

УДК 336.14(470.2)

**ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНА
И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЕЁ УРОВНЯ***Печенская Мария Александровна (marileen@bk.ru)**Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук*

Предложена авторская трактовка категории «бюджетная обеспеченность». Дан анализ существующего уровня бюджетной обеспеченности регионов Северо-Западного федерального округа. Выявлены и классифицированы угрозы бюджетной обеспеченности территорий. Представлены некоторые направления повышения её уровня.

Ключевые слова: бюджетная обеспеченность региона, сбалансированность регионального бюджета, бюджетное регулирование, межбюджетные трансферты, собственные доходы бюджета.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. устойчивость бюджетной системы рассматривается в качестве «важнейшего условия решения стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики».

В посткризисных условиях, когда региональные бюджеты формируются и исполняются в условиях жёсткой несбалансированности, актуальность исследования вопроса устойчивого развития российских регионов в контексте их бюджетной обеспеченности только повышается. Данный материал направлен на поиск точек роста самообеспеченности региональных бюджетных систем в условиях проявления ряда бюджетных рисков.

Для целенаправленного и успешного регулирования государством всей системы бюджетных отношений важное значение имеет определение базовых понятий бюджетного процесса. Вместе с тем единого толкования такого базового понятия как «бюджетная обеспеченность», до сих пор нет ни в законодательных актах, ни в научной литературе. Действующее бюджетное законодательство РФ не содержит формулировки данного термина. Тогда как в региональных нормативно-правовых актах встречаются различные формулы расчёта данного показателя:

– «бюджетная обеспеченность определяется как сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг субъекта РФ» (Архангельская и Ленинградская области).

– «уровень бюджетной обеспеченности определяется как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта РФ» (Вологодская и Ярославская области, Республика Калмыкия, Ставропольский край).

Эксперты Счётной палаты в аналитической записке «Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации» рассматривают бюджетную обеспеченность, с одной стороны, как «принципиальную способность бюджетов всех уровней финансировать закреплённые

за ними расходные обязательства, связанные с предоставлением бюджетных услуг надлежащих объёма и качества», а с другой стороны, как «критерий оценки необходимости предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета» [11]. В Совете Федерации на парламентских слушаниях, посвящённых данной проблематике, под бюджетной обеспеченностью определили «доходы бюджетов того или иного субъекта, приходящиеся на каждого жителя этого субъекта и скорректированные на тот индекс цен и ту стоимость потребительской корзины, которые существуют в том или ином субъекте» [1].

Обобщая толкования бюджетной обеспеченности, можно отметить несогласованность положений отдельных законов, регламентирующих бюджетное регулирование, и отсутствие единства в том, с какими именно показателями следует связывать понятие бюджетной обеспеченности – с доходами или расходами. На наш взгляд, бюджетную обеспеченность следует рассматривать как комплексную экономическую категорию, определяющую ресурсное обеспечение развития той или иной территории. Систематизация существующих точек зрения по исследуемой проблеме, позволила сформулировать следующее определение. Бюджетная обеспеченность – это способность бюджетов всех уровней финансировать полный комплекс закреплённых за ними полномочий.

Увеличение предложения бюджетных услуг населению на региональном уровне относится к одной из важнейших задач бюджетной политики. В регионах Северо-Западного федерального округа с 2010 года просматривалась положительная динамика размера бюджетной обеспеченности доходами на душу населения. По результатам исполнения 2012 года наибольшие темпы прироста данного показателя зафиксированы в Республике Коми, Новгородской и Псковской областях. Снижение бюджетной обеспеченности населения показал только г. Санкт-Петербург, что связано с принятием нового закона о налогообложении холдингов, которое повлекло потерю части сырьевой ренты и 18% поступлений по налогу на прибыль.

Обеспеченность населения СЗФО общественными расходами имела схожую тенденцию (табл. 1, 2).

Таблица 1

Подушевая бюджетная обеспеченность доходами

Субъект РФ	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%
Республика Коми	47,7	104,1	55,0	115,3	64,6	117,4	85,7	132,7
г. Санкт-Петербург	69,5	92,8	72,4	104,2	83,3	115,1	81,1	97,4
Мурманская область	55,4	99,1	65,4	118,0	71,2	108,9	77,5	108,8
Архангельская область	39,3	96,3	49,6	126,2	51,3	103,3	62,2	121,2
Республика Карелия	37,6	95,7	49,4	131,4	55,8	112,9	60,1	107,7
Новгородская область	36,9	109,5	36,4	98,6	44,5	122,2	60,0	134,8
Калининградская обл.	44,8	112,8	40,9	91,3	51,6	126,2	56,5	109,7
Ленинградская область	38,3	98,5	41,7	108,9	48,0	115,1	55,2	115,0
Вологодская область	32,9	79,3	38,4	116,0	42,2	110,9	50,6	119,9
Псковская область	28,8	110,8	33,4	115,9	41,5	124,2	45,9	110,6
СЗФО	50,9	96,0	55,8	109,6	67,3	120,6	69,4	103,1

В % к предыдущему году.

