

В целом, обеспечение стабильности и устойчивости территориальных бюджетных систем на долгосрочную перспективу свидетельствует о качестве управления общественными финансами. Обеспечение самостоятельности, платёжеспособности и сбалансированности субфедеральных бюджетов будет способствовать социально-экономическому развитию территорий под воздействием совокупности внешних и внутренних факторов, оказывающих влияние на стабильность наполняемости централизованных фондов денежных средств.

Литература

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.
2. Галухин, А.В. Бюджетная обеспеченность регионов СЗФО [Электронный ресурс] / А.В. Галухин // Вопросы территориального развития. – 2013. – № 8(8). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3166>.
3. Галухин, А.В. Ресурсное обеспечение региональных целевых программ [Текст] / А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2014. - №1(69). – С.43-52.
4. Григорьева, И. Как низко можно пасть: санкции обойдутся в 1,8% падения ВВП [Электронный ресурс] / И. Григорьева, А. Соколов, Р. Баданин. – Режим доступа: <http://rbcdaily.ru/economy/562949990964624>
5. Зубаревич, Н. Ржавые скрепы сверхцентрализации [Текст] / Н. Зубаревич // Эксперт. – 2014. - №3(882). – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavyye-skrepyi-sverhtsentralsizatsii/>
6. Печенская, М.А. Бюджетная перспектива региона 2014-2016: исполнение социальных указов Президента или избежание риска дефолта? [Текст] / М.А. Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. - №1(31). – С.145-160.
7. Печенская, М.А. Проблемы бюджетной обеспеченности региона и направления повышения её уровня [Текст] / М.А. Печенская // Известия ВУЗов. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2013. - №03(17).- С.25-33.
8. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс] : проект Министерства финансов РФ от 22.02.2010 г. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/>
9. Раздаточные материалы к публичным слушаниям по прогнозу социально-экономического развития Вологодской области и проекту закона области «Об областном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»
10. Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике [Электронный ресурс]: доклад РАН / Под ред. А.Д. Никителова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. – М.: РАН, 2013. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=4f0a07fe-8853-4eda-9428-574f5f0654>.
11. Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.
12. Шимширт, Н.Д. Повышение финансовой устойчивости бюджетов субъектов Федерации как стратегическая задача повышения эффективности публичных финансов [Текст] / Н.Д. Шимширт // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – №2(22). – С. 147-158.

УДК 336.13

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Печенская Мария Александровна (marileen@bk.ru)

ФГБУН «Институт социально-экономического развития территорий РАН»

Уточнена трактовка термина «межбюджетные отношения». Выявлены проблемы взаимоотношений региона с другими уровнями бюджетной системы. Предложена авторская методика оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе. Предложены инструменты повышения результативности межбюджетного регулирования и повышения доходного потенциала территории.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, оценка результативности регулирования, бюджетная обеспеченность региона, трансферты, государственный долг бюджета субъекта РФ.

Межбюджетные отношения наряду с производственным, сырьевым, трудовым потенциалом и действующей налоговой системой, формируют финансовый потенциал региона, обес-

печивающий поддержание стабильности его социально-экономического развития. За последнее десятилетие произошли существенные изменения в сфере межбюджетных отношений в

РФ: проведено несколько системных реформ, образован поселенческий уровень бюджетной системы и т.д. Однако осуществлённых преобразований недостаточно для повышения результативности регулирования межбюджетных отношений для приведения бюджетной системы России в соответствие с принципами бюджетного федерализма. По-прежнему, федеральное правительство продолжает осуществлять меры централизации бюджетных полномочий, рассматривая их как единственный способ обеспечения макростабильности и макроуправляемости огромной территорией. Это, в свою очередь, привело к появлению сильного диссонанса финансово-экономического обеспечения субнациональных властей с их компетенцией, установленной законодательством. Отсутствие материально-финансовой основы сильно затрудняет выполнение функций и обязательств территориальных органов управления.

