органов местного самоуправления на основе нормативных правовых актов субъекта РФ.

По данным за 2013 г. всеми субъектами ДФО утверждены правовые акты, регламентирующие проведение мониторинга и оценку качества организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях, соблюдения ими требований Бюджетного кодекса РФ и нормативов расходов на оплату труда депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления, внедрены соответствующие процедуры на практике.

Самые низкие значения сохраняются по показателю, характеризующему применение конкурсного порядка софинансирования расходных обязательств муниципальных образований. По результатам оценки за 2013 г. только в трех регионах ДФО (Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края) был утвержден перечень приоритетов софинансирования расходных обязательств муниципальных образований с указанием целевых показателей результативности и их целевых значений. Отрицательная динамика показателя свидетельствует об отсутствии во многих регионах системного подхода к предоставлению субсидий местным бюджетам и, на наш взгляд, является фактором, сдерживающим повышение результативности межбюджетного регулирования.

Далее рассмотрим динамику количественных показателей, используемых Министерством финансов РФ для оценки финансовых отношений субъектов РФ и муниципальных образований.

Анализ значений индикатора «отношение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также субвенций местным бюджетам по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений из бюджета субъекта РФ и объема субсидий местным бюджетам» показывает следующее. Как в 2009 г., так и в 2013 г. максимальное значение показателя было достигнуто органами государственной власти Чукотского автономного округа. В 2009–2013 гг. в структуре межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов большинства субъектов ДФО, отмечалось преобладание субсидий над трансфертами, выделяемыми в целях выравнивания бюджетной обеспеченности. Однако ранжирование субъектов ДФО по данному показателю за 2009 и 2013 гг. свидетельствует об изменении подходов к выбору инструментов межбюджетного регулирования в ряде регионов.

Так, в 2009 г. наименьшие значения показателя были зафиксированы по Сахалинской области (0,030) и Хабаровскому краю (0,070), в 2013 г. – по Амурской и Сахалинской областям (0,015 и 0,067 соответственно). Таким образом, на протяжении анализируемого периода межбюджетное регулирование, осуществляемое в Сахалинской области, основывалось на предоставлении местным бюджетам субсидий; роль дотаций была незначительной. В Амурской области происходило постепенное сокращение доли выравнивающих трансфертов. Для отдельных регионов, в том числе для Хабаровского края, была характерна неустойчивая динамика показателя. Так, в течение рассматриваемого периода его значение колебалось в диапазоне от 0,070 до 1,315, при этом максимум был достигнут в 2012 г.

В научной литературе обоснованы различные взгляды на вопрос об оптимальной структуре межбюджетных трансфертов. По мнению ряда авторов, эффективность применения тех или иных трансфертов зависит от степени их соответствия задаче регулирования [5. С. 537–545]. В условиях низкого качества управления муниципальными финансами регулирование, основанное на предоставлении целевых трансфертов, более результативно, чем предоставление нецелевых трансфертов. Соответственно, более оптимальной нам представляется структура межбюджетных трансфертов, в которой преобладают субсидии. При этом должны соблюдаться следующие условия. Во-первых, наличие перечня приоритетов софинансирования, учитывающего социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях и их конкурентные преимущества, развитие которых будет действовать укреплению экономического и налогового потенциала. Во-вторых, прозрачность порядков и методик распределения субсидий. В-третьих, сочетание конкурсных и неконкурентных механизмов распределения. Конкурсные подходы повышают экономическую заинтересованность в получении субсидий, неконкурентные создают возможность для получения средств муниципальными образованиями с низким уровнем экономического развития. В-четвертых, интеграция механизмов предоставления субсидий с государственными и муниципальными программами. В-пятых, гарантия того, что предоставление субсидий не будет усиливать вариацию доходов местных бюджетов в расчете на одного жителя.

<sup>1</sup> Для анализа использованы материалы Министерства финансов РФ: [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2010/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2010/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2011/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2011/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2012/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2012/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2013/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2013/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2014/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2014/).

intergovernmental transfers, maintaining financial autonomy of municipalities, bridging gaps in territorial development.