Таблица 2

Подушевая бюджетная обеспеченность расходами

Субъект РФ	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%	Тыс. руб.	%
Республика Коми	48,8	105,4	53,9	110,5	65,9	122,3	86,8	131,7
Мурманская область	58,4	103,7	62,3	106,7	70,2	112,7	84,2	119,9
г. Санкт-Петербург	70,9	90,3	74,8	105,5	84,1	112,4	81,7	97,1
Архангельская область	44,4	100,4	49,8	112,2	55,8	112,1	66,0	118,3
Республика Карелия	42,6	106,8	50,1	117,6	56,0	111,8	63,5	113,4
Калининградская обл.	42,0	108,2	44,1	105,0	51,6	117,1	57,6	116,3
Новгородская область	39,5	118,9	42,0	106,3	44,4	105,7	57,4	129,3
Ленинградская область	41,0	107,3	40,4	98,5	46,7	115,7	55,5	118,8
Вологодская область	38,4	92,5	44,1	114,8	48,6	110,2	53,2	109,5
Псковская область	29,9	118,2	34,5	115,4	42,2	122,2	50,9	120,6
СЗФО	53,2	97,6	57,4	107,9	65,0	113,3	71,0	109,3

Анализируя абсолютные значения, несложно заметить наличие дифференциации бюджетных подушевых доходов и расходов. Так, в 2012 году разрыв на территории одного округа между регионом с наибольшим (Республика Коми – 86,8 тыс. руб./чел.) и регионом с наименьшим (Псковская область – 50,9 тыс. руб./чел.) размером бюджетных расходов на душу населения составил почти 2 раза. В итоге в 7 из 10 субъектов СЗФО данный показатель оказался ниже уровня, среднего по округу.

Среди предпосылок к появлению дифференциации является различный уровень социально-экономического и, соответственно, доходного потенциала территорий. Поэтому для сокращения уровня разрыва региональным органам власти необходимо проводить работу по диверсификации экономики и наращиванию доходной базы бюджетов. Финансово-экономический кризис со II половины 2008 негативно сказался на динамике объёма собственных доходов бюджетов практически всех регионов СЗФО, особенно регионов с моноструктур-

ной экономикой (Республика Коми, Вологодская и Мурманская области). Наиболее значительным снижением было в Вологодской области (почти 40%) по причине сильнеешего ухудшения финансового состояния самого крупного бюджетобразующего предприятия - ОАО «Северсталь» (доля налоговых платежей от ОАО «Северсталь», составлявшая до 2009 г. около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, в 2010 – 2012 гг. снизилась до 24%). Наименьшее снижение бюджетных показателей наблюдалось в Новгородской (0,2%) и Псковской (0,9%) областях, внешнеэкономическая деятельность которых пока развита слабо (табл. 3).

После рассмотрения динамического ряда показателя собственных доходов бюджета возникает вопрос, способен ли бюджет выполнять за счёт собственных доходов все закреплённые за региональным уровнем расходные полномочия? Индикатор обеспеченности расходов собственными доходами (рис. 1) оценил данную способность по регионам СЗФО на 71%. Более

высокие значения наблюдались у Республики Коми, Мурманской области и г. Санкт-

Петербурга. Самые низкие значения сложились в бюджетах Вологодской и Псковской областей.

Таблица 3

Динамика объёма собственных доходов консолидированных бюджетов

Субъект РФ	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Млрд. руб.	Темп роста, %	Млрд. руб.	Темп роста, %	Млрд. руб.	Темп роста, %	Млрд. руб.	Темп роста, %
г. Санкт-Петербург	248,8	85,6	285,4	114,7	327,6	114,8	334,6	102,1
Ленинградская область	52,4	101,6	61,5	117,4	69,7	113,3	79,5	114,1
Республика Коми	35,2	91,7	41,3	117,3	48,3	116,9	57,4	118,8
Архангельская область	29,6	82,7	39,1	132,1	41,5	106,2	52,8	127,2
Мурманская область	33,2	98,5	41,5	125,0	45,9	110,7	45,2	98,5
Вологодская область	27,9	60,9	35,9	128,7	40,2	112,0	43,8	109,0
Калининградская обл.	21,9	90,1	26,5	121,0	29,6	111,5	33,7	113,9
Республика Карелия	16,9	94,9	22,0	130,2	26,1	118,5	24,1	92,3
Новгородская область	16,1	99,8	17,4	108,1	20,6	118,2	22,7	110,2
Псковская область	11,4	99,1	13,5	118,4	15,5	114,7	16,6	107,1
СЗФО	499,5	87,4	592,9	118,7	676,2	114,1	723,1	106,9