Вопросам межбюджетных отношений посвятили свои исследования многие отечественные и зарубежные авторы. Вместе с тем акцент в них сделан на исследовании дефектов самой системы финансового взаимодействия бюджетов. Тогда как исследованию механизма регулирования, от результативности которого напрямую зависит функционирование и совершенствование межбюджетных отношений, уделено недостаточное внимание. Кроме того, проводимая в настоящее время в России реформа межбюджетных отношений обозначила ряд качественно новых задач, связанных с децентрализацией бюджетных полномочий. Для этого, в частности, необходима выработка предложений по

развитию стимулирующей функции межбюджетных отношений, что пока слабо отражено в существующих наработках. Таким образом, появление новых инструментов бюджетной политики и усложнение бюджетных процедур диктует необходимость дальнейшей разработки и решения вышеназванных проблем, которые обусловили актуальность темы исследования и его цель.

Наличие дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития и территориальная неравномерность размещения потребителей бюджетных услуг объективно требует движения финансовых потоков между бюджетами для обеспечения минимальных социальных стандартов проживания (МРОТ, пособия, стипендии, пенсии и т.д.). Согласно Бюджетному кодексу РФ, межбюджетные отношения трактуются как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Однако неоправданно широко охватывать межбюджетными отношениями практически все бюджетные отношения, связанные с организацией и осуществлением бюджетного процесса. Систематизация предлагаемых в научной литературе определений термина «межбюджетные отношения» позволила выявить, что основная дискуссия развернулась вокруг вопросов, касающихся субъектного состава, оснований возникновения и сферы их действия (табл. 1).

Таблица 1

Понимание наиболее дискуссионных среди исследователей аспектов межбюджетных отношений различными авторами

	Субъектный состав	Сфера действия	Основания возникновения
Первый подход	Органы государственной власти РФ, субъектов РФ, органы МСУ [А.Д. Селюков, Л.Н. Павлова, А.М. Бабич, В.Б. Шуба]	По вертикали (между вышестоящим и нижестоящими уровнями бюджетной системы)	Оказание финансовой помощи нижестоящим бюджетам [В.М. Родионова]
Второй подход	Бюджеты всех уровней в лице их уполномоченных органов [О.Ю. Скворцов, Ю.И. Любимцев]		Регулирование бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [Бюджетный кодекс]
Подход, выбранный автором	Публично-правовые образования [Н.И. Химичева, Ю.А. Крохина, Р.Г. Сомоев]	Между разноуровневыми и одноуровневыми бюджетами [А.Г. Игудин, А.С. Колесов]	Формирование, распределение, перераспределение и регулирование бюджетных полномочий и источников их обеспечения [А.М. Бабич, М.В. Романовский, О.Г. Бежаев]
Комментарий в пользу выбранного подхода	Бюджетные полномочия являются суверенными правами государства, поэтому МО возникают между собственниками бюджетных средств [М.В. Карасева]	За рубежом также развиты финансовые отношения м/у бюджетами одного уровня (м/у регионами или между муниципалитетами)	МО включает вопросы постоянного / временного распределения доходов / расходов по уровням бюджетной системы, вторичного перераспределения финансовых ресурсов (трансферты, кредиты), объединения средств для финансирования совместных интересов и др.

С учётом указанных позиций, автором предложено следующее определение межбюджетных отношений. Это – комплексная система экономико-правового горизонтального и вертикального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу формирования, распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий и источников их финансирования для максимизации обеспеченности населения территории собственными бюджетными ресурсами. Данное определение в отличие от имеющихся указывает на цель межбюджетных отношений, а также наиболее полно, чем в других трактовках, описывает сферу их действия и основания возникновения.

Межбюджетные отношения являются объектом государственного регулирования. Под межбюджетным регулированием мы понимаем вид управления межбюджетными отношениями, обеспечивающий стимулирование бюджетной деятельности органов региональной власти и местного самоуправления и повышение обеспеченности их бюджетов посредством применения комплекса межбюджетных инструментов. В постсоветской России их развитие происходило в условиях жёсткой централизации и отсутствия значимой бюджетной автономии у территориальных органов. В результате постсоветских реформ появился ряд новых инструментов регулирования межбюджетных отношений, в частности:

- Созданы централизованные фонды поддержки субъектов федерации с регламентированным порядком предоставления финансовой помощи;
- Введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов;
- Закреплены на постоянной основе доходные источники и расходные обязательства за уровнями бюджетной системы;
- Предоставлено регионам право замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов;
- Введёны отрицательные трансферты (изъятие сверхдоходов обеспеченных муниципалитетов в пользу регионального бюджета);
- Начат процесс перехода к блочным субсидиям и субвенциям.

