

10.14. РЕГИОН И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР: СОСТОЯНИЕ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Печенская М.А., м.н.с.

Институт социально-экономического развития территорий Российской Академии наук

В статье рассмотрена сущность межбюджетных отношений. Дан анализ бюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром. Предложен инструментарий для оценки результативности межбюджетных отношений региона. Приведена структура системы показателей, характеризующая финансовые взаимодействия бюджетных уровней. Система показателей сгруппирована в четыре направления:

- степень финансовой автономии;
- достаточность бюджетных ресурсов;
- стабильность межбюджетного регулирования;
- результат бюджетного выравнивания.

Согласно разработанной методике оценена результативность межбюджетных отношений субъектов Северо-Западного федерального округа с федеральным центром. Выявлены типичные для регионов проблемы. Определены некоторые направления повышения результативности межбюджетных отношений.

ВВЕДЕНИЕ

Межбюджетные отношения складываются в рамках бюджетной системы и играют существенную роль в ее развитии. Они наряду с производственным, сырьевым, трудовым потенциалом и действующей налоговой системой формируют финансовый потенциал региона, который обеспечивает поддержание стабильности его социально-экономического развития. Значимые сферы межбюджетного взаимодействия различных уровней бюджетной системы в Российской Федерации многократно усиливаются огромными разрывами в экономическом, следовательно, и налоговом потенциале территорий. Поэтому одним из актуальных вопросов в системе управления экономикой страны является вопрос о результативном и эффективном регулировании системы межбюджетных отношений.

Изучая существующие исследования различных авторов по вопросам межбюджетных отношений [1, с. 5; 2, с. 104; 3, с. 31; 4; 6, с. 136; 8, с. 16; 9, с. 20; 11, с. 31; 12, с. 15], мы пришли к выводу о том, что их полная трактовка должна включать пять основополагающих аспектов:

- целевую установку, из которой должно следовать, что главное конечное назначение системы межбюджетных отношений состоит в повышении качества жизни населения;
- повод возникновения, затрагивающий три потока бюджетных средств:
 - восходящий (формирует доходы государственного бюджета);
 - нисходящий (подразумевает передачу дополнительных доходных источников и расходных полномочий из вышестоящих бюджетов в нижестоящие);
 - горизонтальный (осуществление совместных интересов);
- субъект, в качестве которого необходимо выделять публично-правовые образования в лице их уполномоченных органов, поскольку уже из семантического значения словосочетания «межбюджетные отношения» вытекает, что они должны возникать между бюджетами, а значит, между субъектами – собственниками бюджетных средств;
- сферу действия, подразумевающую возникновение межбюджетных отношений не только «по вертикали», но и «по горизонтали» бюджетной системы, что означает их ориентированность на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов;
- принцип системности, проявляющийся в перераспределительных отношениях составных компонентов в условиях ограниченности бюджетных услуг в соответствии с достигнутым уровнем потребления в стране.

Исходя из этого, мы определяем межбюджетные отношения как комплексную систему экономико-правового вертикального и

горизонтального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу регулирования потоков бюджетных ресурсов в целях достижения эффективной модели бюджетного федерализма для полного обеспечения достойного уровня жизни, гарантированного каждому гражданину страны независимо от места проживания.

Состояние межбюджетных отношений

Одним из показателей степени финансовой самостоятельности субъекта РФ в его взаимоотношениях с федеральным центром является объем собственных (налоговых и неналоговых) доходов регионального бюджета. В субъектах Северо-Западного федерального округа (СЗФО) изменение данного показателя в 2006-2008 гг. характеризовалось тенденцией роста. Значительное снижение произошло в кризисном 2009 г. (исключением стала только Ленинградская область). Сильнее остальных субъектов СЗФО пострадала Вологодская область (почти 40%). Связано это с ухудшением финансового состояния бюджетобразующего предприятия – Открытое акционерное общество (ОАО) «Северсталь»¹. Наименьшее снижение данных показателей наблюдалось в Новгородской (0,2%) и Псковской (0,9%) областях, внешнеэкономическая деятельность которых развита пока слабо.

Таблица 1

СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ²

Субъект СЗФО	Годы									
	2006		2008		2009		2010		2012	
	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
г. Санкт-Петербург	186	87,4	291	87,6	248,8	83,2	285	84,6	334,6	82,1
Ленинградская обл.	31,2	87,2	51,6	84,7	52,4	89,2	61,5	91,2	79,5	82,2
Республика Коми	28,4	97,1	38,4	90,6	35,2	82,2	41,3	87,9	57,4	76,0
Архангельская обл.	20	76,5	35,8	72,4	29,6	64,3	39,1	71,2	52,8	70,7
Мурманская обл.	22,8	88,6	33,7	73,6	33,2	74,4	41,5	82,8	45,2	74,4
Вологодская обл.	27,7	86,8	45,8	93,2	27,9	77,2	35,9	87,9	43,8	72,4
Калининградская область	15,7	77,1	24,3	67	21,9	54,7	26,5	73	33,7	62,4
Республика Карелия	11,6	79,5	17,8	69,6	16,9	72,2	22	77,9	24,1	63,1
Новгородская обл.	9,4	82,1	16,1	77,9	16,1	73,0	17,4	84,9	22,7	60,1
Псковская область	7,5	70,2	11,5	66,7	11,4	62,2	13,5	67,8	16,6	54,8
СЗФО	367,7	86,4	571,6	83,1	499,5	78,1	592,9	83,1	723,1	75,9
РФ	3115	81,9	4912	79,3	4243	71,6	4980	76,2	6422	72,8

¹ Если до 2009 г. доля налоговых поступлений от ОАО «Северсталь» составляла около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, то в 2010-2012 гг. она снизилась до 24%.

