



Марина КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора ООО «Центр исследования бюджетных отношений»

Субсидии местным бюджетам

Субсидии крайне важны для муниципального развития в приоритетных для государства направлениях. Их можно и нужно использовать не столько для «затыкания дыр», сколько для поддержания, корректировки комплексного муниципального развития. Общим направлением развития системы субсидирования может стать введение в методологию распределения субсидий результирующих параметров, разумное ограничение количества предоставляемых субсидий и связанного с этим документооборота — с тем, чтобы обеспечить возможности для повышения самостоятельности и ответственности муниципальных образований.

О роли субсидий

Для обеспечения социально-экономического развития государства важно проведение единой, непротиворечивой политики органами государственной власти и органами местного самоуправления. Тем более что в условиях формального разграничения полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями политическая ответственность за развитие региона возлагается именно на региональные власти.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому возможности последних повлиять на работу муниципалитетов формально ограничены следующими инструментами:

- межбюджетными трансфертами, методология распределения которых может предусматривать использование особых «рычагов влияния»;
- показателями оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Второй инструмент предполагает транспонирование на муниципальный уровень приоритетов развития, определенных федеральным центром. Первый же — методология распределения межбюджетных трансфертов, и в первую очередь субсидий — в большей степени подвластен региональному влиянию и позволяет при грамотном подходе создавать предпосылки для продвижения государственной политики субъекта РФ на муниципальный уровень.

Региональный опыт

Субъекты РФ достаточно активно пользуются инструментом субсидирования муниципальных образований. Субсидии занимают около четверти в расходах на предоставление межбюджетных трансфертов местным

бюджетам и, как правило, в несколько раз превышают объемы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.¹

Количество видов (целей) предоставления субсидий местным бюджетам в субъектах РФ весьма разнится: от 10–15 до нескольких десятков.

Сами цели также весьма разнообразны. Например, субсидии передаются в местные бюджеты в связи с реализацией национальных проектов, федеральных целевых программ, расходованием средств из федеральных фондов. В этих случаях региональные власти также занимаются преимущественно транспонированием федеральных задач на муниципальный уровень.

До 2009 года включительно в регионах сохранялась практика субсидии-

¹Постановление Правительства Республики Коми от 31 декабря 2008 г. № 396.

рования из региональных бюджетов текущих расходов местных бюджетов, требующих первоочередного удовлетворения (оплата труда муниципальных служащих и работников муниципальных бюджетных учреждений, погашение кредиторской задолженности муниципальных образований, подготовка к отопительному сезону и т. п.).

В некоторых регионах, принимавших участие в конкурсах Минфина России на получение субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов, субсидии предоставлялись муниципальным образованиям на цели реформирования муниципальных финансов. Наиболее благополучные в финансовом смысле регионы пошли по пути стимулирования муниципального развития еще дальше. Например, в Красноярском крае в рамках краевой целевой программы «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае» на 2008–2010 годы предусматривалось распределение субсидий за достижение лучших показателей социально-экономического развития муниципальных образований региона, грантов в форме субсидий на реализацию отобранных на конкурсной основе проектов по благоустройству.

Одно из условий предоставления субсидий — обеспечение софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Также часто встречается условие о привлечении на те же направления средств из федерального бюджета либо внебюджетных источников.

Практически повсеместно встречаются дополнительные к текущему контролю меры по обеспечению целевого использования субсидий, ориентированные на сбор информации об освоении финансовых ресурсов, но не на оценку достигнутых благодаря субсидии показателей развития отраслей. В качестве условия предоставления субсидии может выступать наличие самого предмета субсидирования, например учреждений соответствую-

щих видов и типов, проблемных с точки зрения материальной базы и состояния зданий учреждений, и т. п.

Оценке может подвергаться продуманность, юридическая подготовленность организации работ в муниципальном образовании (наличие целевой программы, плана мероприятий, проектно-сметной документации). В некоторых случаях заблаговременно оценивается эффективность вложений (например, при распределении субсидий на реализацию инвестиционных проектов по обеспечению земельных

конности и эффективности предоставления средств. Последующий контроль в большей степени ориентирован на отчеты о расходовании денежных средств, а не на результаты. При этом достигнутые за счет получения субсидий результаты, как правило, на систематической основе не отслеживаются, и тем более не используются в качестве основания для предоставления следующего транша (вида) субсидии. Даже в тех случаях, когда федеральные методики распределения аналогичных субсидий предусматривают



Выбор целей предоставления субсидий — это демонстрация приоритетов, значимых для уровня власти, который выделяет средства

участков инженерной инфраструктурой в целях жилищного строительства, оценивается соотношение планируемого к вводу жилья с объемом запрашиваемой субсидии). Отчетность же о расходовании субсидий, как правило, предполагает предоставление информации об освоении субсидии. Редко требуется также приводить информацию о некоторых натуральных характеристиках проведенных работ, еще реже — об улучшении ситуации в субсидируемой отрасли.