Россия является одной из молодых федераций в мировой практике. Обобщение зарубежного опыта более развитых федераций, форм и методов регулирования межбюджетных отношений позволило сделать выводы:

- централизация бюджетных полномочий снижает стимулы к наращиванию доходного потенциала и экономии бюджетных средств, ослабляет ответственность органов власти перед населением;
- усиленное бюджетное выравнивание региональных диспропорций наносит ущерб территориальной конкурентоспособности и препятствует активизации инновационных процессов;
- постепенная и согласованная на всех уровнях власти децентрализация бюджетных полномочий рассматривается как позитивный путь развития межбюджетных отношений;
- межбюджетные отношения должны обладать свойством гибкости, становясь в определённых общественно-политических условиях то более, то менее децентрализованными, что позволит противостоять чрезмерной централизации власти и потере управляемости и целостности государства.

На выбор модели построения межбюджетных отношений (централизованная, кооперативная, децентрализованная) значительное влияние оказывает уровень социально-экономического развития и степень его территориальной неоднородности. Вологодская область относится к числу тех российских регионов, для которых характерны моноструктурная экономика и высокий уровень дифференциации экономического потенциала и социальной активности муниципалитетов. Свыше 40% ВРП Вологодской области приносит обрабатывающее производство, основная доля которого ещё с 90-х годов принадлежит металлургической и химической отраслям, обеспечивающим в посткризисный период 36% (в 2008 г. – 65%) поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет (табл. 2).

Основной объём промышленных производств сконцентрирован в г. Вологде и г. Череповце и пригородных районах. Поэтому разрыв между максимальным и минимальным значениями среднелетнего производства промышленности в 2012 г. составил 366 раз (табл. 3).

Таблица 2

Структура обрабатывающих производств Вологодской области, %

Отрасль	1990 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Металлургическое производство	46,0	65,8	69,8	65,8	59,9	63,2	64,0
Химическое производство	8,0	8,6	10,1	16,2	15,5	14,2	16,5
Пищевая промышленность	7,5	5,9	6,0	5,8	9,5	8,1	7,2
Машиностроение	10,5	4,9	4,6	4,9	5,5	4,5	4,7
Обработка древесины	12,7	6,7	3,6	2,7	3,8	3,3	3,3
Остальные производства	14,0	8,1	3,3	4,6	5,8	6,7	4,3

Таблица 3

Характеристика уровня дифференциации районов Вологодской области по основным показателям социально-экономического развития территорий

Показатель, тыс. руб. на человека	2006 г.			2012 г.			
	Мин	Макс	Раз	Мин	Макс	Раз	
Объём промышленной продукции	4,4	210,6	47,7	0,8	291,2	366,2	
Объём сельхозпродукции	3,9	78,1	20,1	5,8	114,6	19,6	
Объём инвестиций в основной капитал	2,8	97,2	35,3	1,6	131,7	83,8	
Оборот розничной торговли	18,1	45,8	2,5	55,2	99,5	1,8	
Среднемесячная начисленная зараб. плата	рублей на человека	6009	9187	1,5	11791	34199	2,9
	средняя по области	10667			22649		

Такие особенности социально-экономического развития территории порождают немало рисков при функционировании региональной бюджетной системы, поэтому их необходимо учитывать при совершенствовании межбюджетных отношений, комплексный анализ которых выявил ряд негативных тенденций функционирования и проблем современного развития:

1. Низкая значимость собственных территориальных налогов в регионах СЗФО с 2006 г. (не более 14% в объёме налоговых доходов), что снижает финансовую автономию субнациональных властей и не стимулирует их к ответственному и эффективному проведению бюджетной политики.

2. Усиление напряжённости межбюджетных отношений с центром из-за сокращения объёмов финансовой помощи регионам, вызванное снижением доходов и ростом дефицита федерального бюджета, что ведёт к наращиванию и

без того непомерных долговых нагрузок субъектов РФ, наличие которых, в свою очередь, препятствует участию территорий в федеральных программах на дополнительную финансовую поддержку.