The analysis of the intergovernmental regulation in the subjects of the Far Eastern Federal District held on the basis of the calculation of indicators specified in the decree of the Ministry of Finance of the Russian Federation allowed indentifying the following trends<sup>1</sup>.

In 2009–2013 the quality of intergovernmental regulation performed by the subjects of the Far Eastern Federal District (further referred to as FEFD) has generally improved. The most favourable dynamics is shown by the indicators that reflect the presence in the RF subject of the regulations stipulated by the federal legislation or mentioned by best practices in public finance management.

This way, in 2009 none of the FEFD subjects had a complete legal and methodological base of intergovernmental relations regulation. For instance, out of 9 FEFD subjects only 7 regions legally defined and carried out monitoring of the quality of budgetary process organization in municipalities; the procedure of deciding on priorities of co-financing of municipalities' expenditure obligations was enacted in two subjects and the list of such priorities was only formed in four subjects. Just six FEFD subjects monitored how well local governments meet the requirements of the Budgetary Code of the Russian Federation and controlled local governments in terms of complying with the norms of expenditure on remuneration of deputies and other elected officials in local governments on the basis of regulations of the RF subject.

The data of 2013 signify that all FEFD subjects have adopted regulations determining the process of monitoring and quality evaluation of budgetary process organization in municipalities, municipalities' compliance with requirements of the Budgetary Code of the Russian Federation and their compliance with the norms of expenditure on remuneration of deputies and other elected officials in local governments and introduced the necessary procedures.

The indicator characterizing application of competitive procedure for co-financing of municipalities' expenditure obligations has the lowest values. The evaluation in

2013 revealed that only three FEFD regions (the Sakha (Yakutia) Republic, Primorsky krai and Khabarovsk krai) enacted the list of priorities for co-financing of municipalities' expenditure as well as specified indicators of efficiency and their target values. The negative dynamics of the indicator suggests that many regions lack a systemic approach to granting subsidies to local budgets and, in our opinion, this is a factor hampering an increase in efficiency of intergovernmental regulation.

Let us further consider the dynamics of quantitative indicators used by the Ministry of Finance of the Russian Federation to evaluate financial relations of the RF subjects and municipalities.

The examination of the values of the indicator "ratio of volume of grants for adjusting budgetary sufficiency of municipalities and subventions to local budgets on calculating and providing grants to budgets of settlements from a budget of the RF subject to the volume of subsidies to local budgets" showed that both in 2009 and 2013 the maximal value of the indicator was achieved by the government authorities of Chukotka autonomous okrug. In 2009–2013, in the structure of intergovernmental transfers granted from the budgets of the majority of FEFD subjects subsidies dominated over transfers allocated for the purpose of adjusting budgetary sufficiency. Yet ranking FEFD subjects according to this indicator in 2009 and 2013 demonstrated a change in approaches to choosing instruments of intergovernmental regulation in a number of regions.

For instance, in 2009 the lowest values were in Sakhalin oblast (0.030) and Khabarovsk krai (0.070), whereas in 2013 the last were Amur and Sakhalin oblasts (0.015 and 0.067 respectively). Hence we may conclude that during the examined period intergovernmental regulation in Sakhalin oblast was based on providing subsidies to local budgets; the role of grants was insignificant. Amur oblast was experiencing gradual reduction of the share of transfers for adjustment. Some regions, including Khabarovsk krai featured rather uneven dynamics of the indicator. This way, in the considered period its value fluctuated between 0.070 and 1.315 hitting the highest point in 2012.

