

Федеральное агентство  
научных организаций

Российская  
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий  
Российской академии наук



ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**М.А. Печенская**

**Межбюджетные отношения:  
состояние, регулирование,  
оценка результативности**

Вологда  
2015

ББК 65.261.31(235.0)  
УДК 336.12(470.2)  
ПЗ1

Публикуется по решению  
Ученого совета ИСЭРТ РАН

**Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности** [Текст]: монография / М.А. Печенская. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

*Под научным руководством  
доктора экономических наук Т.В. Усковой*

Вниманию читателя предлагается исследование одного из базовых аспектов государственного управления – бюджетной политики, неотъемлемой составной частью которой в федеративном государстве является регулирование межбюджетных взаимоотношений территорий. Автор исследует особенности финансовых взаимоотношений регионов с федеральными органами власти и местным самоуправлением; выделяет проблемы финансового взаимодействия на различных уровнях иерархии государственного управления; обосновывает необходимость совершенствования межбюджетного регулирования, разрабатывает концептуальные предложения по усилению стимулирующей и инвестиционной функций межбюджетных отношений, а также расширению организационно-экономических инструментов государственного регулирования в данной сфере.

Особое внимание уделяется формированию методики оценки результативности межбюджетного регулирования, что в условиях проведения широкомасштабных административных реформ становится важным ориентиром государственной политики в направлении стабилизации мировой экономики и бюджетной политики на результат.

Книга адресована работникам органов управления, научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам высших учебных заведений экономической направленности, а также широкому кругу читателей, которых интересуют вопросы бюджетного федерализма.

*Рецензенты:*

доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки  
Российской Федерации главный редактор журнала «Финансовая экономика»

**И.Д. Мацкуляк**

доктор экономических наук, профессор зам. руководителя Центра  
финансовых исследований, главный научный сотрудник Института экономики  
Российской академии наук

**Б.В. Губин**

ISBN 978-5-93299-288-3

© Печенская М.А., 2015  
© ИСЭРТ РАН, 2015

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях замедления экономической динамики в Российской Федерации особое значение приобретает поиск резервов, использование которых позволит стране вернуться к более высоким темпам роста. К числу наиболее важных резервов такого рода следует отнести не до конца используемый потенциал российских территорий. В свою очередь, одной из ключевых причин данного процесса являются сильные бюджетные диспропорции как между разными территориями одного уровня управления, так и между разными уровнями государственной вертикали. Складывается ситуация, когда важнейшая государственная задача достижения сбалансированности территориальных бюджетов решается главным образом за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов. Это свидетельствует о необходимости определённой корректировки приоритетов в регулировании межбюджетных отношений. Хотя в последние годы были проведены серьёзные реформы бюджетной системы, негативные тенденции в сфере территориальных финансов сохраняются.

Существует достаточно много работ, в которых преобладающая в нашей стране выравнивающая функция межбюджетных отношений подвергается критике. В контексте этого высказываются идеи о необходимости определённой децентрализации бюджетных полномочий, что позволит активизировать усилия региональных органов власти и местного самоуправления по ответственному управлению финансовыми ресурсами и стимулированию экономической деятельности, способствующей повышению доходного потенциала территорий.

Вопросам трансформации отечественной бюджетной системы, существовавшей в условиях централизованного планового хозяйства, в новую, включающую несколько самостоятельных уровней, посвятили свои исследования А.М. Бабич, О.Г. Бежаев, А.Г. Игудин, Ю.И. Любимцев, А.С. Колесов, Л.Н. Павлова, И.В. Подпорина, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, В.К. Сенчагов, В.Б. Христенко, В.Б. Шуба и другие.

Пристальное внимание теоретическим и методическим вопросам исследования проблем федеративных отношений и региональной политики в России уделили известные экономисты Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, Р.С. Гринберг, Б.В. Губин, В.В. Ивантер, В.А. Ильин, С.В. Казанцев, В.И. Клисторин, В.Н. Лексин, Л.Н. Лыкова, И.Д. Мацкуляк, П.А. Минакир, В.И. Павлов, О.Л. Рогова, В.К. Сенчагов, А.Е. Суглобов, А.И. Татаркин и другие. Научное представление о механизме функционирования децентрализованных бюджетных систем отражено в работах зарубежных авторов, таких как Р. Блинденбачер, Дж. Хендерсон, Е. Ахмад, Дж. Крейг, А. Шах, В.Е. Оутс и другие.

Однако такой ключевой в современных условиях экономической турбулентности фактор, отрицающий или оправдывающий конкретные методы и формы государственного управления, как эффективность, исследован недостаточно. Вместе с тем многие частные проблемы реализации государственного управления можно объединить в один вопрос: как результативно, а следовательно, эффективно организовать работу органов управления на различных уровнях власти? Исследования вопросов обоснования межбюджетного перераспределения финансовых ресурсов с точки зрения результативности регулирования ещё не устоялись. Поэтому в России есть понимание того, *что* надо делать, но пока нет точного понимания, *как* это делать.

Поиск решения вышеназванных проблем свидетельствует о необходимости дополнительных изысканий. В этой связи предлагаемое читателю исследование одной из центральных проблем российской науки представляет собой попытку не только фиксировать состояние, выявить проблемы и противоречия методов и инструментов регулирования межбюджетных отношений, но и разработать предложения по модернизации и повышению результативности и эффективности этих методов.

Достоверность результатов исследования определяется использованием данных Федерального казначейства России, Министерства финансов, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной налоговой службы, текстов федеральных, региональных и местных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы бюджетной политики, и другой официальной документации. В ходе исследования применены методы экономического, логического, сравнительного, математического, статистического анализа, а также экспертные оценки, полученные в результате проведения анкетных опросов.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ИХ РЕГУЛИРОВАНИЯ

## 1.1. Сущность межбюджетных отношений

Современные страны, независимо от государственного устройства, включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы<sup>1</sup>, являющиеся неоднородными по различным характеристикам (уровень экономического развития, потребность в предоставлении общественных благ и их стоимость и т.д.) [106, с. 1]. Существование социально-экономической дифференциации<sup>2</sup> приводит к появлению проблемных территорий, характеризующихся относительно низким уровнем реальных денежных доходов населения, высоким уровнем безработицы, крайне низкой инвестиционной активностью хозяйствующих субъектов, низкой бюджетной обеспеченностью собственными<sup>3</sup> доходами и т.д.

Российская Федерация, являющаяся крупнейшим государством мира (17,1 млн. км<sup>2</sup>, или 11,5% площади всей суши Земли), включает в себя 85 конституционно равноправных субъектов, сильно различающихся по площади занимаемой территории, численности и плотности населения,

---

<sup>1</sup> Под субнациональными административно-территориальными единицами будем понимать субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

<sup>2</sup> Дифференциация (от лат. differentia – различие) – процесс расслоения совокупности с выделением признаков, различие по которым в совокупности усиливается.

<sup>3</sup> Согласно статье 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации к собственным доходам бюджетов относятся налоговые и неналоговые доходы, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций. Мы будем рассматривать под собственными доходами бюджета совокупность его налоговых и неналоговых доходов.

культурным и историческим особенностям, климатическим условиям и уровню созданного экономического потенциала, степени обеспеченности природными ресурсами. Несмотря на то, что дифференциация российских регионов в последние годы сокращается, она по-прежнему существенна. Судя по данным Росстата, в 2012 г. разрыв между регионами, наиболее и наименее обеспеченными собственными бюджетными средствами на душу населения, составил 36,4 раза<sup>4</sup> (для сравнения: в 2006 году – 65,7 раза). Данные о дифференциации субъектов Российской Федерации по объёму валового регионального продукта и размеру собственных бюджетных доходов представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1. **Масштабы межрегиональной дифференциации на душу населения в России**

Показатель	2006 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.
	ВРП	Бюджетная обеспеченность собственными доходами	ВРП	Бюджетная обеспеченность собственными доходами	ВРП	Бюджетная обеспеченность собственными доходами	Бюджетная обеспеченность собственными доходами
Наибольшее значение, тыс. руб.	773,1	110,8	977,3	148,7	1203,3	245,5	230,4
Наименьшее значение, тыс. руб.	21,9	1,7	48,2	3,0	61,8	6,4	6,3
Разрыв, раз	35,3	65,7	20,3	49,0	19,5	38,6	36,4
Среднее значение, тыс. руб.	122,8	18,2	219,4	23,3	262,3	37,2	41,5
Источники: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.							

Высокая степень дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития объективно требует движения финансовых потоков между бюджетами, поскольку минимальные социальные стандарты проживания (минимальный размер оплаты труда, государственные пенсии, пособия, стипендии и т.д.) должны быть обеспечены на всех территориях вне зависимости от уровня их развития. Преобладающее большинство регионов и муниципалитетов получают из федерального центра финансовую поддержку, позволяющую в определённой степени сгладить различия между ними по доходному потенциалу.

<sup>4</sup> Минимальное значение (Республика Ингушетия) – 6 329 тыс. рублей на человека, максимальное значение (Ямало-Ненецкий автономный округ) – 230 466 тыс. рублей на человека.

Отсюда следует, что дифференциация доходов, собираемых на территориях, а также неравномерность размещения потребителей финансовых ресурсов по регионам стали основными предпосылками возникновения взаимосвязей между бюджетами разных уровней. Перераспределённые финансовые ресурсы участвуют в воспроизводственном процессе, увеличивая возможности развития регионов и муниципалитетов. Поэтому межбюджетные отношения являются как экономической, так и политической составляющей общественной жизни [37, с. 120]. При этом экономическая сторона решает, как и где найти деньги, как и куда эти деньги потратить. Политическая сторона связана с вопросом децентрализации функций и автономией полномочий того или иного уровня власти. Именно поэтому межбюджетным отношениям уделяют весьма значительное внимание как отечественные, так и зарубежные экономисты и политики. Исследователи-регионалисты (В.В. Ивантер, П.А. Минакир, С.Н. Леонов, В.Н. Лексин, А.Н. Швецов и др.) отмечают, что роль межбюджетных отношений повышается в условиях ограниченности финансовых ресурсов и в период реформ. Объясняется это тем, что они призваны решать наиболее актуальные проблемы устранения межтерриториальных и межуровневых диспропорций, а также осуществлять функции по обеспечению социальных гарантий [66, 69, 75, 83].

Термин «межбюджетные отношения» представляется весьма сложным и многоаспектным, что обуславливает возникновение споров и разногласий при раскрытии его содержания. Несомненно, от того, насколько продуманна и корректна теоретическая трактовка основополагающих понятий, во многом зависят реальные формы и методы их реализации. Данное положение требует дополнительных и углублённых исследований сущности рассматриваемой экономической дефиниции.

Первое законодательное определение межбюджетных отношений в России трактовало их как «отношения между органами государственной власти и местного самоуправления». Бюджетный кодекс определил также основные принципы межбюджетных отношений («распределение и закрепление расходов бюджетов по уровням бюджетной системы, равенство бюджетных прав субъектов и муниципальных образований, выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности» и другие)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Статья 129 главы «Межбюджетные отношения» Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ.

Несмотря на проблемы в его практической реализации, вышеуказанное определение было закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации вплоть до 2004 г. и называло межбюджетными отношениями абсолютно любые вопросы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральным законом № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. в Бюджетный кодекс внесены изменения, среди которых уточнение формулировки понятия «межбюджетные отношения» в части вопросов их возникновения («регулирование бюджетных правоотношений, организация и осуществление бюджетного процесса») (статья 6 БК РФ). На наш взгляд, несмотря на стремление усовершенствовать трактовку данного термина, она по-прежнему недостаточно отражала их сущность. В основном это было связано с неточностью определения субъектного состава межбюджетных отношений, отсутствием цели их возникновения и обширным спектром вопросов регулирования. Бюджетные правоотношения согласно ст. 1 БК РФ – это отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением. Таким образом, основания возникновения межбюджетных отношений в данном ключе являлись неоправданно широкими и охватывали практически все бюджетные отношения. В связи с этим юристы (Н.И. Химичева, Ю.А. Крохина) обращают внимание на нецелесообразность выделения вопросов организации и осуществления бюджетного процесса в качестве самостоятельного основания возникновения межбюджетных отношений [15, с. 35]. Заметим, что вышеупомянутый закон удалил статью 129 БК РФ, тем самым лишив межбюджетные отношения особенных принципов.