² Все таблицы и рисунки рассчитаны по источнику: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ Казначейства России.

В 2012 г. Вологодская область стала единственным регионом СЗФО, где не были достигнуты докризисные объемы собственных доходов (95,6% уровня 2008 г.). Отметим, что обеспеченность северо-западных территорий собственными доходами выше, чем по РФ в целом – 75,9% против 72,8% (табл. 1).

При этом в собственных доходах бюджета любого российского региона главенствующую роль играют налоговые доходы. Их доля в регионах СЗФО превышает 77% (табл. 2).

Таблица 2

ДОЛЯ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В СОБСТВЕННЫХ ДОХОДАХ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ

Субъект СЗФО	Годы						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Архангельская область	89,0	83,2	90,8	91,8	93,1	96,3	92,6
Новгородская обл.	89,4	89,2	88,6	88,8	89,1	93,9	92,1
Вологодская обл.	92,4	92,2	93,2	91,0	93,9	97,6	91,3
Мурманская область	91,7	93,6	92,6	93,7	94,4	97,5	91,3
Калининградская область	87,9	85,1	87,7	88,1	90,9	94,4	91,1
Псковская область	85,3	81,3	82,6	86,8	85,2	89,1	90,9
Республика Карелия	88,8	87,7	88,2	76,9	77,7	82,7	88,4
г. Санкт-Петербург	81,2	81,4	85,5	87,3	87,1	91,8	87,4
Республика Коми	89,8	91,7	93,2	94,0	90,1	93,8	86,8
Ленинградская область	89,8	91,7	93,2	94,0	90,1	93,8	86,4

Согласно бюджетному законодательству РФ объем налоговых поступлений можно разделить на регулирующие налоги, на собираемость которых не могут влиять региональные органы власти, и закрепленные³, в отношении которых территориями самостоятельно устанавливаются налоговые ставки и нормативы отчислений. Несомненно, увеличение доли последних повышает самостоятельность регионов в проведении социально-экономической политики. На практике совокупная доля региональных налогов в объеме налоговых доходов регионов СЗФО в период с 2006 по 2012 г. ни разу не превысила 13% (табл. 3).

При этом доля транспортного налога в налоговых платежах бюджетов регионов СЗФО весьма незначительна и по итогам 2012 г. составила всего 2% (12,4 млн. руб.). Тогда как, налог на имущество организаций в это год пополнил бюджеты регионов СЗФО на 51,6 млрд. руб., или на 8,3% налоговых доходов.

Приведенные данные свидетельствуют о наличии, и даже усилении, процесса централизации доходов в федеральном бюджете. Это также подтверждает тот факт, что зачастую регионы передают в федеральный центр значительные доли собранных на своих территориях доходов. Так, в 2006-2012 гг. подавляющее большинство регионов СЗФО передавало в федеральный центр 1/3 и более собранных на своих территориях налогов. В 2012 г. наибольший абсолютный вклад в формирование доходной части федерального бюджета внесли г. Санкт-Петербург (167 млрд. руб. налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на его территории), Республика Коми (65 млрд. руб.) и Ленинградская область (60 млрд. руб.) (табл. 4).

³ Согласно Бюджетному кодексу РФ, закрепленными за региональным уровнем налогами являются налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.

Таблица 3

ХАРАКТЕРИСТИКА НАЛОГОВ, ЗАКРЕПЛЕННЫХ ЗА РЕГИОНАЛЬНЫМ УРОВНЕМ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Субъект СЗФО	Годы									
	2006		2008		2009		2010		2012	
	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
Вологодская обл.	2,0	7,8	2,9	6,8	3,5	13,8	3,7	11,0	5,8	14,4
Калининградская обл.	2,0	14,2	2,8	13,2	3,3	16,9	3,5	14,4	4,3	13,9
Ленинградская обл.	3,6	12,6	5,2	11,7	6,3	14,4	7,1	13,5	9,4	13,7
Новгородская обл.	0,8	9,1	1,4	9,6	1,6	11,2	1,8	11,8	2,4	11,6
г. Санкт-Петербург	13,0	8,6	23,1	9,3	25,1	11,6	25,3	10,2	31,6	10,8
Республика Коми	2,8	11,0	4,1	11,3	4,7	14,3	4,8	12,8	5,3	10,6
Республика Карелия	1,2	12,0	1,7	11,0	1,8	14,2	1,8	10,7	2,1	9,9
Псковская область	0,6	9,2	0,8	8,7	1,0	9,7	1,0	9,0	1,4	9,5
Мурманская обл.	2,2	10,3	2,9	9,4	3,0	9,6	2,9	7,3	3,2	7,7
Архангельская обл.	1,6	9,2	2,0	6,2	2,4	8,9	2,6	7,3	3,1	6,3
СЗФО	30,8	9,8	49,2	9,9	57,2	13,0	59,5	11,4	68,5	10,9

Таблица 4

НАЛОГИ, СБОРЫ И ИНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПЛАТЕЖИ, ПОСТУПИВШИЕ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ ИЗ ОБЪЕМА СОБРАННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РЕГИОНОВ