The scientific literature suggests different viewpoints on the issue of optimal structure of intergovernmental transfers. Some authors argue that the efficiency of using any particular transfers depends on the degree of their relevance to the goal of regulation [5. P. 537–545]. In conditions

of low quality of municipal finance management the regulation based on providing target transfers is more efficient than proving grants without a specified target. Accordingly, we believe that the structure of intergovernmental transfers where subsidies dominate is more optimal. However, in such case some conditions must be satisfied. Firstly, there must be a list of priorities for co-financing that takes into account socio-economic situation in municipalities and their competitive advantages, development of which will strengthen municipalities' economic and fiscal potential. Secondly, procedures and methods of subsidies' distribution must be transparent. Thirdly, competitive and non-competitive mechanisms of distribution must be combined. Competitive approaches enhance economic motivation for getting subsidies whereas non-competitive ones create possibilities to obtain funding for municipalities with poor economic development. Fourthly, mechanisms of giving subsidies must be integrated with state and municipal programs. Fifthly, provision of subsidies must not intensify variation of revenues of local budgets calculated per one citizen.

Financial relations between the RF subjects and municipalities in 2012 and 2013 were evaluated taking into account the indicator that reflects the share of target intergovernmental transfers distributed according to the law on budget in the total volume of target intergovernmental transfers to local budgets. For 2012–2013 the values of the indicator have decreased. In 2012 they varied from 78.42% (Jewish autonomous oblast) to 100% (Magadan oblast, Chukotka autonomous okrug); in 2013 – from 62.25% (Primorsky krai) to 100% (Magadan oblast). Such dynamics may be a sign of insufficient transparency in distribution of target transfers and inconsistent policy of government authorities of the RF subjects in terms of promoting stability of funds' provision to local budgets. Particularly, we have stressed that one of the conditions for efficient intergovernmental regulation based on provision of target intergovernmental transfers is the predictability of their distribution. At the same time, a decrease in values of the indicator may be a consequence of objective circumstances.

Diminishing differentiation between municipalities in terms of budgetary sufficiency is one of the main tasks of the policy in the sphere of intergovernmental relations. In 2009, the government authorities of Magadan oblast were the ones to achieve the best results in fulfilling this task. In 2013, Primorsky krai and Jewish au-

<sup>1</sup> The analysis used the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation: [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2010/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2010/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2011/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2011/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2012/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2012/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2013/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2013/); [www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2014/](http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/files/fvr/Ocenka2014/).

Оценка финансовых отношений субъекта РФ с муниципальными образованиями за 2012 и 2013 гг. проводилась с учетом показателя, отражающего долю целевых межбюджетных трансфертов, распределенных законом о бюджете, в общем объеме целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам. За 2012–2013 гг. значения показателя снизились. Так, в 2012 г. они варьировались в диапазоне от 78,42% (Еврейская автономная область) до 100% (Магаданская область, Чукотский автономный округ); в 2013 г. – от 62,25% (Приморский край) до 100% (Магаданская область). Подобная динамика может быть признаком недостаточной прозрачности распределения целевых трансфертов и непоследовательной политики органов государственной власти субъектов РФ в вопросах повышения стабильности предоставления средств местным бюджетам. В частности, мы отмечали, что одним из условий результативности межбюджетного регулирования, основанного на предоставлении целевых межбюджетных трансфертов, является предсказуемость их распределения. Вместе с тем снижение значений показателя может быть следствием объективных обстоятельств.

Снижение дифференциации муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности относится к числу основных задач политики в сфере межбюджетных отношений. В 2009 г. наилучшие результаты ее решения были достигнуты органами государственной власти Магаданской области. В 2013 г. наиболее эффективно выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляли Приморский край и Еврейская автономная область. Наибольший разрыв в уровне бюджетной обеспеченности после выравнивания был отмечен в Республике Саха (Якутия) и Чукотском автономном округе. Вместе с тем анализ динамики показателя по Республике Саха (Якутия) позволяет сделать выводы о его поступательном снижении с 6,7 в 2009 г. до 2,1 в 2013 г. Динамика показателя по Чукотскому автономному округу характеризуется неустойчивостью: так, в 2009 г. его значение составило 1,9; в 2011 г. возросло до 97,8; в 2012–2013 гг. последовательно снижалось – до 12,4 и 2,0 соответственно. Как по ДФО, так и по РФ в целом за 2009–2013 гг. наблюдается повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Основной причиной этого является совершенствование

порядка и методики расчета и распределения дотаций.

