

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

Институт социально-экономического развития
территорий Российской академии наук

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ

ТЕНДЕНЦИИ
СОСТОЯНИЕ
ПЕРСПЕКТИВЫ

Вологда • 2016

Анна Поварова

**Региональные
бюджеты: Тенденции,
состояние, перспективы**

«ИСЭРТ РАН»

2016

УДК 332.1(470)
ББК 65.261.713(2Рос)

Поварова А. И.

Региональные бюджеты: Тенденции, состояние, перспективы /
А. И. Поварова — «ИСЭРТ РАН», 2016

ISBN 978-5-93299-328-6

Монография посвящена системным проблемам формирования и исполнения региональных бюджетов Российской Федерации. Авторы исследуют актуальный вопрос путей повышения бюджетной обеспеченности российских территорий в кризисной ситуации. Выявлен низкий уровень налоговой компетенции субъектов Федерации, который препятствует расширению доходного потенциала территорий. Исследованы тенденции развития межбюджетных взаимоотношений регионального уровня власти с федеральным, наличие которых доказывает существование в России процесса централизации полномочий в противовес декларируемому повышению финансовой автономии региональных бюджетов. Книга адресована работникам органов управления, научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам высших учебных заведений экономической направленности, а также широкому кругу читателей, которых интересуют вопросы бюджетной политики.

УДК 332.1(470)
ББК 65.261.713(2Рос)

ISBN 978-5-93299-328-6

© Поварова А. И., 2016
© ИСЭРТ РАН, 2016

Содержание

Предисловие	6
Глава 1. Роль регионального бюджета в социально-экономическом развитии территорий	8
Конец ознакомительного фрагмента.	12

А. И. Поварова, М. А. Печенская
Региональные бюджеты.
Тенденции, состояние, перспективы

© Печенская М. А., Поварова А. И., 2016

© ИСЭРТ РАН, 2016

* * *

Предисловие

Современные реалии существования общества, экономическая турбулентность, к которой вынуждена приспособляться Российская Федерация, неразрывно связаны с эффективностью государственного управления. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года устойчивость бюджетной системы рассматривается в качестве важнейшего условия решения стратегических социально-экономических задач и финансового обеспечения инновационного развития экономики. В число основных инструментов укрепления экономической безопасности согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года включено проведение активной налогово-бюджетной политики¹.

Система управления и распределения властных полномочий в России является квинтэссенцией мирового опыта, но опыта, не адаптированного к специфике нашей страны. Прежде чем определять механизмы повышения эффективности государственного управления, следует еще раз определить критерии эффективности – это способность государственных структур на различном уровне успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго очерченном правовом пространстве.

Развитие бюджетной системы Российской Федерации должно строиться на принципе эффективного взаимодействия мощного федерального центра с регионами и муниципалитетами, располагающими финансовыми ресурсами и способными эффективно решать самостоятельно или совместно с центром основные вопросы жизнедеятельности людей. Тем не менее нельзя говорить об универсальности данной схемы, что связано с сильной дифференциацией территорий по политическим, климатическим, социально-экономическим и иным признакам. Однако новым важнейшим направлением повышения эффективности государственной власти в целом может и должно стать укрепление ее региональной составляющей, то есть экономической и финансовой основ территорий. Это действенный путь повышения и эффективности региональной власти, которая получает возможность формировать бюджет и внебюджетные фонды и тем самым решать стоящие перед ней вопросы в большей степени за счёт собственных ресурсов, а не финансовой помощи и рыночных заимствований.

В рыночной экономике превращение территорий в самоуправляемые привело к возрастанию интереса к исследованию их обеспеченности различными ресурсами (финансовыми, трудовыми, природными и т. д.). При этом оценка совокупной способности всех ресурсов, прежде всего бюджетных, максимально обеспечивать воспроизводственный процесс и удовлетворение общественных потребностей характеризует социально-экономический потенциал субъектов Российской Федерации.

В переломный период, когда территориальные бюджеты в полной мере ощущают ограниченность собственных бюджетных ресурсов, тяжесть долговой нагрузки, недостаточные возможности роста расходов на реализацию социально-экономических майских указов Президента России, актуальность устойчивого развития российских регионов в контексте их бюджетной обеспеченности повышается.

Если скорректировать объём собственных доходов на индекс потребительских цен, то окажется, что большинство субъектов РФ к 2016 году не смогут выйти на траекторию докри-

¹ Укреплению экономической безопасности будет способствовать совершенствование государственного регулирования экономического роста путем разработки концептуальных и программных документов межрегионального и территориального планирования, создания комплексной системы контроля над рисками, включая проведение активной государственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики (п. 63 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года).

