

УДК 336.143.01(470)

© А.И. Поварова

© М.А. Печенская

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ РЕГИОНА

*Статья открывает цикл исследований по проблеме бюджетной обеспеченности региона. Рассмотрены подходы к толкованию данного понятия. Проанализированы существующие методики оценки состояния бюджетной системы. На их основе разработана методика оценки бюджетной обеспеченности субъектов Федерации.*

*Бюджетная обеспеченность региона, ресурсное обеспечение региона, бюджетное регулирование, методика оценки бюджетной обеспеченности региона, индикаторы бюджетной обеспеченности.*

В современных условиях развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений повышается необходимость объективной оценки степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем. Для характеристики социально-экономического потенциала субъектов Федерации необходимо оценивать совокупную способность различного вида ресурсов, прежде всего бюджетных, максимально обеспечивать воспроизводственный процесс и удовлетворение общественных потребностей. А для этого необходим интегральный критерий, который сможет стать основой для действительной реализации принципов самостоятельности и сбалансированности бюджетов, а также принципа равенства прав органов власти и управления нижестоящего уровня во взаимоотношениях с органами власти выше-

стоящего уровня. Таким интегральным критерием, который используется в РФ в практике межбюджетных отношений на региональном уровне, становится показатель бюджетной обеспеченности. Он является важнейшей характеристикой региона, раскрывающей экономические отношения между субъектом и государством, поскольку позволяет проследить динамику его развития и выявить угрозы.

Превращение регионов в экономически самоуправляемые территории обусловило возрастание интереса к исследованию их бюджетной обеспеченности. А в кризисный период, когда российские регионы в полной мере ощущают дефицит ресурсов и обострение социальных проблем, вопрос их устойчивого развития в контексте бюджетной обеспеченности приобретает особую актуальность.



ПОВАРОВА Анна Ивановна  
младший научный сотрудник ИСЭРТ РАН  
anna631506@mail.ru



ПЕЧЕНСКАЯ Мария Александровна  
младший научный сотрудник ИСЭРТ РАН  
marileen@bk.ru

Бюджетная обеспеченность российских регионов характеризуется сильной дифференциацией. Её степень зависит от неоднородности социально-экономического пространства, ресурсной обеспеченности, климатической, географической и этнокультурной специфики отдельных территорий.

Действительно, разрыв между субъектами РФ по размеру среднедушевого бюджетного дохода составил в 2009 году 19 раз против 16 в 2008 году [6,7]. Сильные различия в их развитии объективно становятся причиной их деления на финансово развитые – регионы-доноры, которые, как бытует мнение, «кормят» всю страну, и менее развитые, отсталые и даже депрессивные – регионы-реципиенты, являющиеся с позиций самостоятельности формирования бюджетов дотационными.

Несмотря на высокую степень экономического развития, регионы-доноры имеют разную среднедушевую бюджетную обеспеченность: в нефтегазодобывающих автономных округах Урала и Дальнего Востока душевые доходы бюджета выше средних по регионам страны в 3,2 – 5 раз, в Москве – 2,3 – 3,3 раза, в Тюменской области – до 2,2 раза, а в остальных регионах превышение минимально. Стоит сделать оговорку, что донорами следует считать не самые богатые регионы страны, а те, которые способны самостоятельно выполнять свои обязательства.

Количество регионов-доноров в России систематически сокращается. Более того, по заявлению министра регионального развития РФ Виктора Басаргина, согласно прогнозным оценкам, в 2010 году в России останутся только 2 региона-донора: Москва и Санкт-Петербург. Причиной станет ухудшение их экономического положения, вызванное финансово-экономическим кризисом [9].

К настоящему времени более 70% регионов имеют уровень бюджетной обе-

спеченности на душу населения ниже среднероссийского. В 2009 году наименее обеспеченным стало население регионов Южного федерального округа, таких как Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, а наиболее обеспеченным – население регионов Дальневосточного федерального округа (Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Чукотский автономный округ).

Что касается Вологодской области, то она относится к наименее обеспеченным бюджетными средствами на душу населения регионам Северо-Запада: в 2009 году данный показатель составил 32938,75 руб. на человека (ниже среднероссийского уровня), тогда как в 2008 году – 41560,25 руб.