Динамика значений индикатора, характеризующего соотношения налоговых доходов, поступивших в местные бюджеты по нормативам отчислений, установленных законодательством субъекта РФ, и налоговых доходов, зачисленных в местные бюджеты в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, позволяет сделать следующие выводы.

В течение анализируемого периода единые и дополнительные нормативы отчислений доходов получили достаточно широкое применение в качестве инструмента регулирования в субъектах ДФО. Так, в 2009 г. единые и дополнительные нормативы отчислений доходов, устанавливаемые региональным законодательством, не были введены только в Сахалинской области. В 2013 г. все субъекты ДФО реализовали свое право на регулирование доходов местных бюджетов путем установления нормативов отчислений.

Динамика доходов, поступающих в местные бюджеты субъектов ДФО по нормативам отчислений, установленным региональным законодательством, характеризовалась неустойчивостью. Так, в 2009–2011 гг. Магаданская область занимала первое место в ДФО по значению показателя (42,65% в 2009 г.; 53,75% в 2011 г.). В 2012–2013 гг. наблюдалось его существенное снижение, в результате которого сумма доходов, поступающих в местные бюджеты области по нормативам, установленным региональным законодательством, составила 15,41% от величины доходов, зачисляемых в местные бюджеты по нормативам, закрепленным Бюджетным кодексом РФ.

В 2013 г. наибольшее значение показателя отмечалось по Республике Саха (Якутия). В целом за рассматриваемый период положительная динамика показателя наблюдалась по всем субъектам ДФО, кроме Еврейской автономной области, Магаданской области и Камчатского края. Одной из основных причин изменений является пересмотр субъектами РФ перечня налогов, по которым устанавливаются нормативы, и размеров данных нормативов. Немалое значение имеет соотношение темпов роста доходов, поступающих в местные бюджеты субъекта РФ по нормативам, установленным региональным законодательством, с одной стороны, и закрепленных Бюджетным кодексом РФ – с другой.

В 2013 г. значения показателя по большинству субъектов ДФО не пре-

высили 10%, что, на наш взгляд, свидетельствует о сравнительно небольшом влиянии данного инструмента регулирования на состояние местных бюджетов.

Таким образом, несмотря на повышение качества межбюджетного регулирования в большинстве субъектов ДФО, остается нерешенным ряд проблем в данной сфере. На наш взгляд, наиболее существенными из них являются:

- сохранение горизонтальных дисбалансов, о чем свидетельствуют показатели эффективности бюджетного выравнивания (оптимальное значение показателя – 1 – достигнуто не всеми субъектами федерального округа);
- недостаточно высокий уровень прозрачности межбюджетных отношений, проявляющийся в снижении доли трансфертов, распределяемых Законом о бюджете;
- несовершенство подходов к предоставлению субсидий.

По мнению ряда экономистов, применяемая Министерством финансов РФ методика не позволяет дать достоверную оценку межбюджетного регулирования, так как содержит ограниченное число показателей, следовательно, отдельные аспекты регулирующего воздействия остаются все сферы внимания субъекта оценки [6]. Ряд показателей и способ их интерпретации носят дискуссионный характер (например, показатель соотношения трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности и субсидий местным бюджетам).

Это обуславливает публикацию широкого круга работ, затрагивающих вопросы оценки межбюджетного регулирования. Стоит отметить отсутствие единообразной терминологии в научных исследованиях, посвященных данному вопросу. Из содержания работ следует, что их объектом является межбюджетное регулирование, но авторами данное понятие нередко используется наравне с термином «межбюджетные отношения».