зисного уровня. Превышение темпов роста расходов над темпами роста доходов бюджетов субъектов РФ (6 % против 1 %), сопровождаемое сокращением федеральной финансовой помощи (на 7 %), спровоцировало беспрецедентный рост дефицита региональных бюджетных систем, который по итогам 2014 года достиг 450 млрд. рублей, или 6,3 % к собственным доходам бюджетов. Почти треть собственных доходов бюджетов российских регионов составил государственный долг. В ряде субъектов его объём превысил 80–100 % налоговых и неналоговых доходов. Долговая нагрузка региональных бюджетов выросла в 3,4 раза, закредитованность – в 4,5 раза. Поэтому критичность финансового положения большинства субъектов РФ требует особого внимания к вопросу повышения эффективности государственного управления.

Усиление структурных проблем, характерных для экономических систем большинства субъектов Российской Федерации, таких как низкая степень диверсифицированности доходной базы, недостаточный уровень налогового администрирования, слабая ориентированность бюджетных расходов на результат, приоритетность политики выравнивания территорий в ущерб инвестиционному развитию, актуализирует проблемы повышения эффективности государственного управления.

Авторы данного исследования попытались дать анализ трансформационных процессов в бюджетном регулировании, найти и обозначить бюджетные ресурсы, а также рассмотреть способствующие этому механизмы.

Глава 1. Роль регионального бюджета в социально-экономическом развитии территорий

Бюджетная политика играет ключевую роль при формировании условий для устойчивого экономического роста территорий. Поэтому в настоящее время проблема формирования бюджета и управления бюджетным процессом на региональном уровне очень актуальна.

На протяжении последних лет формирование консолидированного бюджета российских регионов происходило в условиях кризиса и преодоления посткризисных последствий. Вместе с тем обеспечение финансовой устойчивости и стабильности доходной базы бюджета, укрепление и наращивание налогового потенциала, оптимизация расходной части бюджета стали основными задачами региональных органов власти.

Определяющее значение в процессе формирования и развития экономической структуры любого современного общества имеет государственное регулирование в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм – финансовая система общества, главным звеном которой выступает государственный бюджет. Как макроэкономический инструмент, бюджет способен количественно и качественно влиять на эффективность общественного производства. Количественное влияние характеризуется пропорциями мобилизуемых и используемых бюджетных средств, качественное – воздействием бюджета на материальные интересы участников воспроизводственного процесса через формы организации бюджетной системы.

Субнациональные бюджеты представляют собой второй уровень иерархически построенной бюджетной системы Российской Федерации. Они регулируют территориальные пропорции общественного воспроизводства, прежде всего в части установления равновесия между величиной созданного продукта и объёмом конечного потребления территории.

В последние годы наблюдается регионализация экономических процессов: функции их регулирования переходят от центральных уровней власти к региональным. Поэтому роль территориальных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется.

Влияние бюджета на развитие региона обусловлено и тем существенным обстоятельством, что бюджет представляет собой ни с чем не сравнимый по объёму фонд денежных ресурсов, обладающий огромным инвестиционным потенциалом. И то, как будет использован этот потенциал, решающим образом предопределяет направления развития, обусловит устойчивость региональной экономики.

Территориальные бюджеты по своему статусу занимают двойственное положение, поскольку, с одной стороны, имеют самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, а с другой стороны, занимают промежуточное место в финансово-бюджетной системе: получая помощь из федерального бюджета, они сами оказывают аналогичное финансовое содействие местным бюджетам. Самостоятельность бюджета как один из принципов, характеризующих бюджетную систему региона и страны в целом, обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования. Именно объём бюджетных прав субъектов показывает истинный уровень их самостоятельности. Бюджетная самостоятельность региона является его важнейшей характеристикой, раскрывающей экономические отношения между регионом и государством, отражающие уровень его обособленности и эффективности принятия экономических решений.

Потребности региона в бюджетных ресурсах определяются решением следующих проблем:

- обеспечение полноценного финансирования расходов регионов;
- финансирование социальной сферы региона;
- осуществление региональной инвестиционной деятельности;
- финансовые вопросы функционирования муниципальных образований в структуре региона.

Для целенаправленного и успешного регулирования государством всей системы бюджетных отношений важное значение имеет определение базовых понятий бюджетного процесса. В статье 6 Бюджетного кодекса РФ приведены понятия и термины, нормативное закрепление которых играет принципиальную роль в организации бюджетной деятельности. Однако не все они в достаточной степени обоснованы, что приводит к проблемам в практической реализации бюджетных отношений.

К числу таких понятий относится бюджетная обеспеченность, которая положена в основу механизма бюджетного регулирования, применяемого как в России, так и за рубежом. Вместе с тем экономическое содержание этой категории не до конца понятно, раскрыто и поддается формализованному выражению, несмотря на упоминание о нем в ряде законодательных актов.