Несовершенство нормативной формулировки заставило исследователей проблем межбюджетных отношений по-своему определять их смысл. Систематизация предлагаемых определений термина «межбюджетные отношения» (прил. 1) позволила выявить, что основная дис-



куссия развернулась вокруг вопросов, касающихся субъектного состава, оснований возникновения и сферы их действия. Изучив существующие на современном этапе представления о субъектном составе межбюджетных отношений, мы выделили четыре подхода к его пониманию (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Понимание субъектного состава межбюджетных отношений различными авторами**

Подход	Авторы	Субъекты межбюджетных отношений
Первый	О.Н. Горбунова, В.Б. Шуба, А.Д. Селюков, О.Г. Бежаев, А.Г. Игудин, Л.Н. Павлова, В.И. Гришин, А.М. Бабич	Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления
Второй	А.И. Землин, Н.А. Шевелева, Ю.А. Крохина, Н.И. Химичева, А.С. Колесов, М.В. Карасева	Публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования
Третий	А.И. Татаркин, И.А. Пыхова	Участники бюджетного процесса на всех его стадиях
Четвёртый	Ю.И. Любимцев, О.Ю. Скворцов	Бюджеты всех уровней в лице их уполномоченных органов

По нашему мнению, наиболее объективной является позиция приверженцев второго подхода, которые выделяют в качестве субъектов межбюджетных отношений публично-правовые образования в лице их уполномоченных органов. Уже из семантического значения словосочетания «межбюджетные отношения» следует, что они должны возникать между бюджетами, а значит, между субъектами – собственниками бюджетных средств. Это происходит потому, что многие права (полномочия), реализуемые в бюджетной сфере, являются суверенными правами лишь государства, а не иных субъектов [52].

Весьма дискуссионным среди исследователей стал также вопрос о сфере действия межбюджетных отношений. Напрямую в законодательстве Российской Федерации он не отражён. Вместе с тем исследователи этой проблематики в основном считают, что финансовые отношения возникают как «по вертикали»<sup>6</sup>, так и «по горизонтали» бюджетной системы (О.Г. Бежаев, С.А. Суспицын, В.И. Клисторин, А.Г. Игудин, В.Е. Селиверстов, Г.В. Петрова, А.С. Колесов и др.). Придерживаясь в нашем исследовании данной точки зрения, заметим, что межбюджетные отношения должны

<sup>6</sup> Согласимся с мнением (Ю.А. Крохина, А.С. Колесов), что в федеративном государстве вертикальные взаимоотношения между бюджетами имеют преимущественное значение, являясь государствообразующими.

быть ориентированы на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. При вертикальной несбалансированности бюджетной системы межбюджетные отношения необходимы для достижения соответствия между объёмом расходных полномочий каждого уровня власти и потенциалом его доходных ресурсов. Дисбаланс бюджетной системы «по горизонтали» связан с неравномерностью социально-экономического развития территорий, дифференциацией их доходных и налоговых потенциалов.

Касательно оснований возникновения межбюджетных отношений широкий подход в законодательстве компенсируется узким подходом в экономической литературе – авторы связывают их только с оказанием финансовой помощи нижестоящим бюджетам (В.М. Родионова, И.В. Подпорина, А.М. Годин, В.П. Горегляд и т.д.). Обобщение мнений различных исследователей (В.Б. Шуба, А.С. Колесов, А.М. Бабич, М.В. Романовский, О.Г. Бежаев и т.д.) показало, что межбюджетные отношения включают в себя решение вопросов:

- распределения и закрепления доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы;
- постоянного / временного разграничения регулирующих доходов;
- делегирования расходных полномочий на нижестоящие уровни;
- возмещения расходов из-за передачи полномочий/принятых решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов;
- предоставления безвозмездной финансовой помощи другим бюджетам (дотации, субсидии, субвенции, иные трансферты);
- предоставления возмездной финансовой помощи другим бюджетам (в форме бюджетных кредитов);
- объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти;
- осуществления контроля за соблюдением бюджетного законодательства на нижестоящем уровне бюджетной системы;
- иных отношений (например, по погашению задолженности, возникшей из-за невозврата бюджетных средств).

Перечисленные основания возникновения межбюджетных отношений, по нашему мнению, можно свести к формированию, распределению, перераспределению и регулированию бюджетных полномочий и источников их обеспечения. Исходя из этого, в рамках межбюджетных отношений можно выделить три потока бюджетных средств: восходя-

щий, формирующий доходы федерального бюджета; нисходящий, подразумевающий передачу дополнительных доходных и расходных полномочий из вышестоящих бюджетов; горизонтальный – для осуществления совместных интересов.

Многогранность межбюджетных отношений позволяет исследователям рассматривать различные их виды, сведённые нами в единую классификацию в таблице 1.3. Данные сведения подтверждают сложность изучаемой категории.

Таблица 1.3. **Классификация межбюджетных отношений**

Вид	Характеристика
<i>1. В зависимости от содержания (А.Е. Суглобов)</i>	
Материальные (имущественные)	Опосредуют движение денежных средств в бюджет (формирование) или из бюджета (распределение): – доходные бюджетные отношения (формирование бюджета); – расходные бюджетные отношения (распределение бюджета).
Организационные	Не экономические, а надстроечные общественные отношения, возникающие в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета, организации использования бюджетных средств, выделенных их получателям (например, финансовый контроль за использованием бюджетных средств).
<i>2. По способу движения денежных средств (А.Е. Суглобов)</i>	
Односторонние	Деньги движутся в одном направлении: в бюджет (распределение налогов) или из бюджета (бюджетное финансирование).
Возвратные	Деньги движутся в бюджет, а затем обратно (например, отношения государственного займа) или, наоборот, – из бюджета, а затем обратно (например, отношения по предоставлению бюджетного кредита).
<i>3. По передаче средств между уровнями бюджетной системы (W.A. Oates, В.И. Клисторин, Т.С. Новикова, С.А. Суспицын)</i>	
Национальные	Отношения федерального бюджета с нижестоящими бюджетами.
Региональные	Отношения регионального бюджета с федеральным и местными.
Местные	Отношения местного бюджета с вышестоящими бюджетами.
<i>4. По условиям передачи финансовых ресурсов (В.И. Клисторин, Т.С. Новикова, С.А. Суспицын)</i>	
Универсальные	Не предполагают определённые направления их использования.
Целевые	Требование целевого использования средств при их предоставлении.
<i>5. По сфере действия (О.Г. Бежаев, А.Г. Игудин, А.С. Колесов, Н.А. Шевелёва)</i>	
Вертикальные	Отношения между бюджетами разного уровня бюджетной системы.
Горизонтальные	Отношения между бюджетами одного уровня (финансовая помощь, объединение финансовых средств для решения общих проблем).
Источники: составлено по [12; 21; 29; 46; 57, с. 43; 124, с. 33; 135, с. 196].	

Межбюджетные отношения призваны выполнять ряд функций. Нами выделены семь основных функций (табл. 1.4).

Таблица 1.4. **Функции межбюджетных отношений**

Функция	Характеристика
Фондообразующая	Формирование бюджетов на региональном и местном уровне в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления.
Стимулирующая	Активизация деятельности региональных органов власти и местного самоуправления в наращивании налогового потенциала.
Выравнивающая	Направление фондообразующей функции. Содействие устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями.
Распределительная	Распределение и перераспределение стоимости внутреннего валового продукта между различными субъектами межбюджетных отношений в целях сбалансированности бюджетов Российской Федерации различных уровней.
Регулирующая	Регулирование формирования бюджетов в соответствии с политикой бюджетного выравнивания и социальными стандартами и обязательствами государственных органов власти и местного самоуправления.
Компенсационная	Возмещение бюджетам нижних уровней расходов на финансирование государственных полномочий, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов бюджетов.
Инвестиционная	Повышение инвестиционной активности региональных органов власти и местного самоуправления за счёт инвестиционного субсидиарного механизма.
Источники: составлено по [24, с. 56; 26, с. 22; 78, с. 74; 107; 112, с. 21].	

Фондообразующая и регулирующая функции межбюджетных отношений взаимосвязаны и реализуются в процессе бюджетного регулирования. В России в большей степени преобладает выравнивающая функция, что снижает стимулы территориальных органов власти к наращиванию доходного потенциала и эффективному расходованию бюджетных ресурсов. В случае если выравнивающая функция вступает в противоречие со стимулирующей, необходимо внесение изменений в действующий механизм межбюджетных отношений.

Внешняя среда межбюджетных отношений выражает их общественное предназначение и подразумевает обеспечение функционирования юридических лиц, институтов местного самоуправления и повышения качества жизни населения. Исходя из этого, ряд исследователей (А.И. Архипов, В.К. Сенчагов, Л.Н. Павлова, А.М. Бабич, Ю.И. Любимцев, В.М. Родионова, М.В. Рязанцева и др.) рассматривают межбюджетные отношения как систему, компоненты которой находятся в разнообразных перераспределительных отношениях в условиях ограниченности бюджетных услуг в соответствии с достигнутым в стране уровнем потребления.

Таким образом, обобщение идей и мнений, содержащихся в изученных законодательных актах и научной литературе по исследуемой проблеме, а также учёт вышеназванных аспектов по наиболее дискуссионным вопросам и выбранных авторских позиций относительно понятия «межбюджетные отношения» позволили придерживаться следующего мнения. На наш взгляд, межбюджетные отношения – это комплексная система экономико-правового горизонтального и вертикального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу формирования, распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий и источников их финансирования для максимизации обеспеченности населения территории бюджетными ресурсами.

## **1.2. Оценка и регулирование межбюджетных отношений**

Межбюджетные отношения являются регулируемой системой и объектом управления со стороны государства. Согласно современной терминологии экономической теории, регулирование – это вид управления, посредством которого достигается состояние устойчивости управляемой системы в случае возникновения отклонений от заданного режима функционирования и приведение объекта управления в требуемое состояние [76].

В экономической литературе встречаются различные подходы к определению бюджетного регулирования. По мнению А.И. Худякова, бюджетное регулирование охватывает собой «структуру доходов и расходов бюджетов различных звеньев; принципы и порядок распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами; порядок сбалансирования (уравнивания) доходных и расходных частей каждого бюджета» [30, с. 26].

Г.Б. Поляк считает, что бюджетное регулирование – это «перераспределение средств, с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий» [91, с. 521]. М.В. Романовский под бюджетным регулированием понимает «процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня» [108, с. 396]. В.В. Бесчеревных определяет бюджетное регулирование как «процесс ежегодного планового распреде-

ления доходов от регулирующих источников между различными бюджетами с целью бездефицитного сбалансирования каждого бюджета» [22, с. 46]. Авторы финансово-кредитного словаря называют бюджетным регулированием «предоставление средств вышестоящими бюджетами нижестоящим с целью выравнивания их доходов и расходов» [122].

А.И. Татаркин и И.А. Пыхова предлагают иную трактовку: это регулирование, осуществляемое органами власти вышестоящего уровня путём распределения регулирующих доходов и перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой при недостаточности налогового потенциала на соответствующих территориях в целях выравнивания доходов бюджетов нижестоящего уровня и социально экономического развития территориальных образований [126, с. 51].

В юридической литературе даётся следующее определение: бюджетное регулирование – одна из форм государственного регулирования экономики и социальных отношений, важнейшее средство перераспределения средств между бюджетами разного уровня, осуществляемое для сбалансирования доходов и расходов бюджетов различного уровня [92, с. 11].

Согласно действующему законодательству, межбюджетное регулирование является частью бюджетного [92, с. 45]. Р.Ю. Рыбакова считает, что межбюджетное регулирование осуществляется органами власти вышестоящего уровня путём вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного звена) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня [112, с. 16]. В.С. Назаров понимает под государственным регулированием межбюджетных отношений управление территориальным развитием с помощью налогового и трансфертного механизмов межбюджетной политики [79]. Систематизируя вышеуказанные определения, будем рассматривать в качестве межбюджетного регулирования специфический вид управленческой деятельности, осуществляемый в жёстких правовых границах с целью максимизации бюджетной обеспеченности населения территории посредством применения комплекса межбюджетных инструментов.