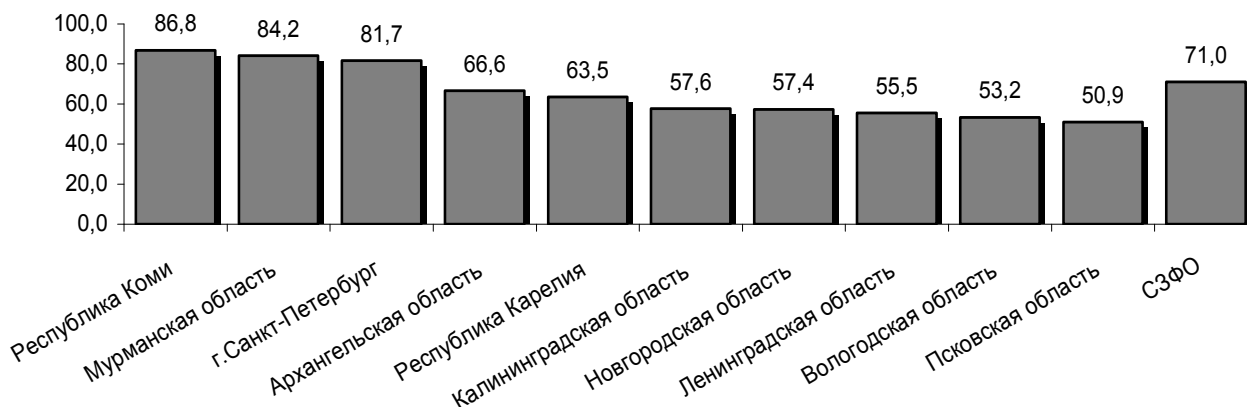


Рисунок 1. Обеспеченность расходов доходами консолидированных бюджетов в 2012 году, %

Следует сказать, что собственные доходы при существующей в России системе формирования бюджетов более чем на 80% определяются налоговыми поступлениями. Из объёма налоговых доходов выделяются регулирующие налоги, на собираемость которых не могут влиять региональные органы власти, и закреплённые (налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес), в отношении которых территориями самостоятельно устанавливаются налоговые ставки и нормативы отчислений. Безусловно, рост доли закреплённых налогов в налоговых платежах повышает самостоятельность регионов в проведении экономической и социальной политики. Но на практике значимость региональных налогов в РФ чрезвычайно низкая. Совокупная доля поступлений по данным платежам в общем объёме налоговых доходов регионов СЗФО в 2009 – 2012 гг. в целом не превышала 11-13% (табл. 2). При этом разброс в данном случае также был значителен: от 1% в Псковской области до 25% в г. Санкт-Петербурге в 2009 г. [5].

Если бы при расчёте степени обеспеченности расходов бюджета собственными доходами учитывались только неналоговые доходы и платежи по закреплённым региональным налогам, то картина приняла бы иной вид (рис. 2). Способность региональных бюджетов СЗФО выполнять расходные полномочия снизилась до 17,4%.

Без передачи на региональный уровень ресурсов, достаточных для реализации расходных полномочий невозможно полное удовлетворение спроса населения на бюджетные услуги. Поэтому восполнение недостатка собственных средств осуществляет система межбюджетных трансфертов. Однако высокая степень зависимости регионов от федерального центра снижает их финансовую самостоятельность и уровень бюджетной обеспеченности территории. В Северо-Западном федеральном округе самая низкая доля трансфертозависимости зафиксирована в Санкт-Петербурге и Ленинградской области: безвозмездные перечисления составили менее 10% в совокупном объёме их доходов. Тогда как в Архангельской, Ка-

лининградской и Псковской областях трансферты формировали до 40% доходов.