Анализ публикаций позволяет сделать вывод, что изложенные в научной литературе подходы и методики имеют черты сходства, причем как между собой, так и с положениями приказа Министерства финансов РФ от 3 декабря 2010 г. № 552. Межбюджетное регулирование оценивается с позиций результативности и (или) эффективности [2; 6; 8]. По мнению большинства экономистов, межбюджетное регулирование может быть признано результативным (эффективным), если его субъекты достигают заявленных целей и задач [6; 8]. Эти цели

onomous oblast were the most efficient in adjusting budgetary sufficiency. The largest gap in the levels of budgetary sufficiency after adjustment was observed in the Sakha (Yakutia) Republic and Chukotka autonomous okrug. At the same time, the analysis of the dynamics of the indicator in Sakha (Yakutia) Republic allows us to conclude about its progressive decline from 6.7 in 2009 to 2.1 in 2013. The dynamics of the indicator in Chukotka autonomous okrug was rather unstable: for instance, in 2009 its value amounted to 1.9; in 2011 it went up to 97.8; in 2012–2013 it was steadily going down to 12.4 and 2.0 respectively. In 2009–2013, both Far East Federal District and the Russian Federation generally saw enhanced efficiency in adjustment of municipalities' budgetary sufficiency. Improvements of procedures and methods of grants' calculation and distribution seem to be the key reason behind this.

The dynamics of the values of the indicator characterizing the ratio between tax revenues coming to local budgets according to the rates of revenue sharing stipulated in the legislation of the RF subject and tax revenues credited to local budgets in accordance with the Budgetary Code of the Russian Federation enables drawing the following conclusions.

In the analyzed period single and additional rates of revenue sharing began to be widely applied as a regulation instrument in FEFD subjects. In 2009, single and additional rates of revenue sharing that can be set by regional legislation were not introduced only in Sakhalin oblast. In 2013, all FEFD subjects exercised their right to regulate revenues of local budgets through establishing rates of revenue sharing.

The dynamics of the revenues coming to local budgets of the FEFD subjects according to the rates of revenue sharing set by regional legislation was unstable. In 2009–2011, Magadan oblast ranked the first in FEFD by the value of the indicator (42.65% in 2009; 53.75% in 2011). In 2012–2013, there was a significant decline in the value of the indicator as a result of which the revenues coming to local budgets according to the rates set by regional legislation amounted to 15.41% of the revenues credited to local budgets in accordance with the Budgetary Code of the Russian Federation.

In 2013, the highest value of the indicator was observed in the Sakha (Yakutia) Republic. Generally, in the considered period all FEFD subjects except for Jewish autonomous oblast, Magadan oblast and Kamchatsky krai saw positive dynamics of the indicator. One of the principal reasons for

the change is that the list of taxes for which the rates are set and the rates themselves were reconsidered by the RF subjects. Besides, the difference in the rates of growth of revenues coming to local budgets of the RF subjects according to the rates of revenue sharing set by regional legislation on the one hand, and stipulated by the Budgetary Code of the Russian Federation on the other hand matters greatly.

In 2013, the values of the indicator in the majority of the FEFD subjects did not exceed 10% what, in our opinion, signifies a relatively insubstantial influence of this regulation instrument on the state of local budgets.

Thus, despite some improvements in the quality of intergovernmental regulation in most of the FEFD subjects a set of problems remain unresolved. In our view, the most crucial of them are:

- unceasing horizontal imbalances what is proved by the indicators of efficiency of budgetary adjustment (optimal value of the indicator (equals 1) was not achieved by all subjects of the federal district);
- intergovernmental relations are not transparent enough what is mirrored in decreasing share of transfers distributed by the law on budget;
- imperfection of approaches to granting subsidies.

Some economists believe that the methodology applied by the Ministry of Finance of the Russian Federation does not allow for a reliable evaluation of intergovernmental regulation, because it contains a limited number of indicators, hence some aspects of regulation impact are left out of the attention of the subject of evaluation [6]. Some indicators and the way of their interpretation are quite disputable (for example, the indicator "the ratio of transfers for adjustment of budgetary sufficiency to subsidies to local budgets").

This results in numerous publications exploring the issues of evaluation of intergovernmental regulation. It is worth pointing out that published scientific research devoted to the issue lacks uniform terminology. From the content of the works we may conclude that the object of the research is intergovernmental regulation though the authors use this concept interchangeably with term "intergovernmental relations".