Механизм регулирования в экономической теории рассматривается как совокупность методов, инструментов, финансовых нормативов. По мнению А.М. Балтиной и В.А. Волохиной, механизм межбюджетного

регулирования – это совокупность законодательных норм, методов, инструментов, посредством которых государственные органы власти и местного самоуправления воздействуют на процессы формирования и использования бюджетных фондов для достижения целей, определённых социально-экономической и бюджетной политикой государства. Таким образом, это процесс распределения и перераспределения средств между бюджетами разного уровня, результат которого оказывает влияние на социально-экономическую ситуацию в обществе [19, с. 18].

Ведущую роль в регулировании межбюджетных отношений в Российской Федерации играет Министерство финансов и его территориальные органы (рис. 1.1).

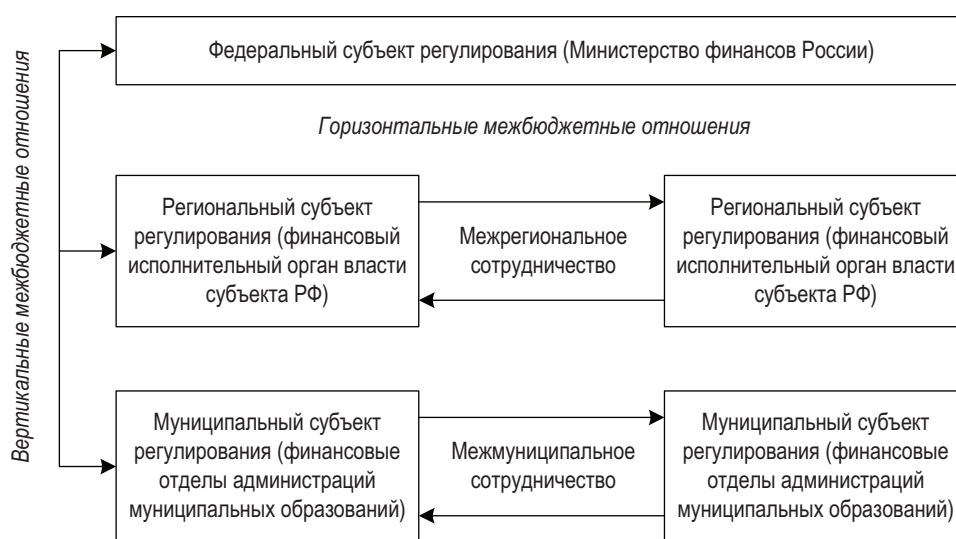


Рис. 1.1. **Иерархическая структура субъекта регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации** (составлено автором)

Совершенствование системы межбюджетных отношений, как и любой управляемой системы, следует начинать с алгоритмического описания процесса регулирования. Такая необходимость вызвана разделением процесса регулирования на последовательность разнообразных операций. Представляем возможный алгоритм регулирования межбюджетных отношений региональными органами государственной власти (рис. 1.2).

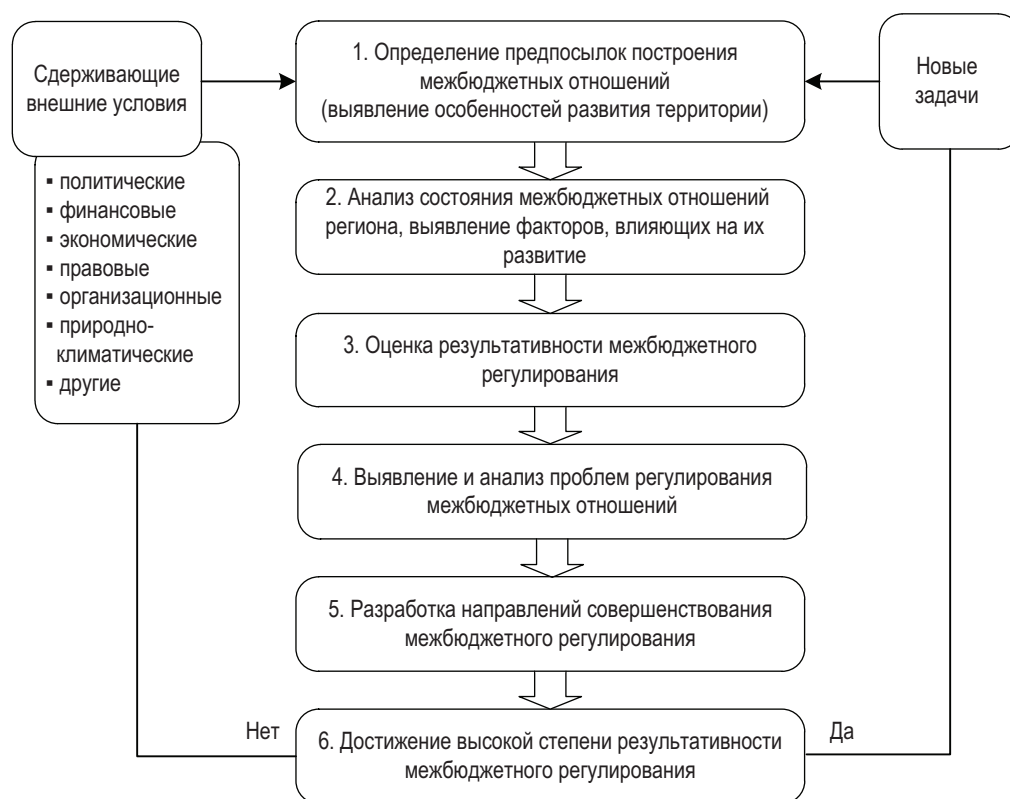


Рис. 1.2. **Алгоритм межбюджетного регулирования в регионе** (составлено автором)

Алгоритм регулирования, как подобие инструкции, содержит указания о том, что и в каком порядке надо делать, чтобы достичь цели. Поэтому приведённый алгоритм регулирования межбюджетных отношений позволит активизировать процессы повышения ответственности у территориальных властей при проведении бюджетной политики на местах.

После первых двух этапов возникает необходимость оценки действующего механизма регулирования межбюджетных отношений. Это даст возможность оценить инструменты межбюджетного регулирования, выявить направления их совершенствования, обосновать и предложить внедрение новых инструментов, способствующих совершенствованию межбюджетных отношений. В результате ожидается повышение обеспеченности территориальных бюджетов бюджетными ресурсами и, как следствие, рост уровня жизни населения.

Непрерывность оценки следует обеспечивать в соответствующем мониторинге. Для этого Министерство финансов России издало в 2010 г. приказ № 552 «Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», согласно которому межбюджет-



ные отношения оцениваются как один из шести аспектов оценки качества управления финансами региона по соответствующим индикаторам<sup>7</sup> (табл. 1.5).

Таблица 1.5. **Индикаторы, характеризующие финансовые взаимоотношения региона с муниципальными образованиями**

Индикатор	Формула расчёта значения индикатора
1. Проведение мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в муниципалитетах	–
2. Соотношение объёма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также субвенций бюджетам районов по расчёту и предоставлению дотаций бюджетам поселений и объёма субсидий муниципалитетам из бюджета субъекта Российской Федерации	$U_{2i} = A_i / B_i,$ <p>где <math>A_i</math> – объём дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов и субвенций бюджетам районов;  <math>B_i</math> – объём субсидий муниципальным образованиям из бюджета i-го субъекта Федерации</p>
3. Соотношение налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, и их совокупных налоговых доходов	$U_{3i} = A_i / B_i,$ <p>где <math>A_i</math> – объём налоговых доходов местных бюджетов по нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов;  <math>B_i</math> – объём налоговых доходов.</p>
4. Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований	$U_{4i} = A_i / B_i,$ <p>где <math>A_i / B_i</math> – средний уровень расчётной бюджетной обеспеченности 5 наиболее обеспеченных муниципалитетов после выравнивания / 5 наименее обеспеченных муниципалитетов после выравнивания.</p>
5. Проведение контроля за соблюдением органами МСУ нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц, служащих	–
6. Проведение мониторинга соблюдения муниципалитетами требований бюджетного законодательства в соответствии с нормативно-правовыми актами субъекта Федерации	–
7. Наличие нормативно-правового акта субъекта Федерации о порядке определения приоритетных направлений софинансирования расходных обязательств муниципалитетов	–
8. Наличие утвержденного на срок не менее 3 лет перечня приоритетных направлений софинансирования расходных обязательств муниципальных образований	–
Источники: составлено по приказу Министерства финансов Российской Федерации «Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» от 03.12.2010 № 552.	

<sup>7</sup> Оценка качества управления региональными финансами, согласно методике Минфина, проводится в субъектах Федерации по следующим направлениям: 1) бюджетное планирование; 2) исполнение бюджета; 3) управление государственным долгом; 4) финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями; 5) управление государственной собственностью и оказание государственных услуг; 6) прозрачность бюджетного процесса.

Оценка качества по блоку «Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями» определяется по формуле:

$$O_{ji} = \sum_{n=1}^{N_j} k_n \times E_{ni} , \quad (1)$$

где  $O_{ji}$  – оценка качества по  $j$ -му направлению для  $i$ -го субъекта Федерации;

$k_n$  – удельный вес  $n$ -го индикатора;

$E_{ni}$  – оценка по  $n$ -му индикатору для  $i$ -го субъекта Федерации;

$N_j$  – количество индикаторов  $j$ -го направления.

Важно отметить, что разработка данной методики отразила актуальность межбюджетных отношений и дала региональным органам власти инструментарий их оценки. Однако представленные в методике показатели в большей степени анализируют состояние региональной нормативно-правовой базы в сфере межбюджетных отношений. Повышение правовой стабильности в последнее время несколько снижает столь высокое внимание к её оценке.

Заслуживает внимания методика оценки межбюджетных отношений субъектов Федерации с муниципальным уровнем, разработанная группой авторов под руководством д.э.н., профессора А.Е. Суглобова. Основу предлагаемого подхода составляют четыре блока критериальных признаков: нормативно-правовая база межбюджетных отношений; финансовое состояние бюджета; степень внутрирегиональной дифференциации; система распределения финансовой помощи (табл. 1.6).

После определения значений показателей в методике предлагается рассчитывать сводную оценку ( $C$ ) по формуле:

$$C = \frac{1}{n} \sum x_i , \quad (2)$$

где  $x_i$  – значение показателя;  $n$  – число показателей.

Методические вопросы анализа межбюджетных отношений рассмотрены д.э.н. В.И. Клисториным и к.э.н. Т.В. Сумской. Авторами предложено оценивать степень оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципальных образований с

Таблица 1.6. **Направления оценки межбюджетных отношений в регионе** [124, с. 185]

Направление	Наименование показателя
1. Оценка нормативно-правовой базы межбюджетных отношений	Соответствие требованиям федерального и регионального законодательства Устойчивость нормативно-правовой базы межбюджетных отношений Закрепление в нормативных документах цели межбюджетных отношений Закрепление нормативов отчислений по доходам на срок более 3 лет Установление одинаковых нормативов отчислений по налогам для всех муниципальных образований одного типа Закрепление разграничения расходных полномочий на долговременной основе Закрепление методики распределения финансовой помощи Закрепление методологии предоставления бюджетных кредитов на финансирование временных кассовых разрывов Соблюдение муниципальными образованиями требований законодательства
2. Оценка финансового состояния бюджета	Коэффициент безвозмездных перечислений Коэффициент бюджетной результативности региона Коэффициент бюджетной задолженности Коэффициент бюджетного покрытия Профицит/дефицит, в процентах к доходам Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами Коэффициент бюджетной автономии Коэффициент бюджетной обеспеченности населения
3. Оценка степени внутрирегиональной дифференциации	Бюджетная обеспеченность на душу населения Уровень зарегистрированной безработицы Среднемесячная заработная плата Прожиточный минимум Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума Суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг на душу населения Обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом Оборот организаций по производству товаров и услуг на душу населения
4. Оценка системы распределения финансовой помощи	Степень концентрации финансовых ресурсов в бюджете региона Структура доходов бюджета, в том числе доля налоговых доходов Динамика собственных доходов местных бюджетов Зависимость местного бюджета от финансовой помощи Структура расходной части бюджета Исполнение бюджетных назначений в части финансовой поддержки Финансирование государственных расходных полномочий за счёт фактических расходов муниципальных образований на их реализацию Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

помощью показателей разброса (размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации). Важным аспектом бюджетного анализа они обозначили также анализ устойчивости региональных и местных бюджетов, который может быть осуществлен с использованием таких бюджетных коэффициентов, как:

- соотношение безвозмездных перечислений и полученных доходов;
- бюджетная результативность территорий;

- бюджетная задолженность;
- бюджетное покрытие;
- бюджетная обеспеченность населения [55].