3. Рост дефицита региональных бюджетов РФ и эскалация внешних источников финансирования принятых расходных обязательств (табл. 4).

Так, Вологодская область уже в 2013 г. оказалась неспособна самостоятельно погасить 6,5% государственного долга, превышение которого над размерами собственных доходов прогнозируется и в 2014 г. Более того, предпосылки для роста дефицита бюджета создаст трёхкратное превышение сумм бюджетных кредитов, необходимых к возврату, над объёмом кредитов, планируемых привлечь из федерального бюджета (табл. 5).

Таблица 4

Дефицит бюджета и государственный долг субъектов СЗФО

Субъект	Дефицит				Государственный долг			
	2012 г., факт		2014 г., прогноз		2012 г., факт		2014 г., прогноз	
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*
Республика Карелия	-2,2	12,8	-3,1	16,9	10,6	60,3	18,0	98,4
Республика Коми	-3,3	7,6	-8,1	15,1	10,8	24,7	31,9	59,3
Архангельская обл.	-3,8	9,5	-6,7	15,0	22,2	54,7	36,9	83,0
Вологодская область	-2,8	8,9	-3,2	9,6	29,1	92,2	34,2	102,1
Калининградская обл.	-0,2	0,9	-3,6	13,6	13,9	60,1	18,6	70,3
Ленинградская обл.	-1,3	2,3	-9,1	14,4	5,9	10,3	22,0	34,6
Мурманская обл.	-5,9	-18,4	-8,2	22,0	8,6	26,9	21,5	57,6
Новгородская обл.	-2,2	12,8	-2,0	10,4	9,6	55,4	18,5	96,4
г. Санкт-Петербург	-2,2	0,7	-39,0	10,2	21,3	6,5	64,8	17,0

* В % к собственным доходам бюджета

Таблица 5

Динамика государственного долга Вологодской области

Показатель	Фактически					2013 г., оценка	Прогноз		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.		2014 г.	2015 г.	2016 г.
Госдолг, млрд. руб.	1,8	10,4	18,5	25,8	29,2	32,2	34,2	36,2	37,7
К собственным доходам, %	5,1	54,5	71,6	89,7	92,6	106,5	102,0	97,0	92,3
Темп прироста, %	3,3	477,8	77,9	39,5	13,2	10,3	8,9	5,8	4,1

4. Ограниченность собственных бюджетных ресурсов ставит под угрозу исполнение Указов Президента РФ. Дополнительной расходной нагрузкой и причиной дефицита бюджетов стало финансирование социальных указов Президента, которое, например, в Вологодской области превысило в 2013 г. увеличение собственных доходов в 5 раз. Возможность региона финансировать за счёт собственных источников реализацию президентских указов оценена на 54,9%, что поставило под угрозу повышение заработной платы работникам бюджетной сферы.

5. Посткризисное снижение уровня бюджетной обеспеченности населения собственными доходами в субъектах РФ. В Вологодской области он находится ниже среднероссийского значения (исключение 2012 г.), поэтому с 2011 г. регион является дотационным. Это свидетельствует о невыполнении задачи межбюджетных отношений по увеличению предложения общественных благ.

6. Несвоевременность перечисления и неполное освоение бюджетных ассигнований. Несмотря на то, что способность местных бюджетов финансировать текущие расходы обуславливается трансфертами, как источниками доходов, стоит вопрос несвоевременности их перечисления. Трансферты предоставляются территориальным бюджетам неравномерно – до 40% годовых трансфертов выделяется в IV квартале. С учётом ценового фактора это создаёт риск неэффективного использования бюджетных средств, подразумевающий неполное освоение бюджетных ассигнований и необходимость возврата недоиспользованных бюджетных средств, что усложняет межбюджетные финансовые потоки (в 2012 г. сумма возврата трансфертов муниципалитетами Вологодской области составила 46,2 млн. руб., в 2011 г. – 117,6 млн. руб.).