Таким образом, многие регионы страны ограничены в своей ресурсной базе, что вызывает объективную необходимость бюджетного регулирования объёма расходных и доходных полномочий. В условиях столь значительного различия бюджетной обеспеченности регионов важным становится обеспечение их финансовой поддержки. Однако, на наш взгляд, практика принятия решений о финансовой поддержке регионов исходя из уровня их бюджетной обеспеченности, определённой только в расчёте на душу населения, не в полной мере учитывает реальный уровень его благосостояния, качества жизни, а также состояние отраслей экономики, степень развитости инфраструктуры.

Вполне понятно, что для целенаправленного и успешного государственного регулирования 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. Более того,

отсутствуют в принципе системные теоретико-методологические представления, отвечающие требованию изолативной аспектации, о сущности бюджетной обеспеченности как комплексной экономической категории, определяющей ресурсное обеспечение развития экономики территории.

Само понятие «бюджетная обеспеченность» было впервые введено в российскую практику бюджетных отношений в 1991 году с принятием Закона «О местном самоуправлении в РСФСР». Однако указанный закон лишь предписал рассчитывать среднюю по региону величину бюджетной обеспеченности на одного жителя для установления нормативов отчислений в местные бюджеты.

К настоящему времени мы имеем следующие трактовки понятия «бюджетная обеспеченность» в различных законодательных актах и аналитических материалах государственных органов власти:

1. Минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти, в расчёте на душу населения за счёт средств бюджета [2].

2. Бюджетная обеспеченность – сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг субъекта (в нормативно-правовых актах Архангельской и Ленинградской областей).

3. Бюджетная обеспеченность – отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта (в нормативно-правовых актах Вологодской и Ярославской областей, Республики Калмыкия, Ставропольского края).

4. Бюджетная обеспеченность рассматривается, с одной стороны, как принципиальная 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 [1].

5. Бюджетная обеспеченность – 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 [8].

Обобщая толкования бюджетной обеспеченности, можно отметить несогласованность положений отдельных законов, регламентирующих процедуры бюджетного регулирования, и отсутствие единства в том, с какими именно показателями следует связывать понятие бюджетной обеспеченности – с доходами или расходами. Однако для поиска путей повышения ресурсообеспечения регионов давно уже назрела необходимость законодательного определения бюджетной обеспеченности, в котором должны найти отражение, во-первых, максимальный охват бюджетных ресурсов, расходуемых на территории, и, во-вторых, толкование бюджетной обеспеченности как объекта бюджетного регулирования.

Что касается экономической литературы, то для неё характерна также опосредованность рассмотрения понятия бюджетной обеспеченности, как правило, в рамках общей теории экономической безопасности. В связи с этим распространено мнение об идентичности понятий «бюджетная обеспеченность» и «бюджетная безопасность». Не отрицая их тесной связи, подчеркнём, что бюджетная обеспеченность – это, прежде всего, количественный показатель. Утверждать, что регион обладает бюджетной безопасностью, можно, если отсутствуют реальные угрозы для состояния его бюджетной системы, своевременно прогнозируются и снижаются потенциальные риски и, самое главное, полностью реализуются

государственные, общественные и личные интересы. Неотъемлемая взаимосвязь рассматриваемых понятий подтверждает тот факт, что бюджетная обеспеченность является основным условием для осуществления субъектом самостоятельной финансовой политики, в частности бюджетной, которая ориентировалась бы, в первую очередь, на реализацию региональных экономических интересов. Это такие интересы, как обеспечение устойчивого экономического роста, аккумуляция необходимого уровня инвестиций, позволяющих развивать производство региона в долгосрочном периоде, поддержка и защита региональных производителей, стимулирование развития наукоёмких отраслей экономики, проведение социальной политики, направленной на повышение уровня жизни населения, обеспечение основных социальных запросов и потребностей [4].

На наш взгляд, исследование категории «бюджетная обеспеченность» должно базироваться на понимании данного явления как системного, т.е. выражающегося в наличии элементов объектов, субъектов и внутрисистемных связей. Объектами бюджетной обеспеченности выступают бюджетные интересы и бюджетные угрозы, рассматриваемые как совокупность бюджетных потребностей и комплекс негативных факторов соответственно. Субъектами являются носители интересов и носители угроз – государство, общество, личность, юридические лица.