Для того чтобы раскрыть сущность бюджетной обеспеченности, рассмотрим подходы к её определению в зависимости от исторического развития бюджетных отношений, закреплённых в нормативно-правовых актах государства.

В период СССР в основе понятия «бюджетная обеспеченность» была концепция минимального бюджета, хотя само понятие «минимальный бюджет» первоначально отражено лишь в Законе Российской Федерации от 15 апреля 1993 года (статья 1)². В этом законе оно определялось как расчетный объем доходов соответствующего бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению соответственно Верховного Совета Российской Федерации, иного вышестоящего представительного органа власти.

Понятие «бюджетная обеспеченность» впервые введено в российскую терминологию в 1991 году, что связано с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года № 1551-1. Данный закон не давал определения, а только предписывал рассчитывать среднюю по региону величину бюджетной обеспеченности на одного жителя для установления нормативов отчислений в местные бюджеты.

Позже понятие «бюджетная обеспеченность» было зафиксировано в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ, где говорится о «нормативе минимальной бюджетной обеспеченности» как «расчетном показателе минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя в текущих расходах».

В Бюджетном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 2000 г., дано определение минимальной бюджетной обеспеченности как минимально допустимой стоимости государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти в расчете на душу населения за счет средств бюджета.

В нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения, определения бюджетной обеспеченности весьма разнородны. В региональном законодательстве бюджетная обеспеченность определя-

² Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».

ется как сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг субъекта Российской Федерации (Архангельская и Ленинградская области). Понятие бюджетной обеспеченности уточнено как «отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта Российской Федерации» (Вологодская область, Республика Калмыкия, Ставропольский край, Ярославская область).

Таким образом, действующее российское законодательство не содержит законодательно закреплённого определения бюджетной обеспеченности. В нормативно-правовых актах фигурируют лишь относящиеся к этому понятию различные термины (бюджетная обеспеченность населения, бюджетная обеспеченность региона, минимальная бюджетная обеспеченность, расчётная бюджетная обеспеченность), не дающие чёткого определения.

С развитием бюджетного федерализма и межбюджетных отношений возникла потребность в объективной оценке степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем. Для такой оценки необходим интегральный критерий, который может служить основой для действительной реализации принципов самостоятельности и сбалансированности бюджетов, принципа равенства прав органов власти и управления нижестоящего уровня во взаимоотношениях с органами власти вышестоящего уровня. Именно показатель бюджетной обеспеченности стал интегральным критерием, который используется в России в практике межбюджетного взаимодействия с 2005 года.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что для бюджетного законодательства характерно отсутствие единства в отношении того, с какими именно показателями связывать понятие бюджетной обеспеченности – с доходами или расходами. Чаще всего бюджетную обеспеченность отождествляют с доходами бюджета на душу населения. На наш взгляд, такой подход не совсем оправдан, поскольку бюджет представляет собой не только фонд образования централизованных финансовых ресурсов, но и фонд их использования. Поэтому, говоря о бюджетной обеспеченности, необходимо учитывать и подушевую обеспеченность государственными расходами, то есть тот объём общественных услуг, который государство оказывает в расчёте на каждого гражданина в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, правопорядка и т. д.

Кроме того, можно отметить ограниченность в понимании бюджетной обеспеченности, которую связывают со средствами одного бюджета, без учета расходования на территории субъекта средств бюджетов других уровней. Между тем бюджетные ресурсы субъекта или муниципалитета не ограничиваются собственными доходами. В каждой территории расходуются значительная часть средств вышестоящих бюджетов на содержание бюджетополучателей и финансирование целевых программ. Эти средства, подвергаясь наряду с собственными ресурсами бюджетному перераспределению, существенно влияют на социально-экономическое положение в регионе.

Обобщая сказанное относительно нормативного толкования бюджетной обеспеченности, можно заключить, что имеет место несогласованность между положениями отдельных законов, регламентирующих процедуры бюджетного регулирования, и путаница в терминах, некоторые из которых вовсе не определены законодательно.

В экономической литературе рассматривается прежде всего финансовая обеспеченность региона, представляющая собой соотношение финансовых ресурсов региона и потребности в них, рассчитанной с учетом социальных нормативов и их дифференциации по важнейшим направлениям социально-экономического развития.

В условиях перехода к децентрализации управления финансовыми ресурсами понятие финансовой обеспеченности трансформируется в понятие финансовой самостоятельности, то есть достижение финансового обеспечения в первую очередь за счёт собственных ресурсов. И наконец, более узкий смысл имеет понятие «бюджетная самообеспеченность» (самодостаточность), показывающее бюджетные источники финансового обеспечения субъекта. Бюджетная

самообеспеченность предполагает опору в основном на собственные возможности и источники поступлений в региональный бюджет, соизмеримых с расходами, достаточными для обеспечения необходимого уровня благосостояния населения, осуществления соответствующих социально-экономических программ.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.