7. Наличие сильного неравенства экономического, следовательно, бюджетного потенциала между тремя типами муниципалитетов (городскими округами, районами и поселениями). В Вологодской области до 70% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов мобилизовалось в казне городов. При этом на поселения приходилось всего 6-8% собственных доходов, что привело к стремительному росту финансовой помощи в их бюджетах и свидетельствовало о формировании районного и поселенческого уровней бюджетной системы в отрыве от их финансово-экономической базы.

8. Неоднородность территориального пространства по социально-экономическому развитию обуславливает такую структуру региональных бюджетов, для которой характерна чрезмерно высокая доля расходов на финансовую поддержку сбалансированности местных бюджетов против балансирующей и второстепен-

ной статьи инвестиционных расходов. Так, свыше 40% расходов бюджета Вологодской области направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, тогда как доля капитальных вложений равна 6%. Из двух способов ослабления неравномерности развития территорий, применяемых в мировой практике, в России до сих пор в большей степени предпочитают проводить политику «выравнивания» вместо более успешной политики «активизации развития территорий».

Вышесказанное свидетельствует о том, что задача обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов РФ главным образом решается за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов. Это делает субнациональные органы власти более уязвимыми с позиций финансовой автономии и остро нуждающимися в дополнительных финансовых ресурсах на выполнение возложенных полномочий, не говоря уже о бюджетах развития, которые способны создать и развить точки экономического роста.

В условиях стабилизации экономики и ориентира бюджетной политики на результат особенно актуальной становится проблема оценки и повышения результативности государственного регулирования, т.е. наиболее полное достижение его цели и задач. Вместе с тем, выявлено, что существуют методики, затрагивающие вопросы оценки состояния межбюджетных отношений, их эффективности, влияния на уровень обеспеченности и безопасности бюджетной системы, тогда как оценка результативности межбюджетного регулирования не исследована. В связи с чем разработана авторская методика, целью которой является выявление степени соответствия поставленных государством задач в сфере межбюджетного регулирования в регионе с фактическими результатами. Конечную цель оценки можно рассматривать в системе критериев, в качестве которых предлагается установить степень достижения задач межбюджетного регулирования. Проведено обобщение и систематизация государственных приоритетов в сфере межбюджетных отношений, обозначенных в ряде основополагающих законодательных документах РФ, и выявлены четыре наиболее актуальные задачи межбюджетных отношений в регионе: повышение финансовой автономии территориальных органов власти; достаточность бюджетных ресурсов для выполнения ими возложенных полномочий; обеспечение качества и оперативности планирования; результативность бюджетного выравнивания территорий. По каждому из направлений предложена система показателей и их пороговые значения, которые определены на основе требований федерального законодатель-

ства и метода коллективных экспертных оценок (метода Дельфи) (табл. 6).

Таблица 6

**Система направлений и показателей для оценки результативности
межбюджетного регулирования региона**

<i>Направление 1</i> <i>Степень финансовой автономии</i>	<i>Направление 2</i> <i>Достаточность финансовых ресурсов</i>
1. Коэффициент финансовой автономии	1. Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами
2. Коэффициент чистой налоговой автономии	2. Коэффициент соотношения дефицита бюджета с объёмом собственных доходов
3. Коэффициент соотношения доходов, собранных в регионе и поступивших в вышестоящий бюджет	3-4. Подушевая бюджетная обеспеченность доходами / расходами
4. Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета	5. Показатель распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы
<i>Направление 3</i> <i>Качество и оперативность планирования</i>	<i>Направление 4</i> <i>Результативность бюджетного выравнивания</i>
1. Соотношение планового и фактического объёма межбюджетных трансфертов	1. Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами с учётом дотаций
2. Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале финансового года	2. Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами с учётом дотаций и субсидий
3. Доля делегированных расходов в структуре расходов бюджета	3. Показатель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов
4. Показатель финансирования делегированных расходов бюджетов	4. Доля иных межбюджетных трансфертов в общем объёме межбюджетных трансфертов

Проведение методики будет осуществлять финансовый исполнительный орган субъекта РФ. Итоги результативности межбюджетного регулирования целесообразно направлять в Минфин РФ для учёта при разработке программ, концепций, стратегий совершенствования межбюджетных отношений, а также при определении объёма бюджетных ассигнований региону на следующий год.