Другой методологический подход разработан д.э.н. А.Г. Силуановым, к.э.н. И.В. Стародубровской и к.э.н. В.С. Назаровым, которые предлагают оценивать эффективность межбюджетных отношений. Подход основывается на том, что система организации финансирования муниципальных образований должна решать три задачи [119, с. 6]:

1. Обеспечивать финансовую автономию муниципалитетов, что формирует условия их самостоятельной деятельности как уровня публичной власти, даёт возможность выбора наиболее эффективных путей решения вопросов местного значения, формирует предпосылки для комплексного социально-экономического развития, позволяет создавать стимулы к наращиванию доходов и оптимизации расходов местных бюджетов.

2. Использовать механизмы выравнивания финансовых условий деятельности муниципальных образований, что позволяет создать предпосылки для реализации принципа социальной справедливости в обеспечении доступа граждан к муниципальным услугам, сформировать стимулы к оптимизации муниципальных расходов.

3. Обеспечивать передачу на муниципальный уровень ресурсов, достаточных для решения вопросов местного значения, с учётом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий, без чего невозможно наиболее полное удовлетворение спроса граждан на муниципальные бюджетные услуги.

Авторы предлагают оценивать эффективность межбюджетных отношений в субъектах Федерации по трём вышеназванным компонентам, отражённым в ряде показателей (табл. 1.7).

По каждому из компонентов оценивается два основных параметра:

- 1) соответствие регулирования межбюджетных отношений в регионе требованиям федерального законодательства;
- 2) степень использования предоставленных федеральным бюджетным законодательством инструментов для наиболее эффективной реализации муниципальной реформы.

Блок, анализирующий взаимоотношения региона с федеральным и с местными бюджетами, представлен также в методике оценки безопасности бюджетной системы к.э.н. Г.С. Изотовой (табл. 1.8).

Таблица 1.7. Система показателей для оценки эффективности межбюджетных отношений [119, с. 6]

Компоненты оценки	Показатель
<p>1. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения обеспечения финансовой автономии муниципальных образований</p>	<p>Установление единых нормативов отчислений от налогов, поступающих в региональный бюджет.            Соотношения обусловленных и необусловленных межбюджетных трансфертов в структуре финансовой помощи.            Установление дифференцированных нормативов.            Отчисления от налога на доходы физических лиц в счёт финансовой помощи.            Соотношение планового и фактического объёма межбюджетных трансфертов, выделяемых муниципалитетам.            Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых местному уровню с регионального в IV квартале финансового года.            Стабильность и прозрачность межбюджетного регулирования:            – частота изменения единых и дифференцированных нормативов налоговых отчислений, закреплённых за муниципальными образованиями;            – частота изменений законодательства, определяющего характеристики системы межбюджетных трансфертов;            – наличие правил использования и распределения сверхплановых доходов регионального бюджета;            – правила выделения финансовой помощи в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры;            – изменение дополнительных нормативов налоговых отчислений, закрепляемых в счёт финансовой помощи за муниципальными образованиями, за последние три года.</p>
<p>2. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения финансового выравнивания муниципальных образований</p>	<p>Анализ нормативно-правового регулирования бюджетного выравнивания.            Анализ результатов бюджетного выравнивания:            – коэффициент вариации подушевых налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов до выравнивания/после выделения дотаций/после выделения дотаций и субсидий.</p>
<p>3. Оценка эффективности межбюджетных отношений с точки зрения достаточности финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения</p>	<p>Доля доходов совокупного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального (без/с учётом субвенций).            Соотношение фактических средств, направленных на финансирование полномочий, переданных из бюджета региона, и объёма субвенций, выделяемых муниципальным образованиям на финансирование переданных полномочий.            Соотношение планового и фактического объёма субвенций муниципальным образованиям.            Оценка кредиторской задолженности муниципалитетов.</p>

Таблица 1.8. Система показателей для оценки межбюджетных отношений в рамках методики оценки бюджетной безопасности региона [47, с. 38]

Взаимоотношения с федеральным бюджетом	Межбюджетные отношения в регионе
1. Доля собственных доходов в доходной части бюджета	1. Дифференциация муниципалитета по обеспеченности населения собственными доходами бюджета
2. Соотношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах	2. Соотношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета
3. Доля «наведённых расходов» в консолидированном бюджете	3. Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета
	4. Доля взаимозачётов в финансовой помощи местным бюджетам

В основе модели оценки бюджетной обеспеченности региона, предложенной сотрудниками Института социально-экономического развития территорий РАН, лежит система индикаторов, сгруппированных по направлениям, одним из которых является «Зависимость от межбюджетных отношений» [74; 88] (табл. 1.9).

Таблица 1.9. Система показателей и пороговых значений для оценки межбюджетных отношений в рамках методики оценки бюджетной обеспеченности региона [74, с. 17; 88, с. 46]

Индикатор	Формула расчёта значения индикатора	Пороговое значение, %	
		наилучшее	наихудшее
1. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета региона	$V = A/B \times 100\%$ <p><math>A</math> – объём межбюджетных трансфертов, за исключением субвенций;  <math>B</math> – всего доходов бюджета за минусом субвенций.</p>	5	40
2. Доля доходов, собранных на территории субъекта, поступивших в федеральный бюджет, к уровню предыдущего года	$V = (A_n/A_{n-1}) / (B_n/B_{n-1}) \times 100\%$ <p><math>A_n/A_{n-1}</math> – объём доходов, поступивших с территории в федеральный бюджет за отчётный (предыдущий) год;  <math>B_n/B_{n-1}</math> – объём доходов, собранных на территории региона за отчётный (предыдущий) год.</p>	100	150
3. Доля делегированных расходов в структуре расходов бюджета	$V = A/B \times 100\%$ <p><math>A</math> – объём федеральных субвенций на финансирование расходных полномочий;  <math>B</math> – расходы бюджета.</p>	0	25

4. Доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов	$V = A/B \times 100\%$ <i>A</i> – межбюджетные трансферты, за исключением субвенций; <i>B</i> – всего доходов местного бюджета, за исключением субвенций.	10	70
5. Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами	$A_{max} / A_{min}$ <i>A<sub>max</sub></i> / <i>A<sub>min</sub></i> – максимальное и минимальное значения обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов.	1 раз	10 раз
6. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов	$V = 1 - A/B$ <i>A</i> – объём доходов бюджета наименее обеспеченного муниципалитета после выравнивания бюджетной обеспеченности; <i>B</i> – подушевой объём доходов бюджетов всех муниципалитетов после выравнивания бюджетной обеспеченности.	25	50
7. Финансирование полномочий, передаваемых муниципалитетам, в расходах местных бюджетов	$V = A/B \times 100\%$ <i>A</i> – объём субвенций муниципалитетам на финансирование полномочий; <i>B</i> – расходы местных бюджетов на финансирование полномочий.	100	90

Для каждого индикатора установлены одно или два пороговых значения – максимальное и минимальное.

Если значение индикатора находится за пределами минимального, то оценка индикатора равна 0.

Соответственно, если значение индикатора находится за пределами максимального, то присваивается оценка, равная 1.

Если значение индикатора лежит в интервале между двумя пороговыми значениями, то присваивается оценка от 0 до 1, которая рассчитывается по формуле:

$$M_i = (V_i - V_{min}) / (V_{max} - V_{min}), \quad (3)$$

где  $M_i$  – оценка по индикатору  $i$ ;

$V_i$  – фактическое значение индикатора  $i$ ;

$V_{min}$  – наихудшее (минимальное) пороговое значение индикатора  $i$ ;

$V_{max}$  – наилучшее (максимальное) пороговое значение индикатора  $i$ .

Относительная значимость каждого индикатора выражается весовым коэффициентом, принятым Министерством финансов Российской Федерации на основе экспертного метода.

Оценка направления (P) определяется суммой произведений оценок по всем индикаторам и соответствующих им весов относительной значимости по формуле:

$$P = \sum (M_i \times W_i), \quad (4)$$

где  $M_i$  – оценка по индикатору  $i$ ;

$W_i$  – весовое значение  $i$ -го индикатора.

Таблица 1.10. Сравнительный анализ методик оценки межбюджетных отношений региона

Методика оценки	Преимущества	Недостатки
Оценка качества управления региональными финансами, блок «Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями» (Минфин России)	1. Появление законодательно установленного инструментария оценки межбюджетных отношений. 2. Методика используется в субъектах Федерации.	1. Требуется дополнение и обоснования перечень показателей, характеризующих межбюджетные отношения региона. 2. Межбюджетные отношения как один из блоков оценки качества управления региональными финансами.
Методика оценки межбюджетных отношений субъектов Федерации с муниципальным уровнем (А.Е. Суглобов, В.А. Петренко, Ю.И. Черкасова)	1. Четырёхкомпонентная система показателей для оценки межбюджетных отношений. 2. Доступность информационной базы. 3. Проведена апробация.	1. Большое число показателей. 2. Отсутствие пороговых значений интегральной оценки и процедуры их интерпретации.
Оценка эффективности межбюджетных отношений в субъектах Федерации (А.Г. Силуанов, В.С. Назаров, И.В. Стародубровская)	1. Обоснован состав показателей для оценки. 2. Выбор направлений оценки в соответствии с задачами межбюджетных отношений.	1. Отсутствие интегрального показателя. 2. Отсутствие апробации.
Анализ межбюджетных отношений (В.И. Клисторин, Т.В. Сумская)	Особое внимание уделено вопросу оправданности концентрации ресурсов муниципалитетов с точки зрения выравнивания уровней их бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития.	1. Отсутствие интегрального показателя. 2. Отсутствие пороговых значений интегральной оценки и процедуры их интерпретации.
Методика оценки безопасности бюджетной системы региона (Г.С. Изотова)	1. Рассматривается оценка межбюджетных отношений региона с федеральным центром и муниципалитетами. 2. Проведена апробация.	Требуется дополнение перечень показателей, характеризующих межбюджетные отношения региона.
Методика оценки бюджетной обеспеченности региона (ИСЭРТ РАН)		



Отметим, что разработанные методические подходы к оценке системы межбюджетных отношений являются весьма значимыми. В своих методиках авторы затронули вопросы оценки состояния межбюджетных отношений, их эффективности, а также влияния межбюджетных отношений на уровень бюджетной обеспеченности и безопасности бюджетной системы. Вместе с тем в условиях необходимости стабилизации экономики и ориентации бюджетной политики на результат особенно актуальной становится проблема оценки и повышения результативности государственного регулирования. Зачастую именно недостаточно результативное регулирование мешает совершенствованию самого объекта. Несмотря на это, тема оценки результативности регулирования межбюджетных отношений не нашла должного отражения в экономической литературе и не была достаточно исследована (табл. 1.10).

Таким образом, предложенный различными авторами набор индикаторов может стать методологической базой для обоснования перечня показателей и разработки методики оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе. С точки зрения выбора направлений оценки наиболее интересным представляется подход (А.Г. Силуанов, В.С. Назаров и И.В. Стародубровская), согласно которому межбюджетные отношения оцениваются по степени достижения их задач.

### **1.3. Опыт регулирования межбюджетных отношений**

Поиск новых направлений совершенствования межбюджетных отношений повышает актуальность рассмотрения данного вопроса как в синхроническом (современном), так и в диахроническом (историческом) аспектах. Межбюджетные отношения в российском государстве существовали с древних времён. В царскую эпоху они играли малозначимую роль в связи с функционированием единого бюджета на всей территории России. В советский период возросла актуальность финансового взаимодействия бюджетов, появилось понятие «финансовая помощь из государственного бюджета», которая позволяла централизованно покрывать дефицит территориальных бюджетов.