В целом основной акцент при распределении субсидий в субъектах РФ сделан на предварительной оценке за-

использование результирующих показателей, данные показатели далеко не всегда переносятся на взаимоотношения по субсидированию аналогичных расходов местных бюджетов.

Модели субсидирования разнятся: в некоторых регионах (например, в Краснодарском крае) основной упор сделан на законность расходования средств, наличие софинансирования из местных бюджетов, целевое расходование бюджетных средств. В Новосибирской области, Красноярском крае, напротив, большее внимание уделяется именно результатам работы муниципальных образований. ↪

Таблица 1. Данные, которые могут быть получены от органов местного самоуправления и использованы при определении условий предоставления субсидий

| Сроки предоставления информации | 1-й год (транш) предоставления субсидий | Последующие годы (транши) предоставления субсидий |
|-------------------------------------|--|---|
| До распределения субсидий | <ul style="list-style-type: none"> • информация о планируемых процедурах расходования субсидий (мерах, ответственных исполнителях, софинансировании, планируемых показателях деятельности и т. п.) | <ul style="list-style-type: none"> • информация о планируемых процедурах расходования субсидий; • данные, полученные по результатам использования предыдущего транша субсидий |
| После использования субсидий | <ul style="list-style-type: none"> • данные о фактическом расходовании субсидий и софинансировании; • данные о непосредственных результатах расходования субсидий; • данные о конечных результатах (по возможности) | <ul style="list-style-type: none"> • данные о фактическом расходовании субсидий и софинансировании; • данные о непосредственных результатах расходования субсидий; • данные о конечных результатах |

Как организовать систему субсидирования

Представляется уместным оценить некоторые ключевые аспекты организации системы субсидирования и высказать рекомендации по оптимизации работы в этой сфере.

Цели предоставления субсидий

Выбор целей предоставления субсидий — это демонстрация приоритетов, значимых для уровня власти, выделяющего средства. Оптимально, если субсидии предназначены для устранения проблем, сложившихся на муниципальном уровне (устаревание оборудования, нехватка транспортных средств, плохое состояние зданий, дорог, низкий уровень информатизации и компьютеризации, слабая подготовка персонала и т. п.). Они могут предоставляться в течение определенного, ограниченного периода — до решения проблемы. Результаты же легко оцениваются системой показателей, характеризующей снижение остроты проблемы (улучшение обеспеченности инфраструктурой, оборудованием, снижение аварийности и т. д.).

В том же случае, когда за счет субсидий увеличиваются текущие расходы местных бюджетов, государство по сути принимает на себя обязательство, от которых проблематично отказаться впоследствии. Более того, если субсидии направляются на доплаты работникам, это означает, что государство разделяет ответственность за систему стимулирования муниципальных служащих и работников муниципальных учрежде-

ний и в дальнейшем должно вдвойне осторожно подходить к возможному отказу от таких субсидий.

Считается, что более удачным механизмом передачи средств в местные бюджеты на финансирование текущих расходов являются дотации, повышающие самостоятельность и ответственность муниципалитетов. Контраргументы — сложность учета потребностей финансирования проблемных сфер (чтобы средства были выделены в требуемых объемах и именно нужда-

Формулирование как непосредственных, так и конечных показателей расходования субсидий является абсолютно реальной задачей для регионов

ющимся муниципальным образованиям), а также нецелевой характер дотаций и опасения того, что муниципалитет, направив средства на другие цели, вновь обратится к региональным властям за помощью в решении наиболее острых социальных проблем.

Указанные проблемы имеют под собой основания, однако их причина — излишняя зависимость муниципальных образований от регионального бюджета, иногда даже удобная для органов местного самоуправления с точки зрения разделения ответственности за вверенную им территорию с региональными властями. Здесь уместно задать вопрос: каким мы хотим видеть местное самоуправление — ответственным и самостоятельным или зависимым? История неоднократно подтверждала: для того чтобы научиться ответственно пользоваться свободой, требуются годы, а ино-

гда десятилетия. То, что представляется опасным в краткосрочной перспективе, может позднее принести весьма значимые позитивные результаты.