Examination of the publications enables us to conclude that the approaches and methodologies suggested in scientific literature have similarities both between each other and with the propositions of the Decree of the Ministry of Finance of the Russian Federation of December 3, 2010

No. 552. Intergovernmental regulation is evaluated from the position of results and (or) efficiency [2; 6; 8]. According to the opinion of the majority of economists, intergovernmental regulation may be considered efficient, if its subjects achieve declared targets and fulfill planned tasks [6; 8]. These targets (tasks) may derive from various regulations including state programs and from the priorities of socio-economic development of a territory. Some works defend the position that intergovernmental regulation satisfies the criteria of efficiency if it complies with the principles of budget federalism [7. P. 150]. Most publications on evaluation of intergovernmental regulation specify the next tasks of it [6; 8. P. 8]:

- maintaining financial autonomy of municipalities;
- maintaining horizontal balance;
- maintaining vertical balance and therefore sufficiency of financial resources to fulfill obligations imposed on local governments;
- keeping the regulation system transparent and stable.

In view of the tasks of intergovernmental regulation the authors of the methodologies determine directions and indicators for evaluation, the composition, quantity, method of calculation of which vary significantly depending on approach and intended use of the methodology.

Appreciating the contribution of other authors who developed approaches and sharing a number of their theoretical and methodological propositions we suggest our own variant of evaluation.

In our opinion, it is appropriate to assess intergovernmental regulation on the one hand from the position of quality and efficiency, on the other hand – in terms of effect.

During evaluation according to the first block (quality and efficiency) it is advisable to group indicators by tasks. The primary tasks of intergovernmental regulation are adjustment (both vertical and horizontal) and economic stimulation.

Into the block of indicators characterizing the quality of regulation it is suggested to include indicators mirroring the state of legislation, compliance with the rules of the Budgetary Code of the Russian Federation in the process of implementing intergovernmental regulation.

To assess the efficiency of regulation, in our view, it is reasonable to use the following indicators:

- 1) variation of budgetary sufficiency after giving grants for adjusting budgetary sufficiency;

(задачи) могут следовать из содержания правовых актов, в том числе государственных программ, а также из приоритетов социально-экономического развития территории. В отдельных работах обосновывается точка зрения, согласно которой межбюджетное регулирование соответствует критерию результативности (эффективности) при условии соблюдения принципов бюджетного федерализма [7. С. 150]. В большинстве публикаций по оценке межбюджетного регулирования [6; 8. С. 8] выделяются следующие его задачи:

- обеспечение финансовой автономии муниципальных образований;
- обеспечение горизонтальной сбалансированности;
- обеспечение вертикальной сбалансированности и, соответственно достаточности финансовых ресурсов для исполнения органами местного самоуправления возложенных на них полномочий;
- обеспечение прозрачности и стабильности системы регулирования.

Исходя из задач межбюджетного регулирования, авторы методик определяют направления и показатели оценки, состав, количество, способ расчета которых достаточно сильно различается в зависимости от подхода и назначения методики.

Отдавая должное разработанным подходам и разделяя ряд теоретических и методических положений, представленных их авторами, мы предлагаем собственный вариант оценки.

На наш взгляд, межбюджетное регулирование целесообразно оценивать, с одной стороны, с позиции качества и результативности, с другой – с точки зрения эффекта.

При проведении оценки по первому блоку (качество и результативность) целесообразно группировать показатели по задачам. Основными задачами межбюджетного регулирования являются выравнивание (в том числе вертикальное и горизонтальное) и экономическое стимулирование.

В блок показателей, характеризующих качество регулирования, предлагается включить индикаторы, отражающие состояние правовой базы, соблюдение норм Бюджетного кодекса РФ при осуществлении межбюджетного регулирования.

Для оценки результативности регулирования мы считаем целесообразным использовать следующие показатели:

1) вариация бюджетной обеспеченности после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;

2) изменение вариации бюджетной обеспеченности после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;

3) изменение вариации бюджетной обеспеченности после предоставления субсидий;

4) изменение уровня достаточности доходов для исполнения расходных обязательств муниципальных образований (кроме обязательств по исполнению переданных полномочий) после предоставления межбюджетных трансфертов;

5) изменение уровня бюджетной децентрализации по доходам, достигнутого за счет установления единых и дополнительных нормативов отчислений региональным законодательством;

6) доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на конкурсных принципах.