Вызванные распадом СССР нарушения хозяйственных и экономических связей, либерализация цен, высокий рост инфляции, резкий переход к рыночным отношениям потребовали формирования нового типа системы межбюджетных отношений, заключающегося в учёте интересов как Федерации в целом, так и её субъектов.

Для укрепления федеративного устройства России были необходимы межбюджетные отношения, направленные на стимулирование региональных органов власти и местного самоуправления к ответственному управлению бюджетом.

Первый этап реформирования системы межбюджетных отношений в России характеризовался активной нормотворческой деятельностью. Основным достижением на пути к децентрализации бюджетной системы в данный период стало создание трёхуровневой бюджетной системы. Вместе с тем серьёзные трудности вызвали методы разграничения полномочий между центром и регионами. Преобладающим стал договорной метод, который нарушал принцип равенства бюджетных прав регионов во взаимоотношениях с федеральным центром. Дотационные регионы всеми способами пытались привлечь в свои бюджеты финансовые ресурсы. Субъекты Федерации, обеспеченные собственными бюджетными средствами, стремились сократить объём налоговых платежей, поступающих в федеральный бюджет.

В 1991–1993 гг. республики Татарстан, Саха, Башкортостан, Чеченская и Якутия потребовали построения в России «одноканальной»<sup>8</sup> модели бюджетного федерализма и прекратили перечисление в вышестоящий бюджет налоговых доходов, собранных на своих территориях. В ответ на данные действия федеральный центр запустил процесс передачи на региональный уровень федеральных расходных полномочий без предоставления доходных источников. Так, регионам были переданы все функции по социальной защите населения, поддержке сельского хозяйства и осуществлению капитальных инвестиций. Однако принятые меры повлекли за собой нарастание дефицита региональных бюджетов. С целью его снижения Правительство было вынуждено ввести в систему финансовой помощи новый элемент – дотации. Возникла следующая схема распределения трансфертов: при увеличении региональных доходов сокращался норматив отчислений от налогов или объём трансфертов, и наоборот.

Функционирование такой схемы не стимулировало региональные органы к наращиванию собственных доходов и оптимизации расходной части бюджетов.

---

<sup>8</sup> По мнению В.Б. Христенко и А.М. Лаврова, суть одноканальной модели бюджетного федерализма состоит в том, что налоги, собранные на территории субъектов РФ, остаются в их распоряжении, тогда как федеральный бюджет формируется за счёт так называемых взносов (в фиксированной сумме или в % от собранных налогов) субъектов РФ [64].

Для корректировки методов межбюджетных отношений с территориальным уровнем был образован Федеральный фонд финансовой поддержки регионов и введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов. Однако требовалось комплексное реформирование межбюджетных отношений. Поэтому в 1998 г. была принята среднесрочная «Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг.». В трансфертной системе появились два новых элемента. Для поддержки инфраструктуры субъектов Федерации создан Фонд регионального развития, а для финансового обеспечения нефинансируемых мандатов образован Фонд компенсаций. Кроме того, была усовершенствована методика формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов [42, с. 71]. Реформируя межбюджетные отношения федерального центра с регионами, законодатели практически не уделяли внимание внутрирегиональным бюджетным взаимосвязям. Вместе с тем их несовершенство препятствовало укреплению межбюджетных отношений в федеративном государстве.

В связи с этим основной задачей четвертого этапа реформирования межбюджетных отношений в соответствии со среднесрочной Программой развития бюджетного федерализма до 2005 г. определено стимулирование регионального, а также местного развития. Принципиальное новшество в механизме межбюджетного регулирования проявилось в закреплении на постоянной основе доходных источников (в т.ч. нормативов отчислений от федеральных налогов) за бюджетами субъектов Федерации и муниципальными образованиями. Реформированию территориально-организационных основ местного самоуправления способствовало принятие в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Однако новый поселенческий тип муниципальных образований был сформирован в отрыве от финансово-экономической базы, что породило множество внутрирегиональных проблем межбюджетных отношений, существующих до сих пор.

Дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе отразилось в «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» и «Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».

Таким образом, ретроспективный анализ эволюции современной системы межбюджетных отношений Российской Федерации позволил нам выделить несколько этапов, качественно изменивших уровень финансового взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления (табл. 1.11).

Таблица 1.11. **Исторические особенности совершенствования межбюджетных отношений в России\***

Основные нормативно-правовые акты	Особенности этапа, достигнутые результаты
Первый этап (1991–1993 гг.)	
<p>«Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991 г.)            «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (1991 г.)            «О субвенциях республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, автономным округам, г. Москве и г. Санкт-Петербургу» (1992 г.)            «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов органов государственной власти республик, автономной области, автономных округов, краев, областей, гг. Москвы и Санкт-Петербурга, органов МСУ» (1993 г.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Создана многоуровневая бюджетная система.</li> <li>– Распределены источники доходов между бюджетами разных уровней.</li> <li>– Разрешено создание целевых и резервных бюджетных фондов.</li> <li>– Даны определения понятий «субвенции» и «дотации».</li> <li>– Регламентирован порядок предоставления централизованной помощи субъектам Федерации.</li> <li>– Предоставлены федеральным органам права определять размеры налогов, зачисляемых в бюджеты нижестоящих уровней власти на постоянной или долговременной основе.</li> <li>– Модель «регулирующих» налогов.</li> </ul>
Второй этап (1994–1998 гг.)	
<p>«Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» (1996 г.)            «Об общих принципах организации МСУ в РФ» (1995 г.)            «О финансовых основах МСУ в Российской Федерации» (1997 г.)            Бюджетный кодекс (1998 г.)            Налоговый кодекс (1998 г.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Образован Фонд финансовой поддержки регионов → формализована процедура выделения средств на финансирование текущих расходов (1994 г.).</li> <li>– Введены единые для всех территорий нормативы отчислений от федеральных налогов.</li> <li>– Приняты пропорции распределения на 3 года (региональные органы вправе устанавливать размер ставки налога на прибыль (1996 г.)).</li> <li>– Закреплено понятие «межбюджетные отношения», определены принципы их построения и условия предоставления финансовой помощи из одного бюджета другому на разных уровнях.</li> </ul>
Третий этап (1999–2001 гг.)	
<p>«Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999 – 2001 годы» (1998 г.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Усовершенствована методика формирования и распределения ФФФПР.</li> <li>– Создан Фонд регионального развития для поддержки инфраструктуры субъектов Российской Федерации (2000 г.).</li> <li>– Создан Фонд компенсаций для финансового обеспечения нефинансируемых мандатов (2001 г.).</li> </ul>

Четвёртый этап (2002–2005 гг.)	
«Программа развития бюджетного федерализма до 2005 года» (2001 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Закреплены на постоянной основе доходные источники (в т.ч. нормативы отчислений от федеральных налогов) за бюджетами субъектов Федерации и муниципалитетами.</li> <li>– Реформированы территориально-организационные основы местного самоуправления посредством образования трёх типов муниципальных образований (городские округа, муниципальные районы, поселения).</li> </ul>
Пятый этап (2006–2008 гг.)	
«Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.» (2006 г.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Региональным органам власти предоставлено право замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.</li> <li>– Установлены дополнительные (ужесточающие) условия получения межбюджетных трансфертов в зависимости от уровня финансовой помощи, оказываемой муниципалитету.</li> <li>– Введены отрицательные трансферты – изъятие сверхдоходов (превышение двукратного размера среднего уровня подушевых налоговых доходов в отчётном году) обеспеченных муниципальных образований в пользу регионального бюджета).</li> <li>– Принята норма: неиспользованные целевые средства подлежат возврату.</li> </ul>
Шестой этап (2009–2012 гг.)	
«Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» (2009 г.) «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами МСУ» (распоряжение Президента Российской Федерации от 27.06.2011 г. № 425-рп)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Продолжена работа по совершенствованию системы разграничения расходных обязательств и развитию стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.</li> <li>– Скорректирован механизм оказания финансовой помощи региональным и местным органам.</li> </ul>
Седьмой этап (с 2013 г.)	
«О предоставлении субъектам Федерации субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов» (Приказ Минфина России от 18.07.2013 № 188). Указы Президента России от 07.05.2012 г. «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Федерации» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 г. № 376-р).	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Обязательность планирования бюджетов на трёхлетний период.</li> <li>– Исполнение указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., направленных на решение важных социально-экономических проблем.</li> <li>– Переход к единой субсидии.</li> <li>– Курс на децентрализацию бюджетных полномочий.</li> </ul>
* Составлено по нормативно-правовым актам Российской Федерации.	

Опираясь на предшествующий опыт реформирования межбюджетных отношений, полагаем, что основной задачей следующего этапа целесообразно обозначить стимулирование региональных органов власти и местного самоуправления к созданию условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности. Это объективно необходимо для увеличения бюджетно-налогового потенциала территории.

При совершенствовании межбюджетных отношений нужно обращаться к успешному опыту зарубежных стран. Несмотря на особенности и отличия друг от друга федеративных государств, многие из них сталкиваются со схожими проблемами.

В ходе исследования научной литературы нами был выявлен ряд основных объективных и субъективных факторов, которые в той или иной мере влияют на построение и развитие системы межбюджетных отношений (рис. 1.3).

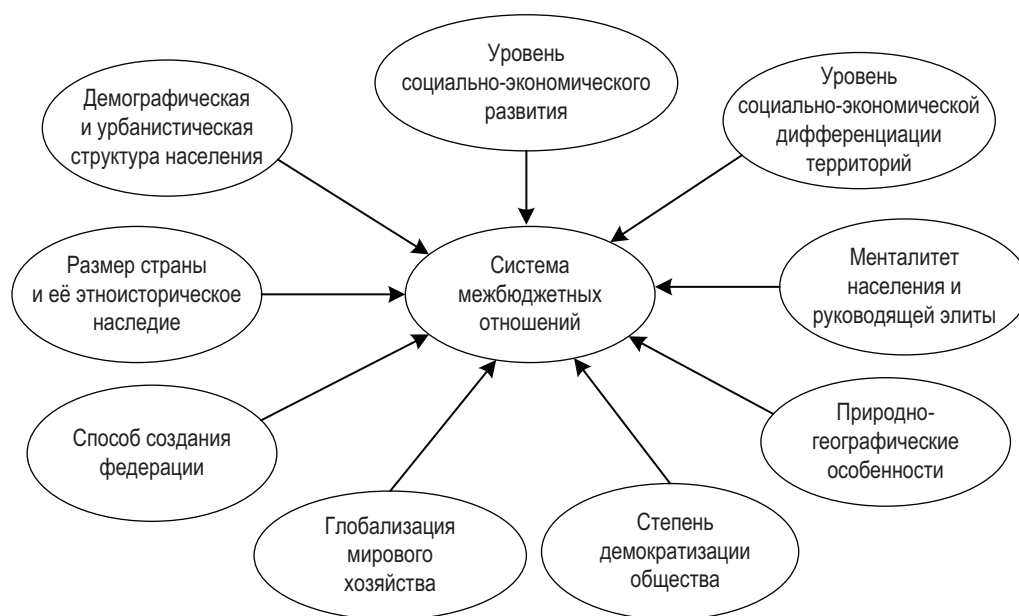


Рис. 1.3. Факторы построения и развития межбюджетных отношений

Источники: составлено по [20, с. 31; 40; 43, с. 46; 51, с. 64; 54, с. 19; 81; 100].

Под влиянием данных факторов в государстве формируется централизованная, децентрализованная или кооперативная (смешанная) модель межбюджетных отношений (табл. 1.12).

Таблица 1.12. **Основные характеристики межбюджетных отношений, применяемых в мировой практике** [50, 120]

Вертикальное выравнивание		Горизонтальное выравнивание		
Регулирующие налоги	Закреплённые налоги	Налоговое	Трансфертное	
			Целевые трансферты	Нецелевые трансферты
Централизованная модель				
Установлены на долговременной основе	Перечень жёстко определен	По единым нормативам на долговременной основе	В рамках целевых федеральных программ	Рассчитываются по долговременно определенной формуле
Децентрализованная модель				
Отсутствуют	Перечень открыт	По единым нормативам ежегодно	Так же	Так же
Кооперативная модель				
Установлены конституционно	Устанавливаются в процессе согласования	По единым нормативам ежегодно	Отсутствуют	Так же

Централизованная модель межбюджетных отношений характеризуется некоторыми отрицательными чертами [71], такими как:

- высокие издержки на функционирование самой системы;
- субъективизм выравнивания уровня социально-экономического развития (например, предоставление региону особого бюджетного режима);
- снижение заинтересованности региональных и местных органов власти в повышении собственных доходов и развитии объектов налогообложения в подконтрольных территориях.