Субъект СЗФО	Годы									
	2006		2008		2009		2010		2012	
	Млрд. руб.	Доля ⁴ , %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
г. Санкт-Петербург	83,5	35,7	98,2	28,7	98,2	31,9	100,0	29,1	167,0	36,9
Республика Коми	51,1	67,0	67,4	65,1	35,6	51,0	42,3	52,5	64,9	55,5
Ленинградская обл.	23,2	43,7	31,8	40,6	36,2	43,5	5,6	12,8	59,2	43,4
Калининградская область	10,9	44,0	20,0	48,7	18,4	49,5	25,8	52,7	48,5	63,2
Архангельская обл.	3,4	17,9	2,2	9,0	4,0	15,8	5,2	16,7	7,5	18,9
Вологодская обл.	9,2	26,5	21,7	34,2	4,2	15,0	4,9	13,6	6,7	15,3
Мурманская обл.	7,8	27,5	9,2	23,2	3,9	11,4	40,8	41,7	5,7	12,8
Республика Карелия	1,8	15,2	2,5	14,3	0,5	4,2	1,5	8,8	3,3	14,6
Новгородская обл.	1,9	19,0	4,2	23,1	3,2	19,1	3,2	18,9	2,8	12,8
Псковская обл.	1,4	19,0	1,1	11,2	1,2	11,4	2,2	18,1	1,9	12,9
СЗФО	194,2	31,6	258,3	29,8	217,8	33,7	255,8	33,4	406	39,4

⁴ Доля доходов, переданных в федеральный бюджет, в объеме налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории региона.

Низкие объемы доходов поступили с территорий Республики Карелия, а также Новгородской и Псковской областей. Вологодская область, будучи до 2009 г. регионом-донором и передавая в федеральный бюджет свыше 30% своих доходов, в 2012 г. оказалась на 6-м месте среди регионов СЗФО (рис. 1).

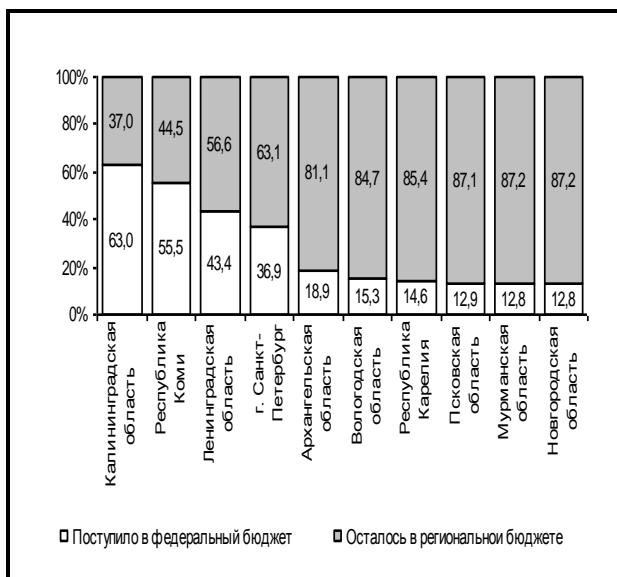


Рис. 1. Распределение налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории регионов СЗФО, между региональным и федеральным бюджетами в 2012 г.⁵

В то же время из вышестоящего бюджета на региональный уровень делегируются расходные полномочия. За период с 2006 по 2012 г. их доля значительно возросла в расходах практически всех региональных бюджетов округа, особенно в Санкт-Петербурге (в 25,5 раз), Вологодской области (4,4 раза) и Республике Карелия (4,2 раза). Напротив, наблюдалось почти трехкратное снижение показателя в Мурманской и Псковской областях (табл. 5). В настоящее время субъектам РФ передана не одна тысяча федеральных полномочий, в т.ч. отраслевых. Организация качественной реализации такого объема полномочий представляется непростой задачей. Более того, финансирование переданных полномочий осуществляется не в полном размере. По данным официальной отчетности Казначейства РФ, в 2006-2012 гг. не финансировалось до 2,7% переданных на региональный уровень расходов, что требовало поиска собственных средств.

Дисбаланс бюджетных потоков между федерацией и субъектами возможно отразить при соотношении сумм финансовых перечислений в регионы и денежных сумм изъятий из регионов. На протяжении исследуемого периода с таких территорий, как Республика Коми, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская области и Санкт-Петербург перечислили в федеральный бюджет за весь исследуемый период доходов больше, чем получили из него (табл. 6).

Северо-Западный федеральный округ характеризуется наличием регионов, не получающих финансовой помощи

⁵ Рассчитано по источнику: Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ №1-НМ Федеральной налоговой службы РФ

дотационного характера из федерального бюджета. Так называемыми регионами-донорами в 2006-2007 гг. были Санкт-Петербург, Ленинградская и Вологодская области, Республика Коми. В 2008-2010 гг. статус бездотационного региона потеряла Республика Коми, с 2011 г. – Вологодская область. Уровень дотационности северо-западных регионов оказался ниже, чем по стране – 2,1% против 6,2% (табл. 7).