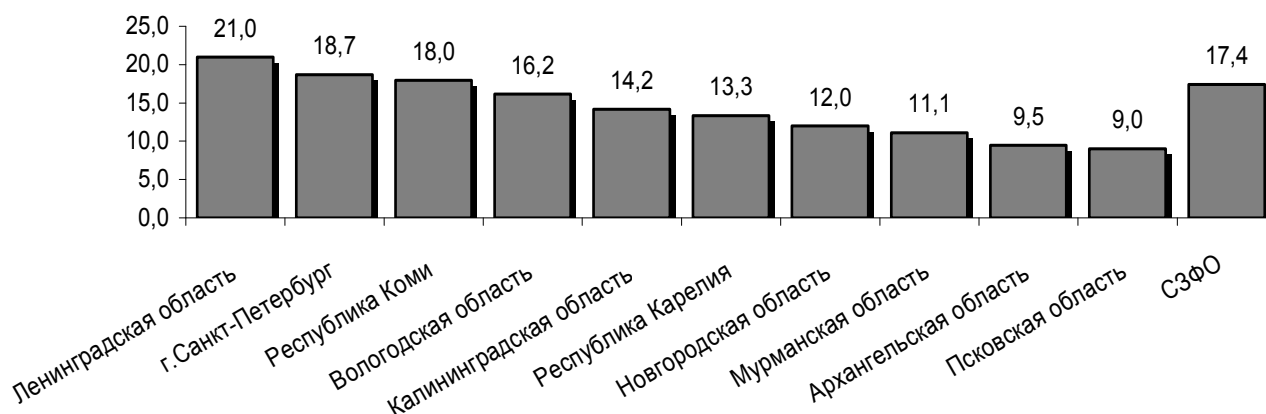


Рисунок 2. Обеспеченность расходов неналоговыми доходами и поступлениями по закреплённым налогам консолидированных бюджетов в 2012 году, %

Исследуя трансфертный механизм в России, нельзя не отметить несовершенство распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов, усиливающее вышеупомянутую асимметрию показателей бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Межбюджетные трансферты субъектам СЗФО в расчёте на душу населения различались почти в 4 раза даже в период кризиса 2008 – 2010 гг. (табл. 4). Так, например, в 2009 году г. Санкт-Петербург и Ленинградская область, в которых проживает около половины населения Северо-Запада, в общей сумме получили трансфертов меньше, чем отдельно взятые Архангельская, Мурманская и Калининградская области. Аналогично и Вологодская область, оказавшаяся наиболее уязвимой к кризисным последствиям, в 2009 году получила объём финансовой помощи в пересчёте на каждого жителя, несопоставимый с регионами, в которых не наблюдалось существенной дестабилизации бюджетных систем. Таким образом, современное межбюджетное регулирование состоит в том, чтобы в большей степени

выравнивать бюджетную обеспеченность регионов, а не стимулировать её рост. Поэтому большая доля финансовой помощи переходит к наименее обеспеченным регионам.

Если сопоставить размер федеральной финансовой помощи региону и объём финансовых ресурсов, собранных в регионе и переданных в федеральный центр в рамках действующей налоговой системы, то мы увидим весь дисбаланс финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами. На протяжении исследуемого периода с территорией Республики Коми, г. Санкт-Петербурга, Вологодской, Калининградской, Ленинградской и Мурманской областей в федеральный бюджет поступило больше доходов, чем вернулось в виде финансовой помощи и бюджетных кредитов. Наибольшие диспропорции финансовых потоков наблюдались в Республике Коми и г. Санкт-Петербурге – 6,6 раз и 4,3 раза соответственно (табл. 5).

Таблица 4

Объём межбюджетных трансфертов из федерального бюджета

Регион	2008 г.		2009 г.	
	Тыс. рублей на человека	В % к средней по округу	Тыс. рублей на человека	В % к средней по округу
Калининградская область	11398	149,1	19238	182,7
Архангельская область	9964	130,3	15052	142,9
Мурманская область	15831	207,1	14860	141,1
Республика Карелия	9915	129,7	12465	118,4
Псковская область	8717	114,0	11325	107,5
Новгородская область	7891	103,2	10451	99,2
Республика Коми	5185	67,8	9598	91,1
Вологодская область	4040	52,8	9221	87,6
г. Санкт-Петербург	5498	71,9	8139	77,3
Ленинградская область	4544	59,4	5080	48,2
СЗФО	7644		10532	
РФ	7973		10472	

Таблица 5

Соотношение объёма налоговых платежей, переданных регионом в федеральный бюджет, и объёма финансовых ресурсов, полученных регионом из федерального бюджета