Первый–третий показатели предлагается использовать для оценки результативности горизонтального выравнивания, четвертый и пятый – вертикального выравнивания; шестой – экономического стимулирования. В отличие от изложенных в научных публикациях подходов наш вариант оценки (в частности, второй–пятый показатели) позволяет оценить меру влияния межбюджетного регулирования на решение той или иной проблемы в сфере межбюджетных отношений.

Сводную оценку межбюджетного регулирования по первому блоку предлагается проводить на основе традиционной балльной методики, руководствуясь нормативными значениями показателей, закрепленными правовыми актами и признанными в современной теории финансов.

Оценка эффекта межбюджетного регулирования (второй блок оценки) представляет сложную задачу, в том числе ввиду наличия значительного временного лага между применением мер регулирования и формированием эффекта. Бюджетный эффект регулирования проявляется в снижении потребности муниципального образования в межбюджетных трансфертах в среднесрочной перспективе, в том числе в повышении уровня его бюджетной обеспеченности. Экономический эффект состоит в положительной динамике экономического развития муниципальных образований, а также в сокращении межтерриториаль-

ной дифференциации по основным экономическим показателям.

Другая проблема, связанная с оценкой эффекта, заключается в сложности корректного определения вклада регулятивных мер в его формирование. Параллельно с межбюджетным регулированием на динамику экономического развития муниципальных образований влияет политика, проводимая органами местного самоуправления, а также факторы, напрямую на связанные с деятельностью органов управления.

Таким образом, предложенный подход объединяет два блока оценки, различающихся по задачам. Назначение первого блока – определение непосредственных результатов регулирования и его недостатков. Второй блок ориентирован на оценку конечного результата регулирования. Предложенный подход может быть использован в деятельности как финансовых органов, так и независимых экспертов в целях проведения сравнительного анализа либо оценки в динамике. ■

2) change in variation of budgetary sufficiency after giving grants for adjusting budgetary sufficiency;

3) change in variation of budgetary sufficiency after providing subsidies;

4) change in the level of sufficiency of revenues for fulfilling expenditure obligations of municipalities (except for obligations concerning delegated powers) after granting intergovernmental transfers;

5) change in the level of budgetary decentralization in terms of revenues achieved due to single and additional rates of revenue sharing set in regional legislation;

6) share of intergovernmental transfers distributed on the competitive principle.

The first three indicators are proposed to be used for evaluation of the efficiency of horizontal adjustment, the fourth and the fifth – of vertical adjustment; the sixth – to assess economic stimulation. In contrast to the approaches proposed in scientific publications our variant of evaluation (particularly, from the second to the fifth indicator)

allows assessing the degree of influence of intergovernmental regulation on eliminating specific problem in the sphere of intergovernmental relations.

It is offered to make a consolidated evaluation of intergovernmental regulation for the first block on the basis of the traditional scoring method using the normal values of indicators stated in regulations and recognized by the contemporary finance theory.

The evaluation of the effect of intergovernmental regulation (the second block) is a complicated task among other things because of the substantial time lag between taken regulatory measures and the effect produced by them. Budgetary effect of regulation is observed in the decreasing demand of municipalities for intergovernmental transfers in midterm prospect as well as in the improved level of their budgetary sufficiency. Economic effect is seen in a positive dynamics of municipalities' economic development and diminished differentiation among territories in the basic economic indicators.

The second problem of the evaluation of the effect is linked with the difficulties of correct measurement of the regulatory measures' contribution to the formation of the effect. In parallel with intergovernmental regulation the dynamics of municipalities' economic development experiences the impact of the policy of local governments and the factors directly connected with the activities of government authorities.