Таблица 5

ДОЛЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ РАСХОДОВ В СТРУКТУРЕ РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ⁶

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010		2012 г.		2012 к 2006, раз
	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%	
г. Санкт-Петербург	0,4	6,4	0,9	3,5	1,5	6,4	2,6	3,8	10,0	2,5	↑25,5
Вологодская обл.	0,8	2,5	1,6	3,8	4,0	8,5	5,3	10,1	3,5	5,5	↑4,4
Республика Карелия	0,6	3,7	1,4	5,8	2,4	8,3	3,5	11,0	2,5	6,2	↑4,2
Новгородская обл.	0,6	6,6	1,0	5,1	1,7	6,5	2,6	9,7	2,1	5,8	↑3,5
Калининградская обл.	0,4	13,1	0,9	3,0	2,1	5,3	2,3	5,5	1,6	2,9	↑3,2
Ленинградская обл.	1,3	6,1	2,5	4,0	3,6	5,4	3,8	5,6	3,7	3,8	↑2,8
Архангельская обл.	1,4	7,5	2,1	7,2	3,3	9,5	6,1	9,9	3,7	4,7	↑2,6
Республика Коми	0,9	3,7	1,5	4,0	2,6	5,5	2,6	5,3	2,1	2,7	↑2,3
Мурманская обл.	3,4	11,9	1,3	3,0	1,7	3,4	1,9	2,4	1,4	2,1	↓2,4
Псковская обл.	5,8	6,9	11,2	5,6	20,8	7,1	13,7	11,1	2,2	6,5	↓2,6

Таблица 6

СООТНОШЕНИЕ ОБЪЕМА ДОХОДОВ, ПЕРЕДАННЫХ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ РЕГИОНАМИ, И ОБЪЕМА ПОЛУЧЕННЫХ ИМИ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ И БЮДЖЕТНЫХ КРЕДИТОВ (2006-2012 гг.)⁷

Субъект СЗФО	Передано в федеральный бюджет, млрд. руб.	Получено из федерального бюджета, млрд. руб.	Соотношение переданных и полученных средств, раз
Республика Коми	309,6	51,9	5,97
г. Санкт-Петербург	753,9	234,1	3,22

⁶ Рассчитано по источнику: отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ Казначейства России, [7, с. 177].

⁷ Рассчитано по источнику: отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ Казначейства России, [7, с. 177].

Субъект СЗФО	Передано в федеральный бюджет, млрд. руб.	Получено из федерального бюджета, млрд. руб.	Соотношение переданных и полученных средств, раз
Ленинградская область	240,1	61,4	3,91
Калининградская область	161,5	97,6	1,65
Вологодская область	54,2	63,2	0,86
Мурманская область	42,5	80,3	0,53
Новгородская область	18,1	46,9	0,39
Архангельская область	32,9	122,3	0,27
Псковская область	11,4	57,7	0,20
Республика Карелия	11,1	56,4	0,19

Нельзя не учитывать, что платежеспособность регионов в определенной степени обусловливается трансфертами, как источниками доходов региональных бюджетов. Поэтому вопрос своевременности их перечисления видится особенно важным. Однако, существующие недостатки организационного характера вызывают неравномерность предоставления трансфертов нижестоящим бюджетам, что с учетом ценового фактора создает риски неэффективного использования бюджетных средств. Зачастую треть, а то и четверть годовых федеральных трансфертов выделяется регионам в 4-м квартале (табл. 8).

Поскольку к числу важнейших задач системы межбюджетных отношений относится увеличение предложения общественных благ на субнациональном уровне, следует определить динамику размера подушевой бюджетной обеспеченности доходами и расходами.

Таблица 7

ОБЪЕМ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2012 г.	
	Млн. руб.	В % к налоговым и неналоговым доходам	Млн. руб.	В % к налоговым и неналоговым доходам	Млн. руб.	В % к налоговым и неналоговым доходам
Псковская область	2 435,9	32,5	3 540,5	30,8	4 100	24,7
Республика Карелия	1 116	10,0	1 533,7	8,6	3 050	12,9
Архангельская область	2591,7	13,0	4705,7	13,1	3 479	6,6
Вологодская область	0	0	0	0	1 332	3,0
Мурманская область	1 045,9	4,6	1 229,9	3,6	1 106	2,4
Новгородская область	847,2	9,0	847,2	5,2	471	2,2
Калининградская область	783,3	5,0	1075,0	4,4	483	1,5
Республика Коми	0	0	314,6	0,8	839	1,4
Ленинградская область	0	0	0	0	0	0
г. Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0
СЗФО	8 820,1	2,4	14 620,5	2,6	15 334	2,1
РФ, млрд. руб.	228,9	7,3	330,0	6,7	397,5	6,2

Таблица 8

ДОЛЯ БЕЗВОЗМЕЗДНЫХ ПЕРЕЧИСЛЕНИЙ ОТ БЮДЖЕТОВ ДРУГИХ УРОВНЕЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ В IV КВАРТАЛЕ

В % от годовых

Субъект СЗФО	Годы						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Псковская область	23,8	24,9	19,5	17,9	17,1	33,9	28,3
Республика Карелия	30,0	42,0	37,1	21,3	26,5	23,9	22,8
Калининградская область	46,2	48,6	45,7	13,9	27,5	41,4	24,9
Вологодская область	23,6	30,4	30,0	23,3	24,3	27,7	19,6
Новгородская область	23,7	28,9	31,8	26,3	18,6	27,5	18,1
Мурманская область	30,6	46,1	37,6	32,7	37,6	26,4	14,4
г. Санкт-Петербург	38,5	38,1	43,8	21,0	20,0	16,8	12,6
Республика Коми	31,0	33,6	24,0	26,9	17,8	22,7	11,5
Ленинградская область	43,1	46,7	47,3	25,7	20,9	27,6	9,1
Архангельская область	32,6	39,4	33,7	26,9	27,5	26,8	6,6