Обобщив идеи и мнения, содержащиеся в изученных законодательных актах и экономической литературе по исследуемой проблеме, позволим себе придерживаться следующего определения бюджетной обеспеченности. *Бюджетная обеспеченность – это способность региона обеспечивать через бюджеты всех уровней финансирование полного комплекса полномочий, закреплённых за органами государственной власти, по исполнению гарантированных Конституцией*

*Российской Федерации прав граждан и других субъектов бюджетных отношений.* Как видится, данное толкование исследуемого понятия, представляющееся нам более объёмным, даст возможность проводить комплексную оценку обеспеченности субъектов Федерации бюджетными средствами.

Повышение бюджетной обеспеченности в региональном разрезе гарантирует как выполнение закреплённых функций государственной власти, так и выполнение обязательств перед собственным населением, поэтому должно являться для региональных органов управления приоритетной задачей. Однако чтобы повышать уровень бюджетной обеспеченности, необходимо сформировать набор индикаторов, способных выявлять механизмы дисбаланса бюджетных процессов, и принимать своевременные управленческие решения для достижения устойчивого экономического роста.

Сложившийся к настоящему времени механизм оценки финансовых позиций региона основан исключительно на анализе состояния банковской сферы и финансового рынка, что не отражает реальную ресурсообеспеченность территории и искажает рейтинг её социально-экономической динамики. Индикаторы, характеризующие состояние бюджетной системы, включая и бюджетную обеспеченность, используются незначительно и в хаотичном порядке.

Среди современных научных разработок, содержащих рекомендации по выбору индикаторов состояния бюджетов, наибольший интерес представляют те, которые применяются для оценки финансовой устойчивости и платёжеспособности субъектов Федерации.

Одна из основополагающих методик определения устойчивости бюджета принадлежит группе авторов под руководством профессора Г.Б. Поляка [3]. Данная методика, разработанная в конце 1990-х гг., основывалась на объединении

таких показателей, как минимальные расходы бюджета, собственные и регулирующие доходы, бюджетная задолженность, в группы по степени устойчивости.

На наш взгляд, данная методика может быть использована при оценке бюджетной обеспеченности, но она далеко не исчерпывает основные показатели, характеризующие состояние бюджетной системы региона и тем более бюджетные отношения.

Ещё один вариант оценки бюджетной обеспеченности предлагают авторы учебника «Региональная экономика и управление» [10]. По их мнению, показатель уровня бюджетной обеспеченности может быть рассчитан по формуле:

$$\text{БО} = (\text{БР} / \text{ПБР}) \cdot 100\%,$$

где БР – бюджетные ресурсы региона;

ПБР – потребность в бюджетных ресурсах для реализации программ социально-экономического развития региона, рассчитанная на основе социальных нормативов финансового потребления.

С учётом принципа адресности финансирования приведённый показатель уровня бюджетной обеспеченности может быть модифицирован в виде множества аналогичных показателей по конкретным направлениям использования бюджетных средств (образование, здравоохранение, культура, национальная экономика и т. д.).

Данная методика по сравнению с предыдущей даёт более точный результат оценки бюджетной обеспеченности, поскольку позволяет определить не только интегральный, но и дифференцированный её уровень. Но эта методика совершенно не учитывает аспектов формирования доходного потенциала, межбюджетных отношений, долговой нагрузки, а также множества других элементов бюджетного процесса и не даёт полного представления о реальном уровне бюджетного обеспечения региона.

Более универсальной является методика оценки платёжеспособности субъектов Российской Федерации, предложенная экспертами в ходе реализации проекта Международного банка реконструкции и развития (МБРР) «Реформирование региональных финансов» [5], так как она основана на расчёте интегральной оценки путём формирования индикаторов и получения среднего значения по четырём направлениям: 1) долговая нагрузка; 2) состояние бюджета; 3) зависимость от межбюджетных отношений; 4) диверсификация и качество налоговой базы.