Therefore, the suggested approach combines two blocks of evaluation that differ in tasks. The first block aims to define direct results of regulation and its drawbacks. The second block focuses on evaluation of the end result of regulation. The suggested approach may be applied in the activities of both financial authorities and independent experts to conduct a comparative analysis or a dynamic evaluation. ■

#### Источники

1. Аюпова С.Г. Институт межбюджетного регулирования // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 2(140). С. 66–70.
2. Дуплинская Е.Б. Бюджетное регулирование как инструмент бюджетно-налоговой политики субъектов РФ // Молодой ученый. 2009. № 12. С. 168–170.
3. Дьякова Е.Б. Концептуальные основы бюджетного регулирования территориального развития в Российской Федерации // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. 2011. № 4(28). URL: <http://uecs.mcnip.ru>.
4. Клейменов Д.С. Механизм межбюджетного регулирования как часть системы бюджетных отношений // Теория и практика общественного развития. 2012. № 6. С. 192–194.
5. Масгрейв Р., Масгрейв П. Государственные финансы: теория и практика: пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009.
6. Печенская М.А. Государственное регулирование бюджетных взаимоотношений: проблемы и перспективы // Региональная экономика и управление: электрон. науч. журн. 2014. № 2. URL: <http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=326>.
7. Полозков М.Г. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343. С. 148–151.
8. Силуанов А.Г., Стародубровская И.В., Назаров В.С. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 5–22.
9. Сорокина Т.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования бюджетного сектора муниципальных образований // Известия Уральского государственного экономического университета. 2011. № 2(34). С. 17–21.
10. Шуба В.Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: Экономист, 2004.

#### References

1. Ayupova S.G. Institut mezhbyudzhethnogo regulirovaniya [The institute of intergovernmental regulation]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Chelyabinsk State University*, 2009, no. 2(140), pp. 66–70.
2. Duplinskaya Ye.B. Byudzhethnoye regulirovaniye kak instrument byudzhethno-nalogoovoy politiki subyektov RF [Intergovernmental regulation as a regional fiscal policy instrument]. *Molodoy uchnyy – Young Scientist*, 2009, no. 12, pp. 168–170.
3. Dyakova Ye.B. Kontseptualnyye osnovy byudzhethnogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii [Conceptual bases of budgetary regulation of territorial development in the Russian Federation]. *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami – Economic System Management: electronic scientific journal*, 2011, no. 4(28). Available at: <http://uecs.mcnip.ru>.
4. Klyemenov D.S. Mekhanizm mezhbyudzhethnogo regulirovaniya kak chast' sistemy byudzhethnykh otnosheniy [Intergovernmental regulation mechanism as a part of the system of intergovernmental relations]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – The Theory and Practice of Social Development*, 2012, no. 6, pp. 192–194.
5. Musgrave R., Musgrave P. *Gosudarstvennyye finansy: teoriya i praktika* [Public finance: the theory and practice]. Moscow, Business Atlas Publisher, 2009.
6. Pechenskaya M.A. Gosudarstvennoye regulirovaniye byudzhethnykh vzaimootnosheniy: problemy i perspektivy [State regulation of budget relations: problems and prospects]. *Regionalnaya ekonomika i upravleniye – Regional Economy and Management: electronic scientific journal*, 2014, no. 2(38). Available at: <http://region.mcnip.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=326>.
7. Polozkov M.G. Stimuliruyushcheye byudzhethnoye vyravnivaniye territoriy [Stimulating budgetary equalizing of territories]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tomsk State University*, 2011, no. 343, pp. 148–151.
8. Siluanov A.G., Starodubrovskaya I.V., Nazarov V.S. Metodologicheskiye podkhody k otsenke effektivnosti mezhbyudzhethnykh otnosheniy v subyektakh RF [Methodological approaches to evaluating the effectiveness of intergovernmental relations in the subjects of Russian Federation]. *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, 2011, no. 1, pp. 5–22.
9. Sorokina T.V. Mezhbyudzhethnyye transferty kak instrument regulirovaniya byudzhethnogo sektora munitsipalnykh obrazovaniy [Intergovernmental transfers as a regulation tool for municipalities' budget sector]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo unoversiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2011, no. 2(34), pp. 17–21.
10. Shuba V.B. *Formirovaniye i razvitiye mezhbyudzhethnykh otnosheniy* [Intergovernmental relations' formation and development]. Moscow, Economist Publisher, 2004.