Американские законодатели убеждены, что «централизованное» бюджетное выравнивание может подорвать стимулы к поиску новых бюджетных доходов и к экономии государственных средств, ослабить ответственность органов власти перед населением [6].

Для укрепления федеративного государства и развития межбюджетных отношений целесообразна децентрализация бюджетных полномочий. Международный опыт свидетельствует о том, что она должна осуществляться постепенно и согласованно на всех уровнях власти [7, 8, 14]. Сочетание элементов централизованных и децентрализованных моделей представляет собой кооперативная модель межбюджетных отношений, направленная на бюджетное выравнивание региональных диспропорций. Актуальность построения такой модели повышается

при необходимости решать общенациональные задачи (участие в войне, обустройство страны после войны, осуществление масштабных социальных проектов, развитие инфраструктуры). По мнению ряда авторов (В.А. Волохина, А.М. Балтина, Н.В. Попова, В.В. Хоменко, Н.Г. Кулягина), именно кооперативная модель должна стать основой построения бюджетной системы в России. Ориентация на децентрализованные модели, свойственные высоко развитым демократическим странам, может привести к нарушению единства государства и усилению асимметрии, тогда как централизация усилит иждивенческие настроения субнациональных властей [20, 133]. Другие исследователи (Л.В. Овчаренко, В.В. Кириллов, В.Н. Соловьев, Ф. Бретон) считают, что кооперативная модель наносит ущерб территориальной конкурентоспособности и препятствует инновационному развитию [10, 54].

Необходимо отметить, что в чистом виде та или иная модель межбюджетных отношений в современном мире не существует, речь идёт о преобладании того или иного принципа в их построении, ограниченного определённым историческим периодом. Это означает, что бюджетный федерализм как совокупность механизмов организации бюджетных потоков в федеративном государстве (В.Н. Лексин, А.Н. Швецов) представляет собой динамичную систему, приспособляющуюся к постоянно меняющимся общественно-политическим условиям [50]. Оптимальная модель межбюджетных отношений должна обладать способностью вовремя становиться то более, то менее централизованной. Критерием её эффективности, в конечном итоге, может выступать только качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению [45].

Учитывая, что Российская Федерация с 2011 года взяла курс на децентрализацию бюджетных полномочий, обратимся к опыту стран, в которых регулирование межбюджетных отношений имеет направленность в сторону повышения бюджетной автономии территорий по ряду задач.

#### *Задача 1. Совершенствование трансфертного механизма.*

Весьма интересен для России шведский опыт в реформировании системы субсидий в условиях необходимости реформы консолидации трансфертов [97]. В 1993 году в Швеции была проведена новая радикальная реформа в отношении государственных субсидий, целью которой стало сокращение контроля со стороны правительства и предоставление местному самоуправлению большей свободы при решении вопросов местного значения. Суть реформы заключалась в замене нескольких типов субсидий системой общих субсидий [58].



Подобная реформа проведена и в Канаде: заметное число небольших и разрозненных субвенций и субсидий социального характера объединены в один значительный блочный грант – это субвенция на медицину и социальное страхование. Размер данного гранта одинаков как для бедных, так и для обеспеченных территорий, поскольку финансирование медицинских учреждений находится в компетенции субнациональных органов. Предоставление финансовой помощи носит целевой характер. Однако федеральный центр не определил детальных условий их расходования, поэтому территориальные программы медицинского обслуживания отличаются друг от друга [9; 13; 54, с. 5;].

В США, напротив, около половины всего объема финансовой помощи предоставляется на долевого основе, то есть выделение средств из бюджетов вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта. Кроме того, значительная часть грантов на софинансирование социальных расходов выделяется штатам и муниципалитетам только с низкой бюджетной обеспеченностью. В России вопрос горизонтального выравнивания стоит гораздо острее, чем вертикального, поэтому необходимо принять во внимание опыт США и осуществлять софинансирование социальных расходов с учетом бюджетной обеспеченности территорий [54, с. 6].

#### *Задача 2. Разграничение полномочий между уровнями власти.*

Проблема несоответствия доходных источников расходным полномочиям за рубежом, актуальная для России, разрешается с помощью методики оценки бюджетных потребностей. В мировой практике выработано несколько основных подходов к методическому инструментарию.

Специалисты Всемирного банка и Международного валютного фонда для расчёта «стандартного» бюджета, используемого при распределении финансовой помощи, предлагают четыре способа оценки расходов бюджета региона [11].

1. На основе анализа факторов, оказывающих влияние на стоимость расходных нормативов (используется при количественной оценке влияния факторов на стоимость бюджетных услуг).

Подобная система оценки расходных потребностей регионов применяется в унитарной Великобритании. На основе регрессионного анализа рассчитывается функция удельных расходов субнациональных бюджетов от различных социально-экономических факторов. Значения ряда коэффициентов определяются на базе экспертной оценки, полу-

чаемой после консультаций с властями территорий. Такой метод позволяет учитывать почти все существующие бюджетные услуги и при этом включать в анализ широкий спектр территориальных особенностей, в т.ч. стоимостные различия [127].

2. С помощью оценки фактической доли в целевом трансферте на соответствующий вид расходов бюджета (используется в основном в унитарных странах при большом объёме расходов, финансируемых за счёт целевых трансфертов).

3. Путём расчёта среднедушевых показателей по стране (используется при отсутствии существенной межрегиональной дифференциации в стоимости оказания государственных услуг).

Данный метод применяется в Австралии, где среднее значение расходов субнациональных бюджетов за предыдущие годы корректируется на коэффициент факторов, влияющих на расходы бюджетов. Главным финансовым органом определены 11 групп показателей таких факторов, в частности, характеризующих интенсивность расходов на социальное обеспечение, культуру, благоустройство и развитие территории, коммунальные услуги, образование, здравоохранение, транспорт, охрану порядка и поддержание безопасности. Веса, определяющие соотношение между факторами, рассчитываются на основе регрессионного анализа [127]. Важным недостатком этого метода является массивность статистических данных и сложность расчётов [23].

В ФРГ региональный расходный норматив на душу населения рассчитывается очень простым способом как произведение средних для всей страны подушевых доходов земель и взвешенной численности населения планеты. Причём крупным землям присваиваются более высокие удельные веса с целью учёта потребности в больших объёмах расходов [127].

4. Посредством фактически произведённых бюджетных расходов (применяется в случае уверенности в том, что фактические расходы бюджетов достоверно отражают их расходные потребности)<sup>9</sup>.

Несмотря на то, что единственно верного подхода к расчёту региональных расходных нормативов нет, на основании опыта различных стран можно сделать ряд выводов для России. Во-первых, определение нормативов расходов требует больших усилий, взвешенного подхода

---

<sup>9</sup> Однако данный метод можно применять только в краткосрочном периоде, т.к. при планировании высок риск завышения объёма расходов в целях получения больших объёмов финансовой помощи.

и взаимодействия между различными уровнями власти. Во-вторых, используемые для определения расходных нормативов методы могут оказывать серьёзное влияние на поведение нижестоящих органов власти. Поэтому, во избежание нежелательных перекосов, требуется большая осторожность при выборе системы методов. В-третьих, часто более оптимальным подходом представляется упрощённый, но более понятный и основанный на использовании легкодоступных данных [23].

### *Задача 3. Совершенствование порядка налогообложения.*

Для реформирования российской системы межбюджетных отношений интересен опыт Федеративной Республики Германия<sup>10</sup> в решении вопроса зачисления налога на доходы физических лиц [97]. В ФРГ, как и в России, налог изначально собирается по месту работы граждан, а далее налоговым ведомствам предписано перераспределять платежи по нему в бюджеты тех территорий, которые являются местом жительства граждан. Следовательно, в ФРГ соблюдается принцип зачисления НДФЛ по месту жительства граждан, а не по месту их работы. При таком порядке уплаты налога не возникнет того противоречия, что, с одной стороны, бюджет недополучает финансовые ресурсы, а, с другой стороны, из бюджета, в который налог не поступает, должны производиться налоговые вычеты (социальные, имущественные) и возврат сумм налога [63].

Резюмируя вышесказанное, отметим, что исследование мировой практики регулирования межбюджетных отношений позволило выделить три направления, по которым использование зарубежного опыта наиболее приемлемо при реформировании межбюджетных отношений в России, в частности при совершенствовании трансфертного механизма и порядка налогообложения, а также при разграничении полномочий между уровнями власти.

## **Выводы**

Российское государство сформировалось как федеративное сравнительно недавно. В современных условиях поступательное развитие экономики, повышение её конкурентоспособности во многом зависит от существующей системы межбюджетных отношений, которая за последние почти двадцать пять лет претерпела значительные изменения: про-

---

<sup>10</sup> В России и ФРГ функционируют схожие модели бюджетного федерализма, поскольку оба государства являются федерациями, сформированными «сверху».

ведено несколько системных реформ, созданы фонды предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам, образован поселенческий бюджетный уровень и т.д. Однако говорить о соответствии функционирующей в России бюджетной системы принципам бюджетного федерализма пока рано. В этой связи переход страны к модели устойчивого развития в федеративных условиях обуславливает необходимость теоретического обоснования и совершенствования межбюджетного регулирования регионов.

Обращение к диахроническому аспекту исследования показало, что в советской России регулирование межбюджетных отношений происходило в условиях централизации и отсутствия значимой бюджетной автономии у территориальных органов.

Активная нормотворческая деятельность в период постсоветских реформ способствовала формированию в стране трёхуровневой бюджетной системы, а также появлению ряда новых инструментов регулирования межбюджетных отношений, среди которых:

- закрепление на постоянной основе доходных источников и расходных обязательств за каждым уровнем бюджетной системы;
- централизованные фонды поддержки субъектов Федерации с регламентированным порядком предоставления финансовой помощи;
- единые нормативы отчислений от федеральных налогов;
- закрепление права региональных органов власти заменять дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений от региональных налогов и сборов;
- консолидация многочисленных видов межбюджетных трансфертов (создание единых блочных субсидий и субвенций).

Вместе с тем до сих пор не все применяемые инструменты имеют чёткое теоретико-методологическое обоснование, не всегда согласованы и увязаны между собой. Поскольку Россия – одна из самых молодых федераций в мировой практике, важной стороной исследования стало системное исследование зарубежного опыта более развитых федераций, применяемых ими форм и методов регулирования межбюджетных отношений.

В мировой практике выявлен ряд основных закономерностей, учёт которых позволит при совершенствовании межбюджетных отношений в Российской Федерации избежать проблем, возникших на предыдущих этапах реформирования бюджетной системы в других странах.

Во-первых, централизация бюджетных полномочий снижает стимулы к наращиванию доходного потенциала и экономии бюджетных средств, ослабляет ответственность органов власти перед населением.

Во-вторых, усиленное бюджетное выравнивание региональных диспропорций наносит ущерб территориальной конкурентоспособности и препятствует активизации инновационных процессов.

В-третьих, постепенная и согласованная на всех уровнях власти децентрализация бюджетных полномочий рассматривается как позитивный путь развития межбюджетных отношений.

В-четвёртых, межбюджетные отношения должны обладать свойством гибкости, становясь в определённых общественно-политических условиях то более, то менее децентрализованными, что позволит противостоять чрезмерной централизации власти и потере управляемости и целостности государства.

Совершенствование системы межбюджетных отношений напрямую зависит от его регулирования, одним из важнейших стадий которого является этап оценки результативности. Оценивая ту или иную деятельность, субъект управления сможет выявить «слабые» стороны объекта управления и факторы их возникновения, обосновать возможные варианты минимизации действия негативных факторов и пути совершенствования объекта управления.