Субъект РФ	2008 г.			2012 г.		
	Налоговые платежи, млрд. руб.	Трансферты и кредиты, млрд. руб.	Соотношение, %	Налоговые платежи, млрд. руб.	Трансферты и кредиты, млрд. руб.	Соотношение, %
Республика Коми	3,9	5,0	0,79	62,0	9,4	6,57
г. Санкт-Петербург	44,4	25,2	1,76	161,2	37,6	4,29
Ленинградская обл.	5,9	7,4	0,80	50,0	11,9	4,20
Калининградская обл.	1,2	10,7	0,11	40,3	21,9	1,84
Мурманская область	2,8	13,7	0,20	8,0	7,6	1,04
Вологодская область	8,3	4,7	1,75	5,4	11,4	0,48
Новгородская область	1,6	5,0	0,32	3,9	8,5	0,46
Архангельская обл.	0,6	16,5	0,04	7,4	21,3	0,35
Республика Карелия	1,2	6,8	0,17	2,3	9,4	0,25
Псковская область	0,3	6,0	0,05	2,6	13,4	0,19

Пять регионов Северо-Запада отдавали в федеральный центр финансовых ресурсов больше, нежели получали из него. К тому же в округе есть регионы, которые не получали дотаций на выравнивание. Так называемыми регионами-донорами в 2009 – 2010 гг. являлись г. Санкт-Петербург, Ленинградская и Вологодская области. С 2011 гг. последняя потеряла статус бездотационного региона. Напротив, в список наиболее дотационных регионов СЗФО на протяжении анализируемого периода входила Псковская область: дотации на выравнивание её бюджетной обеспеченности составляли до 1/3 собственных доходов консолидированного бюджета. В среднем уровень дотационности северо-западных регионов России составил в 2%, тогда как по стране – 6% (табл. 6).

В связи с этим платежеспособность ряда регионов в определённой степени обуславливается трансфертами как источниками доходов

региональных бюджетов. Поэтому особенно актуальным представляется вопрос своевременности их перечисления. Финансовая помощь перечисляется в региональные бюджеты неравномерно, что с учётом ценового фактора создаёт риски неэффективного использования бюджетных средств. Среди основных причин такой ситуации следует назвать недостатки организационного характера, вызванные, прежде всего, тем, что конкурсные процедуры по распределению трансфертов проводятся во второй половине года, а также длительностью сроков документооборота, несвоевременностью заключения контрактов на выполнение работ (оказание услуг), несоблюдением поставщиками сроков поставки оборудования и материалов. Всё это приводит к тому, что значительная доля годовых федеральных трансфертов выделяется регионам в IV квартале года (табл. 7).

Таблица 6

Объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов

Субъект РФ	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*
Псковская область	4111,2	36,1	4583,6	34,0	4139,3	25,4	4100,2	24,7
Архангельская область	5218,4	17,6	7598,0	19,4	5466,5	12,5	3479,4	6,6
Республика Карелия	1132,5	6,7	2213,8	10,1	2765,2	10,2	3050,3	12,9
Вологодская область	0	0	0	0	737,9	1,7	1332,2	3,0
Мурманская область	1106,9	3,3	1072,7	2,6	1599,4	3,3	1106,1	2,4
Республика Коми	453,6	1,3	1135,0	2,7	1473,7	2,9	839,0	1,4
Калининградская область	967,5	4,4	725,6	2,7	498,0	1,6	483,4	1,5
Новгородская область	594,5	3,7	535,0	3,1	768,0	3,6	471,2	2,2
Ленинградская область	0	0	0	0	0	0	0	0
г. Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0	0	0
СЗФО	15 073,4	3,0	19 221,5	3,2	18805,6	2,8	15334,1	2,1
РФ, млрд. руб.	375,5	8,8	398,4	8,0	398,4	6,8	397,5	6,2

* В процентах к собственным доходам консолидированных бюджетов регионов.

Таблица 7

Межбюджетные трансферты, выделяемые в IV квартале, в % от годовых

Субъект РФ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Псковская область	17,9	17,1	33,9	28,3
Калининградская область	13,9	27,5	41,4	24,9
Республика Карелия	21,3	26,5	23,9	22,8
Вологодская область	23,3	24,3	27,7	19,6
Новгородская область	26,3	18,6	27,5	18,1
Мурманская область	32,7	37,6	26,4	14,4
г. Санкт-Петербург	21,0	20,0	16,8	12,6
Республика Коми	26,9	17,8	22,7	11,5
Ленинградская область	25,7	20,9	27,6	9,1
Архангельская область	26,9	27,5	26,8	6,6