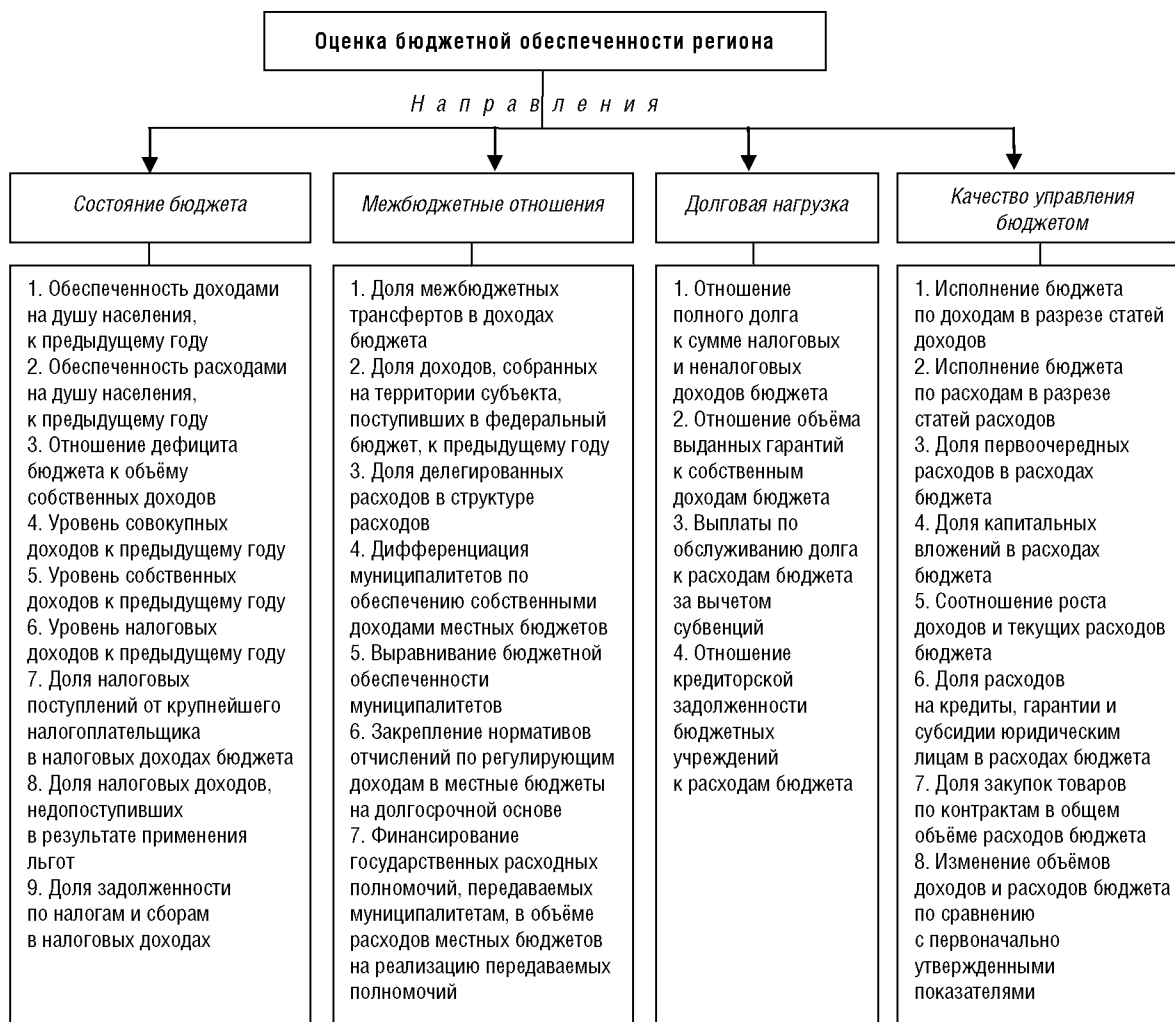
Однако и данная методика имеет ряд недостатков: несоразмерность единиц измерения, разность диапазонов значений, разнонаправленность позитивных показателей. Поэтому она может быть положена в основу разработки методики оценки бюджетной обеспеченности (при условии её оптимизации) в целях увеличения объективности полученных результатов и разработки методов повышения бюджетной обеспеченности.

Обобщая анализ методик, в той или иной степени затрагивающих вопросы бюджетной обеспеченности, можно заключить, что данные методики не содержат полного набора индикаторов, позволяющих дать более комплексную оценку уровня бюджетной обеспеченности, выявить бюджетные угрозы, проанализировать их динамику и разработать меры по их предотвращению и ликвидации. Следовательно, необходимо дополнить и усилить существующие подходы.

При проведении оценки бюджетной обеспеченности региона следует учитывать следующие принципы:

- комплексность оценки, обеспечивающая учёт всех важнейших составляющих показателей;
- системность оценки, предполагающая учёт взаимосвязей базовых показателей и характеристик бюджетной системы региона;

## Направления оценки бюджетной обеспеченности региона



- соответствие системы индикаторов задачам ежегодного анализа состояния регионального бюджета;

- максимальная информативность результатов оценки уровня бюджетной обеспеченности, что необходимо для принятия оптимальных решений региональными органами управления.