## **ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНА**

### **2.1. Основные тенденции социально-экономического развития территории как фактора регулирования межбюджетных отношений**

Одним из основных факторов, влияющих на бюджетную систему и межбюджетные отношения региона, является уровень его социально-экономического развития. Наиболее полное отражение состояния экономики и финансовых ресурсов территории происходит в бюджетной системе. Количественный и структурный состав бюджетных индикаторов предопределяется происходящими экономическими процессами. Особая чувствительность бюджетной системы к изменениям социально-экономических показателей характерна для регионов с моноструктурной экономикой. К их числу относится и Вологодская область, что приводит к сильной зависимости доходной базы регионального бюджета, а следовательно, и социальных гарантий населения от колебаний внешнеэкономической конъюнктуры.

Вологодская область входит в состав Северо-Западного федерального округа, её выгодное географическое положение, обусловленное близостью к главным городам и промышленным центрам страны – Москве и Санкт-Петербургу, соседством с регионами, богатыми топливными и рудниковыми ресурсами и с развитой обрабатывающей промышленностью, благоприятствует не только развитию экономики региона, но и укреплению межрегиональных связей. Вклад Вологодской области в экономическое развитие СЗФО – достаточно весомый (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Место Вологодской области в экономике СЗФО в 2012 году

Показатель	СЗФО	Вологодская область	Место области в округе	% от значения по округу
Площадь территории, тыс. кв. км	1 687,0	144,5	6	8,6
Численность населения, тыс. чел.	13 660,1	1 198,3	4	8,8
Плотность населения, чел. на 1 км <sup>2</sup>	8,1	8,3	6	-
Продукция промышленности, млрд. руб.	4 945,5	419,6	3	8,5
Продукция сельского хозяйства, млрд. руб.	163,6	21,6	2	13,1
Инвестиции в основной капитал, млрд. руб.	726,7	64,8	5	8,9
Ввод жилых домов, тыс. м <sup>2</sup> общ. площади	5 784,1	414,1	4	7,2
Оборот малых предприятий, млрд. руб.	1 018,3	51,9	6	5,1
Оборот розничной торговли, млрд. руб.	1 773,2	98,5	7	5,6
Внешняя торговля (экспорт), млн. долл.	38 639	3 304	4	8,6
Внешняя торговля (импорт), млн. долл.	38 757	524	5	1,6
Численность безработных, тыс. человек	401,7	48,8	3	12,1
Средняя начисленная заработная плата, руб.	26 210	20 674	8	78,9
Величина прожиточного минимума, руб. в месяц в среднем на душу населения	6 287 (по РФ)	6 346	5	100,9
Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.				

В 2011 г. область внесла порядка 7% в ВРП СЗФО. По ВРП на душу населения регион оказался на 6 месте по округу (табл. 2.2).

Таблица 2.2. ВРП в регионах СЗФО, тыс. руб. на 1 человека, в текущих ценах

Субъект СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2011 г. к 2006 г., раз
Республика Коми	222,9	248,3	302,9	316,9	389,9	484,9	1,7
г. Санкт-Петербург	180,3	245,0	312,9	321,5	342,9	420,6	1,9
Архангельская область	167,9	210,6	228,7	257,2	289,3	361,0	1,7
Мурманская область	183,7	224,4	252,4	240,9	294,2	329,0	1,6
Ленинградская область	161,7	188,9	234,7	263,9	292,1	326,5	1,8
Республика Карелия	121,1	151,2	167,2	154,4	198,2	222,9	1,6
Вологодская область	163,9	198,6	241,6	175,5	209,4	264,2	1,3
Калининградская область	109,9	153,5	191,2	180,8	207,2	243,8	1,9
Новгородская область	113,3	132,3	177,4	182,9	200,2	235,9	1,8
Псковская область	71,6	86,8	104,6	107,8	124,8	152,9	1,7
СЗФО	161,8	204,8	251,3	253,9	286,5	345,3	1,8
Российская Федерация	157,9	196,8	238,9	225,5	261,7	316,6	1,7
Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.							

Развитие экономики и социальной сферы области определяется рядом факторов, которые тем или иным образом влияют и на её бюджетную систему, и на межбюджетные отношения с муниципальными образованияами и федеральным центром.

*1. Моноструктурность экономики региона.*

Одной из ведущих сфер экономики Вологодской области, как и большинства регионов СЗФО, является промышленный комплекс, в частности обрабатывающее производство, вклад которого в формирование ВРП – самый значительный – 41,1% в 2012 г. (рис. 2.1).

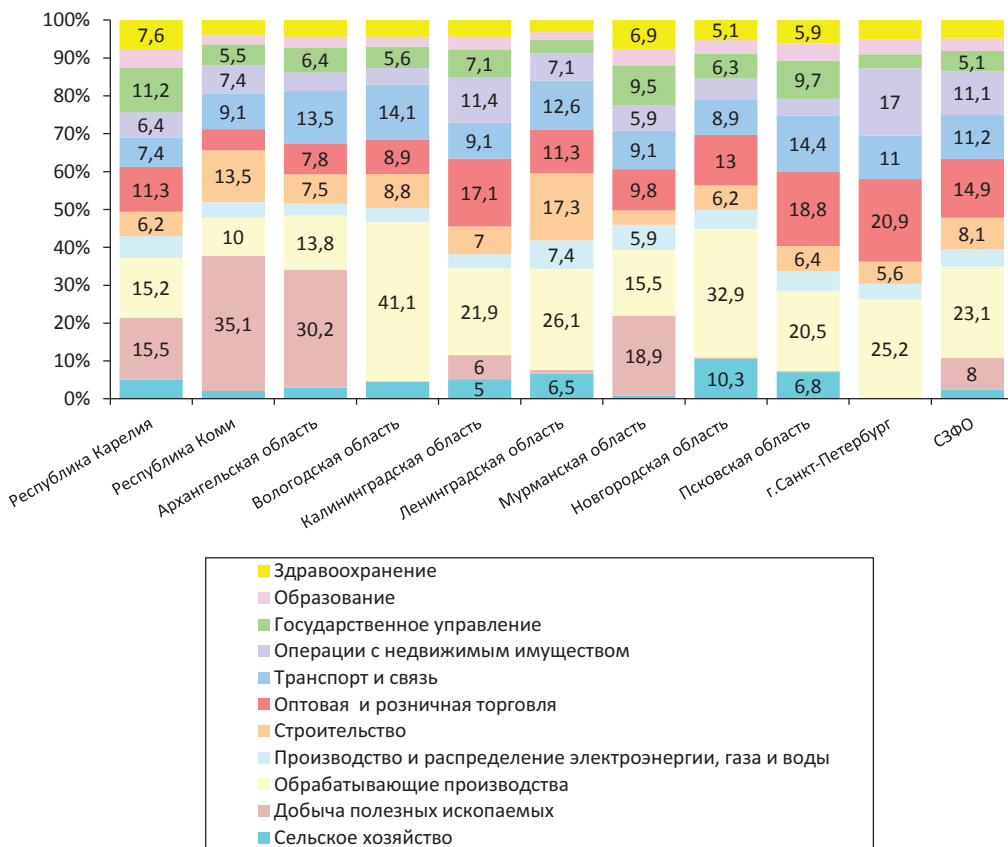


Рис. 2.1. Структура ВРП регионов СЗФО по видам экономической деятельности в 2011 году, % от общего объема ВРП округа

Структуру обрабатывающих производств региона определило расположение его территории вблизи месторождений железной руды и апатитов Кольского полуострова и угледобывающего Печорского бассейна. Поэтому ещё с советских времен основная доля обрабатывающих производств принадлежит металлургической и химической отраслям (табл. 2.3).



Таблица 2.3. Структура обрабатывающих производств Вологодской области, %

Отрасль	1990 г.	1995 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Металлургическое производство	46,0	59,8	72,0	65,8	69,8	65,8	59,9	63,2	64,0
Химическое производство	8,0	8,3	9,3	8,6	10,1	16,2	15,5	14,2	16,5
Производство пищевых продуктов	7,5	5,7	6,4	5,9	6,0	5,8	9,5	8,1	7,2
Машиностроение	10,5	5,3	4,3	4,9	4,6	4,9	5,5	4,5	4,7
Обработка древесины	12,7	7,4	3,4	6,7	3,6	2,7	3,8	3,3	3,3
Остальные производства	14,0	13,5	4,6	8,1	3,3	4,6	5,8	6,7	4,3

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Металлургическое производство Вологодской области, представленное Череповецким металлургическим комбинатом холдинга ПАО «Северсталь», играет определяющую роль в формировании конечных финансово-экономических результатов региона. В посткризисный период предприятия этой отрасли обеспечивали порядка 50% прибыли (80% в докризисный период) и 36% (65% в 2008 г.) поступлений налога на прибыль в консолидированный бюджет. Ухудшение конъюнктуры на мировом рынке, проявившееся в августе 2008 г., вызвало в регионе сильное снижение темпов роста объёма производства и прибыли металлургической отрасли. Поэтому и в 2012 г. темп роста объёма собственных доходов в России по сравнению с уровнем 2008 г. составил 129,9%, а в Вологодской области – только 95,4%.

Второе место в формировании ВРП региона занимают транспортная система и связь (около 15% в 2011 г.). Наибольшее развитие получили трубопроводное транспортирование (44,7%), железнодорожный (25%) и автомобильный пассажирский транспорт (19,6%). Ускоренное развитие связи на основе современных электронных технологий стало одним из немногих видов деятельности, выдержавших кризис и обеспечивших в 2009 году прирост валовой добавленной стоимости на 4,1%. Третью позицию занимает торговля – порядка 9% ВРП. И хотя ещё с 2000-х годов наблюдалась устойчивая тенденция роста подушевого оборота розничной торговли, его величина по-прежнему остаётся самой низкой в СЗФО – 101,8 тыс. руб. в 2012 г., что свидетельствует о низком покупательском спросе и слабой привлекательности местного рынка (табл. 2.4). Конъюнктура на рынке товаров напрямую зависит от поставок производителей и от доходов населения. В 2012 г. розничные поставки в области выросли на 6%, среднемесячная начисленная заработная плата – на 9%,

реальный размер назначенной пенсии – на 5%. Под влиянием этих факторов оборот розничной торговли увеличился на 16,2%.

Таблица 2.4. **Оборот розничной торговли в регионах СЗФО**

Субъект	В % к предыдущему году							2012 г.	
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Тыс. руб. на чел.	К 2006 г., раз
г. Санкт-Петербург	114,5	115,1	111,2	90,6	106,0	103,6	108,1	170,4	11,2
Мурманская область	109,0	113,0	112,6	97,0	103,0	101,8	105,8	156,7	2,0
Республика Коми	106,9	109,5	102,6	87,0	102,4	105,1	103,9	154,6	1,7
Архангельская область	111,7	110,2	113,5	98,1	103,3	112,2	107,1	133,8	3,2
Ленинградская область	111,0	121,2	105,3	97,7	111,8	111,2	102,7	130,7	5,0
Новгородская область	114,3	117,8	123,5	102,9	104,1	105,8	108,6	122,2	1,9
Республика Карелия	107,4	110,2	108,3	94,8	105,7	109,8	108,0	122,2	1,6
Псковская область	109,9	109,5	114,8	94,4	103,9	108,2	105,6	114,4	1,7
Калининградская область	116,1	117,9	112,1	100,3	101,0	102,0	102,3	112,6	2,2
Вологодская область	114,7	117,2	106,7	82,6	116,3	106,0	116,2	101,8	3,4
СЗФО	112,4	114,5	110,3	92,8	105,9	105,6	107,0	143,0	33,3
Российская Федерация	113,0	115,2	113,0	94,5	106,3	107,2	105,9	149,0	0,4

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Тем не менее ни транспортная система, ни торговля пока не способны усилить диверсификацию экономики Вологодской области. От состояния металлургической отрасли зависит социально-экономическое развитие всего региона, а следовательно, и наполнение его бюджета. Конечно, диверсификация доходного потенциала монопрофильных регионов должна стать ключевой задачей региональной экономической политики. Решение этой задачи видится в разработке ответственной структурной политики и планомерной поддержке бизнеса в развитии конкурентоспособного корпоративного сектора.

## *2. Неполное использование потенциала малого бизнеса.*

Необходимым слагаемым диверсификации экономики в мировой практике выступает высокий уровень развития малого бизнеса.