На основании изложенных методических положений проведён первый этап мониторинга оценки результативности межбюджетного регулирования (на примере Вологодской области), который позволил сделать следующие принципиальные выводы.

Оценка финансовой автономии органов местного самоуправления области показала, что в период с 2006 г. самостоятельность муниципальных властей в решении собственных бюджетных вопросов выросла на 15%, тем не менее, в 2012 г. составила лишь 52%. В первую очередь, это вызвано централизацией доходов, особенно налоговых, на вышестоящих уровнях. Для максимизации значений коэффициентов направления необходимо принятие региональных мер по повышению доходного потенциала региона, сильно сузившегося в кризисный период. А федеральным органам власти следует придерживаться озвученного в 2011 г. Президентом РФ курса на децентрализацию доходных источников по уровням бюджетной системы.

Оценка достаточности бюджетных ресурсов свидетельствует о том, что, муниципалитетам не хватает средств на финансирование текущих расходов, не говоря уже о формировании бюджетов инновационного развития. Собственных местных доходов достаточно для покрытия лишь 40% текущих расходов. Более того, полномочия распределяются между уровнями бюджетной системы в регионе в ущерб местным бюджетам, что проявляется в передаче на нижестоящий уровень до 5% расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими доходными источниками.

Качество и оперативность планирования в регионе в исследуемом периоде оставались недостаточно высокими, поэтому оценены в 2012 г. на 66%, что во многом связано со сложившейся практикой недофинансирования утверждённых бюджетных ассигнований местным бюджетам.

Оценка выявила проблемы и в региональной системе бюджетного выравнивания муниципалитетов. Так, разрыв по уровню бюджетной обеспеченности муниципалитетов составил 4,2 раза. После выделения дотаций он незначительно снизился – до 3,4 раз. Однако осуществление субсидиарной поддержки вновь увеличило локальную дифференциацию муниципалитетов до 4,3 раз, что свидетельствует о предпочтении софинансировать инвестиционные проекты развитых муниципальных образований, а не развивающихся. Таким образом, в

2006 – 2012 гг. оценка межбюджетного регулирования в Вологодской области свидетельствовала о низкой и средней степени его результативности. В 2012 году результаты регулирова-

ния соответствовали поставленным задачам лишь на 69% (рис. 1).

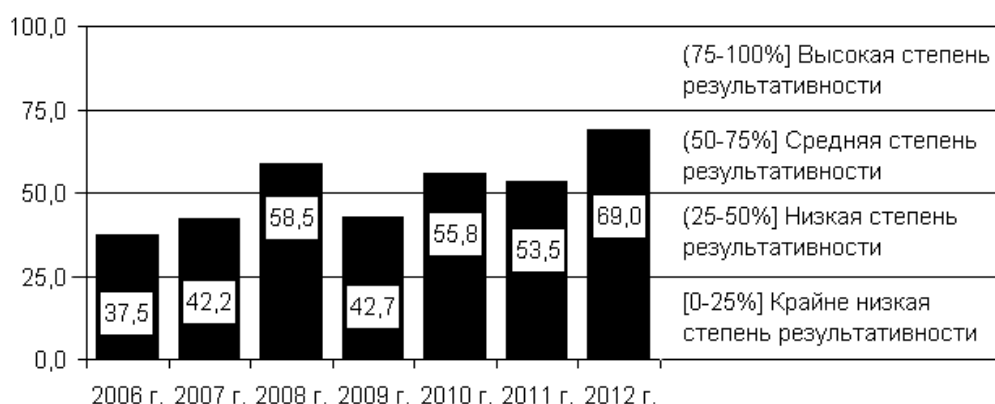


Рисунок 1. Оценка степени результативности межбюджетного регулирования Вологодской области, рассчитанная по авторской методике

Потеря равновесия между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений в России указывает на недостаточно результативное межбюджетное регулирование, которое не способствует оседанию достаточного объёма собственных бюджетных ресурсов на территории региона и приумножению бюджетного потенциала.

Необходимым условием совершенствования регулирования межбюджетных отношений является формирование на региональном уровне единого динамичного механизма регулирования, ключевым звеном которого выступает система инструментов его реализации. Сложность управления современными экономическими системами, в т. ч. и системой межбюджетных отношений, требует соблюдения принципа гибкости, заключающегося в совершенствовании механизма регулирования согласно складывающимся условиям. Результативно действующий механизм регулирования межбюджетных отношений в регионе рассматривается как важнейшая предпосылка экономического благосостояния всего общества.