Принимая во внимание вышеизложенное, целесообразно предложить для оценки бюджетной обеспеченности региона использовать методику<sup>1</sup>, в основе

<sup>1</sup> Методика разработана на основе частичного использования показателей, применяемых Министерством финансов РФ для мониторинга финансового положения субъектов РФ, выборочных индикаторов оценки бюджетной безопасности региона по методике МБРР, а также аналитических показателей, разработанных Департаментом финансов Вологодской области и применяемых для оценки финансового состояния областного бюджета.

которой лежит система индикаторов, сгруппированных по направлениям, отражающим элементы состояния региональной бюджетной системы и качества управления бюджетным процессом (рисунк).

Для каждого индикатора установлены одно или два пороговых значения – максимальное (наилучшее) и минимальное (наихудшее). Относительная значимость каждого индикатора выражается весовым коэффициентом<sup>2</sup>.

Интегральная оценка бюджетной обеспеченности региона определяется по формуле:

<sup>2</sup> Значения весовых коэффициентов для каждого индикатора приняты в соответствии с «Методикой оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации», разработанной Министерством финансов РФ.

### Типология регионов по уровню бюджетной обеспеченности

| Тип региона          | Квалификация уровня бюджетной обеспеченности | Пороговые значения уровня бюджетной обеспеченности, в баллах | Квалификационные признаки региона                                                                                                                                                   |
|----------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Финансово-стабильный | Высокий                                      | >12 – 15                                                     | Самодостаточный регион, способный за счёт собственных доходов покрывать расходы                                                                                                     |
| Развивающийся        | Средний                                      | >8 – 12                                                      | Регион, стремящийся к самодостаточности и финансовой независимости                                                                                                                  |
| Стагнирующий         | Низкий                                       | 5 – 8                                                        | Регион, испытывающий серьёзные трудности с самофинансированием своего развития, являющийся активным получателем средств от федерального центра для жизнеобеспечения своей экономики |
| Депрессивный         | Критический                                  | <5                                                           | Регион финансируется преимущественно за счёт помощи из федерального бюджета, на долю собственных ресурсов приходится менее 50% бюджетных доходов                                    |

$$P = \sum (M_i \cdot W_i),$$

где P – интегральная оценка бюджетной обеспеченности региона;

$M_i$  – оценка по индикатору i;

$W_i$  – удельный вес i-го индикатора.

В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов индикаторов интегральная оценка бюджетной обеспеченности варьируется в пределах от 5 до 15 баллов. При этом различные диапазоны её изменения соответствуют тому или иному уровню. В свою очередь, полученная оценка позволяет отнести регион к определённому типу по уровню бюджетной обеспеченности (*таблица*).

Представленная методика оценки бюджетной обеспеченности позволит:

- анализировать состояние региональной бюджетной системы;
- оценивать бюджетные ресурсы и результаты их использования;

- выявлять бюджетные угрозы и риски, разрабатывать меры по их нейтрализации;

- группировать регионы по уровню бюджетной обеспеченности.

Апробация разработанной методики на примере Вологодской области будет представлена в следующей статье.

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. Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004 – 2006 годах: аналитическая записка Счётной палаты Российской Федерации. – 2007 – №7 (115).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // Консультант-Плюс.
3. Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. – М.: Юнити-Дана, 2001. – 540 с.
4. Изотова, Г.С. Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения / Г.С. Изотова; под ред. О.В. Гончарук. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004.

5. Методика оценки заявок субъектов РФ на получение средств ФРРФ, утверждённая Межведомственной рабочей группой по работе с займом МБРР на реформирование системы региональных финансов, 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru>
6. Официальный сайт Федерального казначейства России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>
8. Публикация парламентских слушаний в Совете Федерации РФ 23.05.2005 г. на тему «Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесённых к северным районам, и проблемы их устойчивого развития» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://viperson.ru/>
9. Чкаников, М. Регионы сядут на пособия [Электронный ресурс] / М. Чкаников // Российская газета. – 2009. – №4877. – Режим доступа: <http://www.rg.ru>
10. Фетисов, Г.Г. Региональная экономика и управление: учебник / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 416 с.