Неравномерность перечисления федеральных межбюджетных трансфертов в течение финансового года, резкое сокращение собственных доходов, нарастание дисбаланса между поступлением и расходованием бюджетных средств в 2009 – 2012 гг. привело к значительному дефициту территориальных бюджетных систем. В 2009 г. все субъекты, за исключением Калининградской области, закончили финансовый год с отрицательным результатом. Более того в трёх субъектах Северо-Запада размер дефицита превысил предельные ограничения, установленные Бюджетным кодексом (согласно БК РФ дефицит бюджета субъекта РФ не должен превышать 15% общего годового объёма доходов бюджета субъекта РФ без учёта объёма безвозмездных поступлений). В 2010 году Вологодская область заняла 5 место в перечне субъектов Российской Федерации с наиболее высоким уровнем дефицита. По итогам 2012 г. только Новгородской области удалось преодолеть дефицит консолидированных бюджетов. Безусловно, рекордный за последние годы уровень дефицита отрицательно повлиял на уровень бюджетной обеспеченности территорий (табл. 8).

Поиск источников финансирования дефицита бюджета вызвал необходимость заимствований в виде кредитов коммерческих банков и кредитов из федерального бюджета. В 2009 –

2010 гг. государственный долг субъектов Российской Федерации вырос в 2,0 раза, а регионов Северо-Запада – в 3,3 раза, что поставило под угрозу стабильность их бюджетной системы. К 2012 году рост долговой нагрузки продолжился. Велики и территориальные контрасты номинальных объёмов долговых обязательств. За четырёхлетний период самое значительное увеличение долга произошло в Псковской области и г. Санкт-Петербург (12-18 раз). В то же время в Ленинградской области он даже уменьшился. По отношению государственного долга к объёму собственных доходов наиболее проблемными стали Калининградская, Вологодская и Новгородская области, имеющие уровень задолженности более 50% (табл. 9).

Самые масштабные заимствования осуществляла Вологодская область, бюджетный дефицит которой вырос стремительными темпами. Поэтому регион перешёл из категории «регионов-доноров» к дотационным территориям. Заметно увеличились заёмные средства в Республике Коми и Ленинградской области. Санкт-Петербург и Псковская область, не получавшие ранее кредиты в качестве источников финансирования дефицита, на конец 2010 г. имели задолженность по их погашению в размере 2 млрд. руб. и 1,3 млрд. руб. соответственно.

Таблица 8

Дефицит консолидированного бюджета, в % к собственным доходам

Субъект РФ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Псковская область	6,5	5,3	3,0	20,1
Мурманская область	7,7	0	0	13,2
Архангельская обл.	21,7	15,1	13,5	9,7
Республика Карелия	20,1	2,2	0,6	9,4
Вологодская область	23,2	19,1	19,1	7,6
Республика Коми	3,0	2,4	2,6	3,4
Калининградская обл.	0	11,2	0,1	1,9
Ленинградская обл.	8,6	0	0	0,8
г. Санкт-Петербург	2,6	4,1	1,1	0,7
Новгородская область	10,3	20,3	0	0
СЗФО	6,2	3,5	1,9	3,2

Таблица 9

Динамика государственного долга консолидированного бюджета

Субъект РФ	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2012 г. к 2009 г, раз
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	
Псковская область	0,4	3,7	1,8	13,2	4,7	30,3	7,1	43,4	17,8
г. Санкт-Петербург	1,8	0,7	6,6	2,3	8,5	2,6	21,3	6,4	11,8
Вологодская обл.	11,0	39,4	19,0	52,8	25,8	64,1	29,1	66,4	2,6
Архангельская обл.	11,1	37,5	15,6	40,0	18,4	44,3	22,2	42,1	2,0
Новгородская обл.	4,7	29,4	8,9	51,3	8,5	41,3	9,6	42,6	2,0
Республика Коми	7,1	20,2	6,8	16,5	7,8	16,1	10,8	19,0	1,5
Республика Карелия	7,4	44,0	10,2	46,5	8,0	30,6	10,6	44,2	1,4
Калининградская обл.	12,0	54,8	17,9	67,5	12,1	40,8	13,9	41,4	1,2
Мурманская обл.	7,3	22,0	9,6	23,4	3,7	8,1	8,6	19,2	1,2
Ленинградская обл.	6,3	12,0	6,5	10,6	5,1	7,3	5,9	7,5	0,9

* К сумме налоговых и неналоговых доходов.