Наличие проблем в системе межбюджетных отношений регионов РФ, выявленных автором, свидетельствует о необходимости повышения результативности функционирующего механизма межбюджетного регулирования. Для этого в работе уделяется внимание тем элементам, которые в наибольшей степени требуют

доработки. Важнейшей частью механизма регулирования любой системы являются организационно-экономические инструменты. Основываясь на полученных оценках результативности регулирования межбюджетных отношений, можно сделать вывод о необходимости развития существующих инструментов межбюджетного регулирования. Для этого на федеральном уровне требуется осуществить, в первую очередь, комплекс правовых мер, а на региональном уровне следует прилагать максимум усилий по наращиванию доходного потенциала и оптимизации расходов с целью повышения результативности межбюджетного регулирования и совершенствования взаимоотношений между бюджетами (табл. 7).

Предложенные автором меры совершенствования межбюджетного регулирования позволят нейтрализовать существующую фрагментарность управленческих воздействий, а также позволят повысить прозрачность и ответственность органов власти в бюджетно-налоговой сфере, закрыть возможности для минимизации доходной базы территориальных бюджетов, привлечь в них дополнительные доходы, повысить эффективность использования бюджетных средств, что повысит результативность межбюджетного регулирования и, в конечном итоге, максимизирует обеспеченность населения региона собственными бюджетными ресурсами.

Таблица 7

**Инструменты повышения результативности межбюджетного регулирования
и повышения доходного потенциала территории**

Группа инструментов	Содержание инструментов
Распределение полномочий между уровнями бюджетной системы	<ul style="list-style-type: none"> □ Разработка на федеральном уровне методики расчёта социально необходимых размеров территориальных бюджетов с учётом специфических особенностей каждого региона. □ Передача делегированных полномочий не Федеральными законами, а актами Президента или Правительства для повышения оперативности подготовки нормативно-правовой базы. □ Внесение в БК РФ ограничения объёма делегируемых полномочий (например, установить предел в виде определённого процента от общих расходов регионального или местного бюджета, свыше которого полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе). □ Разработка на федеральном уровне механизма компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.
Налогообложение доходов физических лиц	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка и реализация программ повышения финансовой грамотности населения (например, информирование населения о социальных последствиях выплат зарплаты в «конвертах»). ▪ Установление для налоговых агентов ежеквартальной отчётности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет для повышения качества контроля за своевременным перечислением налога. ▪ Введение в НК РФ минимальных налоговых ставок на трудовые доходы и максимальных на пассивные доходы, а также налогообложение предметов роскоши и освобождение от него малообеспеченных слоёв населения. ▪ Пересмотр действующего порядка обложения дивидендов, в частности, низких ставок и освобождения от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.
Собираемость территориальных налогов	<ul style="list-style-type: none"> ○ Использование дифференцированного подхода при определении инвентаризационной стоимости имущества, а также при налогообложении транспортных средств (ТС) в зависимости от их нагрузки на дорожное полотно и степени воздействия на экологию. ○ Закрепление в НК РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок территориальных налогов. ○ Упрощение процедур оформления документов по регистрации прав на недвижимое имущество (в т.ч. снижение их стоимости). ○ Повышение оперативности и качества актуализации данных об объектах налогообложения (исключение из базы данных угнанных, утилизированных ТС, владельцы которых не подавали заявление в правоохранительные органы; осуществление сбора информации о владельцах ТС, владеющих ими на основании доверенностей; выявление фактического наличия имущества и неучтённых объектов, подлежащих налогообложению).
Налоговое стимулирование	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Разработка на федеральном уровне механизма компенсации территориальным бюджетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по территориальным налогам. ▪ Введение в обязанности получателей налоговых льгот формировать и предоставлять отчётность о размерах и путях их использования. ▪ Учёт информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта бюджета – включение величины налоговых льгот в прогнозируемый объём налоговых поступлений; в процессе исполнения бюджета – контроль использования налоговых льгот; при составлении отчёта об исполнении бюджета – включение данных об эффективности и результативности льгот.
Дотационный механизм	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Включение в методику расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений неналоговых доходов, объём которых не зависит от эффективности управления муниципальной собственностью.
Бюджетное планирование	<ul style="list-style-type: none"> □ Введение в БК РФ нормы, закрепляющей распределение бюджетных ассигнований субъектам РФ к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной год. □ Исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, т.к. они передаются на софинансирование программ социально-экономического развития. □ Применение сценарного подхода при составлении бюджета для создания маневренной бюджетной политики и гарантированного исполнения социально значимых обязательств при неблагоприятной конъюнктуре. □ Повышение взаимосвязи бюджетного планирования и составления отчётности об исполнении бюджета.
Управление операциями на бюджетном счёте	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Активизация управления остатками бюджетных средств. ▪ Предоставление права муниципальным образованиям с учётом уровня их дотационности размещать временно свободные бюджетные средства на банковских депозитах.