Условия предоставления субсидий

Хотя в теории достаточно часто декларируется необходимость установления ожидаемых результатов предоставления субсидий и учета их при последующем распределении, на практике введение подобных результатов в методологию распределения субсидий встречается далеко не всегда. Действительно ли можно и нужно устанавливать результирующие показатели развития соответствующих сфер и отраслей в методике предоставления субсидий? И какие именно результаты — непосредственные (характеризующие число приобретенных материальных объектов, иные подобные натуральные параметры) либо конечные (характеризующие улучшение состояния в отрасли в целом) следует использовать?

Формулирование как непосредственных, так и конечных показателей расходования субсидий является абсолютно реальной задачей, тем более что некоторый опыт работы в этом направлении в регионах уже сложился в связи с внедрением методов программно-целевого бюджетирования и государственных заданий. Использование при оценке информации о достигнутых результатах требует по меньшей мере двух траншей предоставления соответствующих субсидий — так, чтобы можно было проверить результаты расходования первого транша и с учетом этого предоставить следующий транш (см. табл. 1). При этом важное значение имеют не только результаты расходования субсидий, но и процедуры организации деятельности, полнота расходования субсидий.

Все обозначенные компоненты (информация о процедурах, данные

о результатах) могут использоваться не только для субсидий, имеющих целью развитие соответствующей сферы, но и при субсидировании расходов текущего характера. В последнем случае в роли показателей конечных результатов можно использовать показатели качества оказания муниципальных услуг.

Вопрос о необходимости результирующих показателей, их состава и момента использования должен решаться с учетом того, стимулирует ли это муниципальные образования к тому, ради чего предоставляется субсидия, либо создает лишь избыточные объемы работы и документооборота. При этом в каждом субъекте РФ в зависимости от сложившейся практики работы с муниципальными образованиями может быть выбрана своя модель работы, ориентированная либо на усиление текущего контроля и процедур, либо на оценку результирующих показателей. Впрочем, даже в тех регионах, где ранее параметры результатов использовались незначительно, их стоит вводить в методологию распределения субсидий хотя бы для того, чтобы у муниципальных служащих появилось основание задумываться не только об освоении полученных ресурсов, но и о смысле проводимой работы.

Важно иметь в виду, что если за проблемы организационно-технического характера при расходовании субсидий муниципальные образования следует наказывать, то в причинах недостижения конечных результатов прежде всего необходимо содержательно разбираться.

Количество видов (целей) субсидирования

При введении той или иной субсидии местным бюджетам региональные власти руководствуются либо федеральными требованиями, либо объективно существующими проблемами развития муниципальных образований. При этом вопрос о том, сколько десятков различных видов (целей) субсидирования одновременно используется в субъекте РФ и насколько они взаимно непротиворечивы, поднимается реже, чем хотелось бы.

Вопрос о числе одновременно предоставляемых субсидий тесно взаимосвязан с практическим вопросом необходимого для этого документооборота. Каждая субсидия предполагает свой механизм представления документов для ее распределения, предоставления, отчетности о расходовании. Иногда набор документов, требуемых от муниципальных образований, весьма внушителен. При внедрении оценок результатов деятельно-

ганы государственной власти субъектов РФ, получающие «сверху» задачи и рапортующие об их исполнении.

В сложившейся ситуации разумным кажется ограничение числа субсидий и потока отчетности, направляемой с муниципального уровня на региональный, лишь только теми данными и документами, которые действительно объективно нужны для получения субсидий, для оценки результатов деятельности органов местного



В каждом субъекте РФ может быть выбрана своя модель оценки расходования субсидий, ориентированная либо на усиление текущего контроля, либо на оценку результирующих показателей

сти состав документов, представляемых муниципальными образованиями на региональный уровень, еще более увеличивается.

Чем больше разноплановых, несистематизированных требований и идей переносится с регионального уровня на муниципальный, чем более трудозатратно для муниципальных образований получение тех или иных субсидий, тем объективно меньше у муниципалитетов возможностей для самостоятельной организации своей работы по реализации вопросов местного значения. Крайним случаем является превращение органов местного самоуправления по своему функционалу в территориальные ор-

га самоуправления. Поскольку отраслевые субсидии, как правило, закрепляются за отраслевыми органами как главными распорядителями бюджетных средств, весь «масштаб бедствия» с количеством субсидий наблюдает лишь финансовый орган при работе с бюджетом. В случае если работа по стимулированию муниципального развития осуществляется очень активно, уместно создание подразделения, которое занималось бы координацией подобного взаимодействия, исключало дублирование информационных потоков, обеспечивало разумный баланс между потребностями контроля и необходимостью самостоятельного развития муниципалитетов. ●