Таблица 9

БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ДОХОДАМИ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ

Субъект СЗФО	2006 г.		2009 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году
Республика Коми	30,8	124,0	47,7	104,1	64,6	117,4	85,7	132,7
г. Санкт-Петербург	47,8	153,0	69,5	92,8	83,3	115,1	81,1	97,4
Мурманская область	34,0	171,0	55,4	99,1	71,2	108,9	77,5	108,8
Архангельская область	21,5	123,3	39,3	96,3	51,3	103,3	62,2	121,2
Республика Карелия	21,9	110,5	37,6	95,7	55,8	112,9	60,1	107,7

Субъект СЗФО	2006 г.		2009 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году
Новгородская область	18,3	109,4	36,9	109,5	44,5	122,2	60,0	134,8
Калининградская область	22,2	137,7	44,8	112,8	51,6	126,2	56,5	109,7
Ленинградская область	22,6	132,3	38,3	98,5	48,0	115,1	55,2	115,0
Вологодская область	26,5	124,9	32,9	79,3	42,2	110,9	50,6	119,9
Псковская область	15,6	124,0	28,8	110,8	41,5	124,2	45,9	110,6
СЗФО	32,6	141,1	50,9	96,0	67,3	120,6	69,4	103,1

Таблица 10

БЮДЖЕТНАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ РАСХОДАМИ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ

Субъект СЗФО	2006 г.		2009 г.		2011 г.		2012 г.	
	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году	Тыс. руб.	В % к предыдущему году
Республика Коми	30,2	126,4	48,8	105,4	65,9	122,3	86,8	131,7
Мурманская область	33,8	169,8	58,4	103,7	70,2	112,7	84,2	119,9
г. Санкт-Петербург	40,7	136,6	70,9	90,3	84,1	112,4	81,7	97,1
Архангельская область	21,2	123,3	44,4	100,4	55,8	112,1	66,0	118,3
Республика Карелия	23,4	120,6	42,6	106,8	56,0	111,8	63,5	113,4
Калининградская область	22,3	138,5	42,0	108,2	51,6	117,1	57,6	116,3
Новгородская область	18,8	118,2	39,5	118,9	44,4	105,7	57,4	129,3
Ленинградская область	21,1	118,5	41,0	107,3	46,7	115,7	55,5	118,8
Вологодская область	26,2	115,4	38,4	92,5	48,6	110,2	53,2	109,5
Псковская область	14,1	118,5	29,9	118,2	42,2	122,2	50,9	120,6
СЗФО	29,9	131,7	53,2	97,6	65,0	113,3	71,0	109,3

В 2006 г. в пятерку лидеров СЗФО по абсолютному значению среднедушевых доходов входили Санкт-Петербург, Республика Коми, Мурманская, Вологодская и Ленинградская области. По итогам 2012 г. наибольшие темпы прироста показателя были зафиксированы в Новгородской и Архангельской областях, а также Республике Коми (табл. 9).

До кризиса обеспеченность населения округа общественными расходами имела тенденцию к росту, после него позитивная динамика изменилась. Наибольший дефицит публичных услуг населению наблюдался в Вологодской и Псковской областях. В них уровень подушевой бюджетной обеспеченности расходами на душу населения был ниже, чем в целом по округу (табл. 10).

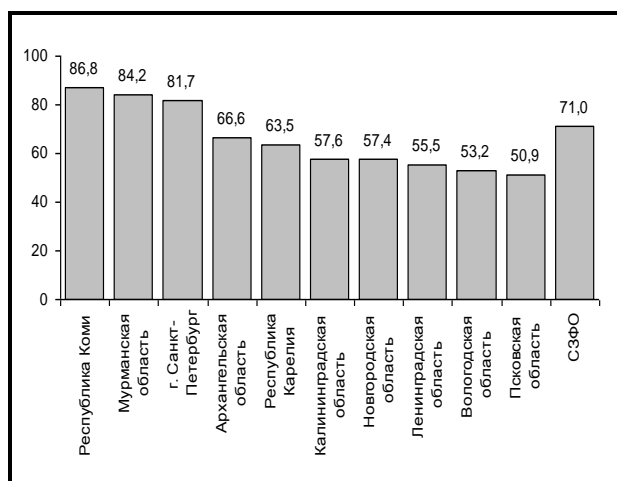


Рис. 2. Степень обеспеченности расходов собственными доходами консолидированных бюджетов, %

Наиболее полно удовлетворить спрос населения на бюджетные услуги невозможно без обеспечения передачи на территориальный уровень ресурсов, достаточ-

ных для реализации расходных полномочий. Поэтому необходимо определить показатель обеспеченности расходов собственными доходами, позволяющий оценить способность бюджета выполнять за счет собственных налоговых и неналоговых доходов расходные полномочия. Судя по итогам 2012 г., самые высокие в СЗФО показатели у Республики Коми, Мурманской области и г. Санкт-Петербурга, самые низкие – у Вологодской и Псковской областей (рис. 2).