Литература

1. Конституция Российской Федерации;
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2013. – 448 с.;
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая : текст с изм. и доп. – М.: Эксмо, 2013. – 800 с.
4. Shah A.A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // In Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C., 2007.
5. Weingast B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. Vol. 65.
6. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
7. Бежаев, О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / Под ред. д.э.н. М.А. Яхъяева. – М.: Экзамен, 2001. – 128 с.
8. Бухвальд Е.М., Федоткин В.Н. Муниципальная реформа и социально-экономическое развитие территорий. – М.: ИЭ РАН, 2010. – 285 с.
9. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах РФ / А.С. Колесов, В.А. Гуров, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова; под общ. редакцией А.С. Колесова. М.: Финансы, 2007. – 600 с.
10. Бюджетное право России: учебное пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков; Ю.В. Другова. – М.: ТК Велби, 2002. – 191 с.
11. Гришанова, О.А. Сбалансированность бюджетов субъектов РФ: теория и методы: дис. ... д-ра экон. наук. Иваново, 2005.
12. Зарубежный опыт новаций в межбюджетных отношениях (сб. ст.) / Под ред. В.В. Климанова. – М.: ИРОФ, 2009. – 152 с. (Общественные финансы; 2009. 1 (19).)
13. Игудин, А.Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А.Г. Игудин // Финансы. – 2005. – №10. – С. 15-19.
14. Карасева, М.В. Право собственности на бюджетные средства [Эл. ресурс] / М.В. Карасева // Финансы. – 2007. – № 6. – Режим доступа: <http://www.finance-journal.ru>
15. Крохина, Ю.А., Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. – М.: НОРМА. – 2002. – 205 с.
16. Лексин, В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – №1 (73). – С. 3-39.
17. Любимцев, Ю.Н. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений / Ю.Н. Любимцев // Экономист. – 2000. – № 6. – С. 21-33
18. Налоговая политика в социально-экономическом развитии стран с переходной экономикой / Под ред. Р.С. Гринберга, З.Н. Кузнецовой. – СПб.: Алетейя, 2011. – 392 с.
19. Об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за 2003 – 2012 гг. [Электронный ресурс]: отчетность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>
20. Печенская, М.А. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений региона и федерального центра [Текст] / М.А. Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. – Вологда: ИСЭРТ РАН. – 2012. – №5. – С. 173-182.
21. Печенская, М.А. Регион и федеральный центр: состояние и оценка результативности бюджетных отношений / М.А. Печенская // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – №5. – С. 397-405.
22. Родионова, В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ / В.М. Родионова // Финансы. – 2008. – №7. – С. 67-74;
23. Романовский, М.В. Бюджетная система РФ: учебник / О.В. Врублевская, М.В. Романовский – М.: Юрайт-Издат, 2003. – 563 с.
24. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.
25. Скворцов, О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике / О.Ю. Скворцов // Бюджетное право: вопросы теории и практики. – 2002. – С. 66.
26. Химичева, Н.И. Финансовое право / Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2008. – 192 с.
27. Шуба, В.Б. Методология формирования и развития межбюджетных отношений: дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / В.Б. Шуба. – Москва, 2004. – 360 с.