Таким образом, негативные финансово-экономические события 2009 года повлекли падение собственных доходов консолидированных бюджетов со всеми отягчающими последствиями, к которым относятся: высокий бюджетный дефицит, снижение обеспеченности населения регионов бюджетными ресурсами, наращивание объемов дебиторской задолженности по платежам в бюджет и долговых обязательств, усиление зависимости от помощи из федерального центра. В этих условиях даже г. Санкт-Петербургу не удалось сохранить статус высокообеспеченного региона. Вологодская, Архангельская области и Республика Карелия оказались наиболее пострадавшими от кризисных последствий и перешли в разряд регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Неожиданно высоким оказался уровень бюджетной обеспеченности таких трансфертозависимых регионов как Новгородская и Псковская области. Однако подобное нельзя оценивать однозначно. Ведь именно благодаря значительному вливанию финансовой помощи и происходило позитивное развитие отдельных составляющих бюджетных систем этих субъектов. Вместе с тем, обе области мало зависимы от ограниченного круга налогоплательщиков, характеризуются низким уровнем процентных расходов и кредиторской задолженности. Несомненным достоинством данных регионов является более высокая реалистичность бюджетного планирования по сравнению, например, с таким развитым субъектом как Вологодская область.

Обобщение вышеописанных угроз бюджетной обеспеченности региона можно классифицировать следующим образом (табл. 10).

Вместе с тем, несмотря на серьезные бюджетные риски, резервами повышения уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации следует рассматривать:

1. Потенциальные возможности увеличения доходной части бюджета:

- изменение системы налогообложения в сторону увеличения налоговой нагрузки на имущество, недвижимость и потребление;
- повышение фискальной функции неналоговых доходов;
- оптимизация стимулирующей налоговой политики;
- повышение уровня собираемости налогов.

2. Децентрализация управления бюджетом

- переориентация межбюджетной политики от дестимулирования регионов, добивающихся наилучших результатов в приросте собственных доходов и управлении бюджетом, к их поощрению в виде дополнительной финансовой помощи из специального фонда стимулирования;
- совершенствование механизмов субсидируемого и субвенционного финансирования;
- усиление финансовой автономии субнациональных органов власти.

3. Сокращение низкоэффективных расходов на основе дальнейшего проведения оптимизации бюджетной сети и численности аппарата управления.

4. Совершенствование управления государственным долгом.

5. Совершенствование бюджетного планирования и прогнозирования

Реализация всех вышеперечисленных предложений поможет смягчить негативные последствия действующих угроз бюджетной обеспеченности регионов. Для этого на федеральном уровне должны быть созданы законодательные условия, на региональном уровне следует прилагать максимум усилий по укреплению доходной части бюджета и оптимизации расходов с целью повышения уровня бюджетной обеспеченности территорий.

Таблица 10

Угрозы бюджетной обеспеченности региона

Виды угроз	Влияние на уровень бюджетной обеспеченности региона
Внешние угрозы	
Изменение конъюнктуры мировых цен и условий внешней торговли	Снижение прибыли бюджетобразующей отрасли и уменьшение налогооблагаемой базы.
Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве, направленные на централизацию доходов в федеральном бюджете	Сокращение доходов региональных бюджетов и снижение их фискальной автономии.
Дефицит федерального бюджета	Уменьшение финансовой помощи регионам; Возникновение «нефинансируемых мандатов».
Несовершенство методов распределения межбюджетных трансфертов	Усиление дифференциации между регионами. Отсутствие системы поощрения регионов за достигнутые успехи в повышении уровня бюджетной обеспеченности территории и системы поддержки регионов, преодолевающих бюджетный кризис.
Несвоевременное распределение и перечисление федеральных межбюджетных трансфертов субъектам РФ	Невозможность использования федеральных средств на финансирование региональных программ; Отвлечение собственных финансовых ресурсов; Некачественное исполнение расходов региональных бюджетов.
Наличие межрегиональной дифференциации по уровню подушевой бюджетной обеспеченности	Усиление выравнивающей функции системы межбюджетных трансфертов, перечисление больших размеров финансовой помощи экономически слабым регионам.
Низкая налоговая автономия региональных органов власти	Снижение стимулов к наращиванию налоговых доходов. Незаинтересованность в проведении ответственной бюджетной политики.
Внутренние угрозы	
Недиверсифицированная структура экономики регионов	Зависимость доходов бюджета от одного крупного налогоплательщика; возникновение дефицита бюджета.
Несбалансированность бюджета	Активизация долговых заимствований на покрытие дефицита; Снижение автономии бюджета; Снижение качества планирования доходов и расходов бюджета на очередной финансовый год.
Недостаточно высокая обеспеченность региональных бюджетных систем собственными доходами	Усиление зависимости региональных органов власти от федеральных дотаций. Снижение финансовой автономии.