Анализ состояния межбюджетных отношений регионов СЗФО и федерального центра позволяет выявить сильные и слабые развития данной системы. Среди сильных сторон отметим высокую (более 70%) долю собственных доходов в бюджетах регионов и, как следствие, их относительно низкую зависимость от финансовой помощи. К числу слабых сторон нами отнесены двукратная межрегиональная дифференциация по уровню подушевой бюджетной обеспеченности доходами, а также растущий в последние годы дефицит бюджетов (с 2009 г. в ряде регионов их размер превышает 15% объема собственных доходов⁸) (табл. 11).

Таблица 11

РАЗМЕР ДЕФИЦИТА КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ, В % К СОБСТВЕННЫМ ДОХОДАМ⁹

Субъект СЗФО	Годы						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Вологодская обл.	0	0,1	0	23,1	18,7	18,1	14,4
Ленинградская обл.	0	0	0	8,6	0	0	16,1
г. Санкт-Петербург	0	0	5,7	2,6	4,1	1,1	16,8
Республика Карелия	9,1	6,9	2,0	20,1	2,2	0,6	17,4

⁸ В соответствии со ст. 92.1 Бюджетного кодекса РФ, дефицит бюджета субъекта Федерации не должен превышать 15% общего объема доходов бюджета без учета объема безвозмездных поступлений.

⁹ Рассчитано по источнику: отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ Казначейства России, [7. с. 181].

Субъект СЗФО	Годы						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Республика Коми	0	0	1,1	3	2,4	2,5	17,4
Архангельская область	0	0	12,1	21,7	15,1	12,8	18,9
Новгородская обл.	0	0	6,7	10,3	20,3	0	19,8
Мурманская обл.	0	0	0,9	7,7	0	0	26,9
Калининградская область	0	0	1,1	0	11,2	0,1	44,5
Псковская обл.	0	0	0	6,5	5,3	2,8	44,6
СЗФО	0	0	3,7	6,2	3,5	1,9	19,1

До сих пор в РФ наблюдается нарушение основополагающих принципов бюджетного федерализма:

- самостоятельность бюджетов;
- соответствие объема возложенных расходных обязательств доходным полномочиям;
- равномерность бюджетной обеспеченности различных территорий.

Этому препятствуют сохраняющиеся годами проблемы в системе межбюджетных отношений, особое место среди которых занимает проблема оптимизации налоговых и неналоговых зачислений в бюджеты различных уровней. Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике параметры налогового распределения бюджетных доходов практически позволяют формировать достаточно самостоятельные бюджеты с учетом финансовых возможностей и потребностей территории.

Оценка межбюджетных отношений

В научной литературе к настоящему моменту существует большое количество авторских методик, затрагивающих оценку устойчивости и сбалансированности бюджетов [Г.Б. Поляка, О.В. Врублевской, С.А. Суспицына, В.А. Бескровной, Т.В. Сорокиной, Н.И. Яшиной и О.В. Емельяновой, В.И. Клисторина, Т.В. Сумской, С.В. Богомолова, В.А. Гришина, И.А. Дрожжина и другие]. Следовательно, ограниченный перечень показателей оценки межбюджетных отношений становится следствием того, что вопрос взаимодействия бюджетом является одним из дополнительных блоков при оценке другой категории общественных финансов. Значимый методологический подход к оценке межбюджетных отношений представлен в исследованиях А.Е. Суглобова, А.Г. Силуанова, И.В. Стародубровской, В.С. Назарова [10, с. 8]. Тем не менее, они нацелены на оценку бюджетных взаимоотношений исключительно региональных и муниципальных органов власти. А также не содержат пороговых значений сводной оценки и процедуры ее интерпретации. Данные подходы станут методологической базой для обоснования перечня показателей и разработки комплексной методики оценки системы межбюджетных отношений региона.

Разработанная нами методика оценки межбюджетных отношений региона предполагает оценивать их результативность, что задается ориентирами бюджетной федеральной политики на результат. Только результативное межбюджетное регулирование может быть эффективным. Результативность определяется по уровню реализации цели и задач. В связи с этим, межбюджетное регулирование можно назвать результативным при следующих условиях [5, с. 10]:

- реализована цель системы межбюджетных отношений;
- достигнута результативность по отдельным задачам системы;

- полученные конечные результаты соответствуют потребностям.

В качестве направлений оценки автором предложены четыре основные задачи системы межбюджетных отношений:

- фискальная автономия;
- достаточность финансовых ресурсов;
- результат бюджетного выравнивания;
- стабильность межбюджетного регулирования.

Таблица 12

СИСТЕМА НАПРАВЛЕНИЙ И ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Межбюджетные отношения региона с федеральным уровнем	Межбюджетные отношения региона с муниципальным уровнем
Степень финансовой автономии	
Коэффициент финансовой автономии	Коэффициент финансовой автономии
Коэффициент чистой налоговой автономии	Коэффициент чистой налоговой автономии
Коэффициент соотношения собранных на территории региона и поступивших в вышестоящий бюджет доходов	Коэффициент уровня расходов на обслуживание долга
Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета	Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета
Достаточность финансовых ресурсов	
Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами	Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами
Коэффициент соотношения дефицита бюджета с объемом собственных доходов	Коэффициент соотношения дефицита бюджета с объемом собственных доходов
Бюджетная обеспеченность доходами на душу населения	Показатель распределения полномочий между уровнями бюджетной системы
Бюджетная обеспеченность расходами душу населения	Доля доходов местных бюджетов в консолидированном региональном
Стабильность межбюджетного регулирования (для обоих уровней взаимодействия)	Результат бюджетного выравнивания (для межбюджетных отношений региона с муниципальными образованиями)
Соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов	Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами с учетом дотаций
Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV кв. финансового года	Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами с учетом дотаций и субсидий
Доля делегированных расходов в структуре расходов бюджета	Показатель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов
Показатель финансирования делегированных расходов бюджетов	Доля иных межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов

По каждому из направлений рассматривается набор показателей, при выборе которых использованы несколько основополагающих принципов:

- системности;
- комплексности;
- иерархии;
- достоверности;
- надежности;
- точности;
- простоты;
- транспарентности;

- полноты;
- ориентированности на различных пользователей информации и др. (табл. 12).