Бесспорно, бюджетная обеспеченность региона является фактором, определяющим его жизнеобеспечение и устойчивое развитие. Данный показатель положен в основу механизма бюджетного регулирования, применяемого как в России, так и за рубежом. Поэтому своевременное выявление дисбаланса бюджетных процессов и принятие важных управленческих решений будут способствовать предотвращению имеющихся угроз и поиску дополнительных резервов экономического роста, а, следовательно, повышению бюджетного обеспечения в целях достижения устойчивого развития региона.

Литература

1. Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесённых к северным районам, и проблемы их устойчивого развития: публикация парламентских слушаний в Совете Федерации РФ 23.05.2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/>
2. Дьякова, Е.Б. Формирование системы бюджетного регулирования территориального развития [Электронный ресурс]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.10 / Е.Б. Дьякова. – Волгоград, 2011. – Режим доступа: <http://economy-lib.com/formirovanie-sistemy-byudzhetnogo-regulirovaniya-territorialnogo-razvitiya>
3. Лавровский, Б.Л. Территориальная дифференциация и подходы к её ослаблению в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. – №4. – С. 524-537. – Режим доступа: http://ecsocman.hse.ru/hse/2010/12/31/1208182100/07_04_06.pdf
4. Печенская, М.А. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления / М.А. Печенская, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. Вологда: ИСЭРТ РАН. – 2012. – №1(19). – С. 136-146.
5. 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.

6. Печенская, М.А. Состояние бюджетов муниципальных образований и направления эффективного использования их собственных доходных источников / Проблемы развития территорий. – 2012. – №60. – С. 83-96.
7. Печенская, М.А., Поварова, А.И. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона // Проблемы развития территории. – 2010. - № 5(51). - С. 41-48.
8. Проблемы модернизации межбюджетных отношений // Модернизация финансовой сферы России / под ред. В.К. Сенчагова; Ин-т экон. РАН. - М.-СПб. : Нестор-История, 2011.
9. Региональные особенности уровня и качества жизни: Монография // Учреждение Российской академии наук Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН. – М.: ООО «М-Студио», 2012. – 392 с.
10. Теория и практика социально-экономических процессов в регионе / Труды Института экономики Карельского научного центра Российской академии наук. Выпуск 10. 2006 г. – Петрозаводск: изд. Карельского научного центра РАН, 2006 – 308 с.
11. Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004 – 2006 годах [Электронный ресурс] // Бюллетень Счётной палаты РФ. – 2007 – №7 (115). – Режим доступа: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2007/ACH20070820941/ACH20070820941_p_007.htm
12. Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа): Монография / Под. ред. Р. Хакимова. – Казань: Казанский институт федерализма, 2004. – 688 с.
13. Экономика общественного сектора: Учебник / Под ред. П.В. Савченко, И.А. Погосова, Е.Н. Жильцова. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

УДК 336.5

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Терентьева Ирина Викторовна (terentieva-turom@yandex.ru)

Муромский институт (филиал)

ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых»

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-12-33006 «Совершенствование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в регионе (на примере Владимирской области)»

В статье приведены предложения по повышению эффективности использования инструментов бюджетирования по результатам на муниципальном уровне. Представлена схема взаимодействия инструментов бюджетирования по результатам между собой и раскрыта их роль в бюджетном процессе муниципального образования.

Ключевые слова: инструменты бюджетирования по результатам, муниципальные программы, муниципальное задание, реестр услуг, оценка стоимости услуг, стандарты качества услуг

Современная практика использования органами местного самоуправления инструментов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), характеризуется тем, что они слабо взаимосвязаны между собой и недостаточно встроены в бюджетный процесс муниципальных образований [5]. Отсутствие четких механизмов взаимодействия инструментов БОР приводит к формальному характеру их использования, к неполному раскрытию их потенциальных возможностей по реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат, на местном уровне. В Положениях о бюджетном процессе муниципальных образований инструменты БОР, как правило, вообще не упоминаются, а соответственно они не играют реальной

роли в бюджетном процессе и не учитываются при формировании местного бюджета и оценке его исполнения. Поэтому наряду с совершенствованием самих инструментов БОР важнейшее значение для повышения эффективности их использования приобретает теоретическая проработка роли инструментов БОР в бюджетном процессе, а также характера их взаимодействия между собой.

В научной литературе к инструментам БОР относят: доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы), долгосрочные и ведомственные целевые программы, реестры муниципальных услуг, стандарты качества услуг, оценку потребности в услугах, оценку стоимости услуг и муниципальные задания