В основу предлагаемой методики оценки результативности межбюджетных отношений положена балльная шкала, позволяющая произвести позиционирование состояния взаимодействия бюджетов разных уровней. Пороговые значения показателей системы межбюджетных отношений выявлены на основе требований федерального законодательства и экспертным путем.

При этом алгоритм проведения оценки результативности межбюджетных отношений региона предусматривает пять этапов (табл. 13).

Таблица 13

ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ МАТЕМАТИЧЕСКИХ РАСЧЕТОВ ПРИ ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНА

Наименование этапа	Способ выражения результата
Определение значения показателя M_i	Для каждого показателя установлены максимальное (наилучшее) и минимальное (наихудшее) пороговые значения. В случае если значение показателя находится за пределами минимального, то оценка показателя равна нулю, за пределами максимального – оценка, равная единице. Если значение показателя лежит в интервале между двумя пороговыми значениями – оценка рассчитывается как: $M_i = \frac{V_i - V_{min}}{V_{max} - V_{min}}$ где V_i – фактическое значение i -го показателя; V_{min} – минимальное пороговое значение показателя i ; V_{max} – максимальное пороговое значение показателя i
Расчет сводной балльной оценки направления SMd_i	$SMd_i = \frac{\sum_{i=1}^4 M_i}{4}$
Расчет интегральной оценки по уровню взаимодействия I_j	$I_j = \frac{\sum_{i=1}^m SWd_i}{m}$ где m – количество направлений
Расчет интегрального показателя I	$I = \frac{\sum_{j=1}^2 I_j}{2}$
Интерпретация интегральной оценки	1) [0,00]-[0,20] – кризисное состояние межбюджетных отношений, очень низкая результативность. 2) 0,20-[0,40] – критическое состояние, низкая результативность. 3) 0,40-[0,60] – нестабильное состояние, средняя результативность. 4) 0,60-[0,80] – устойчивое состояние, высокая результативность. 5) 0,80-[1,00] – позитивное состояние, очень высокая результативность

Предложенная методика оценки результативности системы межбюджетных отношений позволит:

- определить результативность и эффективность использования существующих инструментов межбюджетного регулирования;
- провести сравнительный анализ межбюджетных отношений разных регионов;

- обоснованнее оценить перспективы построения модели бюджетного федерализма;
- оценить возможность повышения результативности межбюджетных отношений в целом и по каждому направлению.

Первая часть методики, затрагивающая оценку результативности межбюджетных отношений региона с федеральным центром, апробирована на материалах субъектов СЗФО.

Полученный результат продемонстрировал в большинстве случаев среднюю степень результативности межбюджетных отношений и нестабильность его регулирования в регионах СЗФО (табл. 14). По итогам 2012 г. наиболее положительное (устойчивое) состояние системы межбюджетных отношений проявилось в Мурманской области и Санкт-Петербурге. Тогда как Вологодская, Ленинградская области и Республика Коми сильно пострадали от финансового кризиса, и к 2012 г. не смогли вернуть былые успехи. В исследуемом периоде в Новгородской, Псковской областях и Республике Карелия ситуация оценивалась как нестабильная, поэтому данные регионы замкнули десятку.

Таблица 14

РАСЧЕТ ИНТЕГРАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНОВ СЗФО И ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА

Субъект СЗФО	Годы							Изменение 2012-2006
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Мурманская область	0,70	0,71	0,62	0,52	0,62	0,71	0,70	0,00
г. Санкт-Петербург	0,80	0,79	0,71	0,63	0,65	0,72	0,66	-0,14
Архангельская область	0,63	0,64	0,55	0,36	0,51	0,46	0,66	0,03
Республика Коми	0,81	0,77	0,81	0,66	0,72	0,68	0,66	-0,15
Вологодская область	0,80	0,69	0,69	0,49	0,63	0,61	0,61	-0,19
Ленинградская область	0,78	0,76	0,74	0,64	0,79	0,62	0,55	-0,24
Калининградская область	0,66	0,65	0,63	0,66	0,50	0,56	0,51	-0,15
Псковская область	0,65	0,64	0,69	0,62	0,54	0,55	0,49	-0,16
Республика Карелия	0,58	0,59	0,54	0,54	0,56	0,61	0,48	-0,09
Новгородская область	0,70	0,68	0,53	0,59	0,62	0,56	0,48	-0,22

Как необходимо отметить, в большей степени финансово автономными в 2012 г. стали региональные органы власти г. Санкт-Петербург, Республики Коми и Мурманской области, тогда как наименее финансово автономными – Республики Карелия, Калининградской и Псковской областей. Наиболее высокая степень обеспеченности собственными бюджетными средствами находит отражение в регионах с развитой экономикой – Республике Коми, г. Санкт-Петербург, Мурманской и Ленинградской областях. Более слабые в данной сфере территории – Новгородская и Псковская области – вынуждены полагаться на финансовую помощь из федерального бюджета. Степень обеспеченности собственными бюджетными средствами таких регионов Северо-Запада, как Вологодская и Архангельская области, сильно зависела от мировой конъюнктуры и состояния бюджетнообразующих отраслей (металлургическая и добыча сырой нефти, природного

газа и газового конденсата). Поэтому данные регионы, а также Мурманская область, как показала оценка, характеризовались наибольшей стабильностью межбюджетного регулирования.

Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что региональным органам власти и местному самоуправлению следует внести коррективы в бюджетно-налоговую политику по следующим основным направлениям.

1. Разграничение полномочий между уровнями власти по принципу соответствия расходных полномочий доходным источникам каждого уровня бюджетной системы.
2. Повышение стабильности межбюджетных отношений с целью обеспечения прогнозируемости межбюджетных отношений и регулярности перечисления трансфертов.
3. Совершенствование существующего порядка налогообложения, в частности:
 - повышения собираемости территориальных налогов;
 - оптимизации политики льготного стимулирования;
 - совершенствования порядка налогообложения доходов физических лиц.
4. Мобилизация неналоговых доходов путем повышения эффективности использования государственного имущества.
5. Оптимизация расходной части бюджетов.

Данный методический инструментарий даст федеральным, региональным органам власти и местному самоуправлению возможность более обоснованно подходить к корректировке межбюджетного регулирования, учитывать специфику конкретного региона и определять на этой основе пути совершенствования межбюджетных отношений. Результаты оценки представляют важную информационную базу для управленцев различных уровней власти, которые призваны действовать в направлении построения эффективной системы межбюджетных отношений, способствующей повышению благосостояния населения.

Литература

1. Балтина А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования [Текст] : монография / А.М. Балтина, В.А. Волохина. – Оренбург : ОГУ, 2004. – 197 с.
2. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах РФ [Текст] / А.С. Колесов, В.А. Гуров, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова ; под общ. ред. А.С. Колесова. – М. : Финансы, 2007. – 600 с.
3. Другова Ю.В. Бюджетный федерализм (правовой аспект) [Текст] : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Ю.В. Другова. – М., 1999. – 206 с.
4. Карасева М.В. Право собственности на бюджетные средства [Электронный ресурс] / М.В. Карасева // Финансы. – 2007. – №6. Режим доступа: <http://www.finance-journal.ru>
5. 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. – С. 3-39.
6. 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. – 2012. – №1. – С. 136-146.
7. Печенская М.А. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений региона и федерального центра [Текст] / М.А. Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. – 2012. – №5. – С. 173-182.
8. Рязанцева М.В. Оптимизация бюджетной системы и межбюджетных отношений в регионе (на материалах Ставропольского края) [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / М.В. Рязанцева. – Ставрополь, 2003. – 212 с.
9. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России [Текст] : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / А.Г. Силуанов. – Уфа, 2012. – 405 с.

10. Силуанов А.Г. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / А.Г. Силуанов, И.В. Стародубровская, В.С. Назаров // Экономическая политика. – 2011. – №1. – С. 5-22.
11. Суглобов А.Е. и др. Межбюджетные отношения в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособ. для вузов / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М. : Юнити-Дана, 2010. – 263 с.
12. Татаркин А.И. Оптимизация межбюджетных отношений в регионе в современных условиях (проблемы и возможные пути решения) [Текст] / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова. – Екатеринбург : Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007. – 60 с.

Ключевые слова

Межбюджетные отношения; федеральный бюджет; бюджет региона; бюджетная обеспеченность; регулирование; методический инструментарий; результативность; оценка состояния; налоговые доходы; трансферты.

Печенская Мария Александровна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность статьи Печенской М.А. «Регион и федеральный центр: состояние и оценка результативности бюджетных отношений» определяется отсутствием как единого представления о сущности межбюджетных отношений, так и инструментария для комплексной оценки межбюджетных отношений региона с другими уровнями бюджетной системы. Проблема, представленная в статье, является актуальной и соответствует тематике журнала. Название статьи полностью раскрывает ее содержание.

Научная новизна и практическая значимость. В статье проведен ретроспективный анализ состояния межбюджетных отношений регионов и выявлены недостатки данной системы. Представленный на рецензию материал обладает научной новизной, которая выражается в уточнении трактовки термина «межбюджетные отношения», разработке методики оценки результативности межбюджетных отношений региона и ее апробации на материалах субъектов Северо-Западного федерального округа, а также в предложении перспективных направлений совершенствования межбюджетных отношений регионов. Полученные результаты имеют теоретическое и практическое значение для исследователей данной области и специалистов в сфере региональных финансов.

Содержание статьи логически взаимосвязано. Стиль изложения материала носит научный характер, о чем свидетельствуют определенные речевые обороты, свойственные научным публикациям. Имеются ссылки на использованную литературу и другие информационные источники.

Заключение: рецензируемая работа Печенской М.А. «Регион и федеральный центр: состояние и оценка результативности бюджетных отношений» отвечает требованиям, предъявляемым к научным статьям, и может быть рекомендована к публикации.

Селименков Р.Ю., к.э.н., зам. зав. отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах ФГБУН «Институт социально-экономического развития территорий РАН» (г. Вологда)