Что касается Вологодской области, то для неё характерен стабильно низкий уровень<sup>11</sup> развития малого бизнеса. Его налоговый вклад в консо-

<sup>11</sup> Уровень развития малого предпринимательства рассчитан сотрудниками ИСЭРТ РАН на основе методики Национального института системных исследований и проблем предпринимательства.

лидированный бюджет области незначителен – не более 3%. Последние тенденции свидетельствуют о сильном негативном влиянии кризиса на малое предпринимательство. С 2008 по 2012 г. оборот предприятий в расчёте на одну организацию снизился на 13%, инвестиции в основной капитал – в шесть раз (табл. 2.5). Несмотря на то что доля прибыльных организаций почти не изменилась, рентабельность проданных товаров, находящаяся и так на невысоком уровне, сократилась на 1,2%.

Таблица 2.5. Показатели оценки финансово-экономического состояния субъектов малого бизнеса Вологодской области

Показатель	2008 г.	2009 г.	2012 г.	Абс. откл. 2012 г. к 2008 г.
Доля предприятий в общем числе организаций, %	18,3	18,9	25,3	7,0
Оборот предприятий в расчете на одну организацию, млн. руб.	14,9	12,1	12,9	-2,0
Инвестиции в основной капитал в расчёте на 1 организацию, млн. руб.	0,54	0,17	0,09	-0,45
Доля прибыльных организаций, %	74,7	70,1	74,2	-0,5
Рентабельность проданных товаров, продукции, %	4,2	3,2	3,0	-1,2
Источник: рассчитано по данным Вологдастата.				

По показателю прибыли первое место среди регионов СЗФО принадлежит Вологодской области, что связано с высокими ценами на товары и усиленным продвижением продукции (табл. 2.6). Максимальную прибыль получили организации, осуществляющие операции с недвижимостью и занимающиеся торговлей. Именно эти виды деятельности стали в регионе лидирующими (более 50% в общем числе малых предприятий), и это объясняется, прежде всего, низкими затратами и высокой оборачиваемостью капитала.

Финансовый кризис негативно повлиял на инвестиционную активность малых предприятий. С 2009 г. наблюдалось двукратное снижение объёма инвестиций по сравнению с уровнем 2008 г. Моноструктурность региональной экономики не способствует увеличению инвестиций в малый бизнес (табл. 2.7).

Снижение объёма инвестиций в развитие малого бизнеса создало нехватку финансовых ресурсов для модернизации и замены основных фондов. В 2012 г. в Вологодской области степень износа основных фондов субъектов малого бизнеса составила 35,3%. На изношенном оборудовании создание конкурентоспособной продукции затруднительно, особенно в условиях вступления России в ВТО.

**Таблица 2.6. Прибыль (убыток) до налогообложения по данным бухгалтерской отчётности малых предприятий в регионах СЗФО (в сопоставимых ценах), млрд. руб. на 100 тыс. МП**

Субъект СЗФО	2008 г.	2009 г.	2012 г.	Абсолютное отклонение 2012 г. к 2008 г.
Вологодская область	-2442,7	81,3	60,7	2503,4
Ленинградская область	18,3	25,8	41,7	23,4
г. Санкт-Петербург	20,4	15,4	37,0	16,6
Мурманская область	25,2	20,8	34,7	9,5
Новгородская область	47,9	29,7	26,9	-21
Архангельская область	23,5	14,0	25,4	1,9
Республика Карелия	15,0	2,7	22,4	7,4
Республика Коми	33,0	15,3	18,8	-14,2
Псковская область	25,5	6,4	10,4	-15,1
Калининградская область	4,9	2,1	4,8	-0,1
СЗФО	-57,4	16,3	32,5	89,9
Российская Федерация	17,2	26,5	32,1	14,9

Источник: рассчитано по данным сайта федеральной статистики. – Реж. дост.: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=37187&referrerType=0&referrerId=1293179>

**Таблица 2.7. Инвестиции в основной капитал малых предприятий в регионах СЗФО (в сопоставимых ценах), млрд. руб. на 100 тыс. малых предприятий**

Субъект СЗФО	2008 г.	2009 г.	2012 г.	2012 г. к 2008 г., %
Псковская область	41,6	19,1	113,5	272,8
Новгородская область	54,5	85,8	46,9	86,1
Республика Коми	146,9	36,9	27,9	19,0
Республика Карелия	31,5	7,5	21,6	68,6
Вологодская область	106,9	33,1	19,7	18,4
Ленинградская область	45,9	28,4	14,5	31,6
Мурманская область	42,9	9,6	11,5	26,8
Калининградская область	42,4	15,4	11,0	25,9
Архангельская область	20,8	7,4	9,0	43,3
г. Санкт-Петербург	8,3	4,5	5,3	63,9
СЗФО	26,7	11,3	12,5	46,8
Российская Федерация	64,8	35,2	33,1	51,1

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

При этом развитию малого предпринимательства препятствует и рост налоговой нагрузки. С 2011 г., вместо ранее отчислявшихся в бюджет 14% от зарплаты сотрудников (по упрощённой системе налогообложения), или 26% (по общей системе налогообложения) предприятия малого бизнеса должны отчислять в бюджет 34%.

Кроме того, произошёл рост предельной величины базы для начисления страховых взносов (с 2011 г. – на 11%, в 2012 г. – ещё на 11% по отношению к предыдущему году). Это повлекло тенденцию снижения количества индивидуальных предпринимателей (ИП) и их доходов. По сведениям УФНС по Вологодской области, только за декабрь 2012 – январь 2013 г. закрылось более трёх тысяч ИП (для сравнения: за первое полугодие 2012 г. – порядка четырёх тысяч). Нарастание этого процесса негативно отразится на пополнении муниципальных бюджетов, поскольку 55% индивидуальных предпринимателей приходится на районы области. И без того количество малых предприятиях в Вологодской области существенно ниже, чем в других регионах СЗФО (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Количество малых предприятий в регионах СЗФО,**  
ед. на 100 тыс. чел. населения

Субъект СЗФО	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 г. к 2008 г., %
г. Санкт-Петербург	2767,4	2381,6	3401,8	3296,9	119,1
Калининградская область	2324,6	2963,7	2046,8	2027,4	87,2
Республика Карелия	686,9	2209,3	1416,4	1421,8	207,0
Республика Коми	861,3	2416,6	1276,7	1303,3	151,3
Новгородская область	686,7	2396,7	1142,1	1142,8	166,4
Архангельская область	701,6	1934,3	1029,4	1038,7	148,0
Псковская область	445,4	2281,8	926,0	929,5	208,7
Ленинградская область	864,8	1603,2	880,1	841,9	97,4
Вологодская область	522,6	831,1	825,3	834,7	159,7
Мурманская область	663,1	2061,7	748,2	774,1	116,7
СЗФО	1515,6	1131,6	1868,2	1902,6	125,5
Российская Федерация	949,7	868,0	1276,1	1283,6	135,2

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Деловой климат является важнейшим фактором процветания бизнеса. В последнее время вологодским предпринимателям становятся всё более интересными с точки зрения ведения бизнеса Ленинградская,

Ярославская и даже Архангельская области. Причём речь идёт не о переносе в другие регионы самого предприятия, а лишь о смене его юридического адреса. Именно высокую налоговую нагрузку предприниматели называют основным мотивом ухода из Вологодской области в соседние регионы. Так, транспортное предприятие, зарегистрированное в г. Вологде, уплачивает в бюджет транспортный налог для грузовых машин в размере 85 рублей за 1 лошадиную силу, тогда как в Ярославле – 73, в Ленинградской области и г. Пензе – 60, в Ростове-на-Дону – 55, в Омске – 45, в Новосибирске – 35, в Смоленске – 32, в г. Санкт-Петербурге – 25–65 руб. (ставка увеличивается с возрастом машины).

Следовательно, основными проблемами, препятствующими развитию малого бизнеса в Вологодской области, являются негативный деловой климат, высокий уровень износа основных фондов, сокращение численности работников, невысокая заработная плата, нехватка квалифицированных кадров и т.д. Это требует принятия действенных федеральных и региональных мер, направленных на повышение предпринимательской активности и создание максимально благоприятных условий для ведения малого бизнеса.

*3. Сильная дифференциация экономического потенциала и социальной активности муниципальных образований региона.*

Вологодская область включает 302 муниципальных образования, различных по типу и по уровню социально-экономического развития. В исследованиях процессов пространственного развития [59, с. 325; 60, с. 25; 103, с. 16] обосновывается, что неизбежное существование социально-экономической неоднородности любой территории выступает как динамический фактор развития. По мнению авторов, муниципалитеты-«локомотивы» заставляют подтягиваться к их уровню все остальные. Однако для России характерен аномально сильный разрыв между локальными территориями по уровню социально-экономического развития (первое место в мире).

Проблема дифференциации муниципальных образований по основным социально-экономическим показателям актуальна и для Вологодской области. Соотношение между максимальным и минимальным значениями среднечеловеческого производства промышленной продукции в 2012 году составляло 366 раз, а инвестиций в основной капитал – 84 раза (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Характеристика уровня дифференциации муниципальных районов Вологодской области по основным показателям социально-экономического развития

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

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Представленные данные не включают значения показателей городских округов, ещё больше усиливающие степень дифференциации. Вместе с тем именно округа занимают основную долю (около 90%) в объеме отгруженной продукции региона (рис. 2.2). Лидером по объему промышленности является г. Череповец. Доля его металлургических и химических предприятий составляет свыше 79% общего объема отгруженной продукции и почти 90% объема областного экспорта.

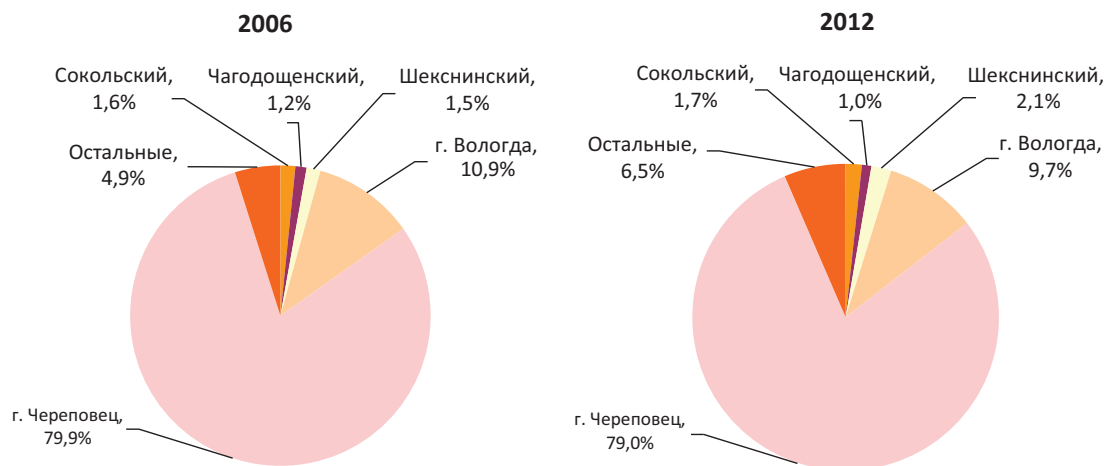


Рис. 2.2. Доля муниципалитетов в промышленном производстве Вологодской области, %

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Наиболее высокие значения индекса промышленного производства в 2012 г. наблюдались в Грязовецком, Харовском и Усть-Кубинском районах. В то же время, имея высокие индексы, эти районы отличались небольшими объёмами производства (менее 1% от промышленного производства области, без учёта субъектов малого предпринимательства), поэтому они существенно не повлияли на формирование индекса в целом по региону.

Территориальная дифференциация имела место также в сельском хозяйстве. Из 26 районов области в 18-ти хозяйственная деятельность связана в основном с молочным скотоводством, но объёмы производства выросли только в районах более заселённого и транспортно-освоенного юга территории, т.е. вблизи рынков сбыта. В результате товарное сельское хозяйство все более сконцентрировалось в нескольких пригородных районах. Основную долю в объём сельскохозяйственной продукции региона внесли четыре района, прилегающие к центральным городам, – Вологодский, Череповецкий, Грязовецкий и Шекснинский (рис. 2.3).

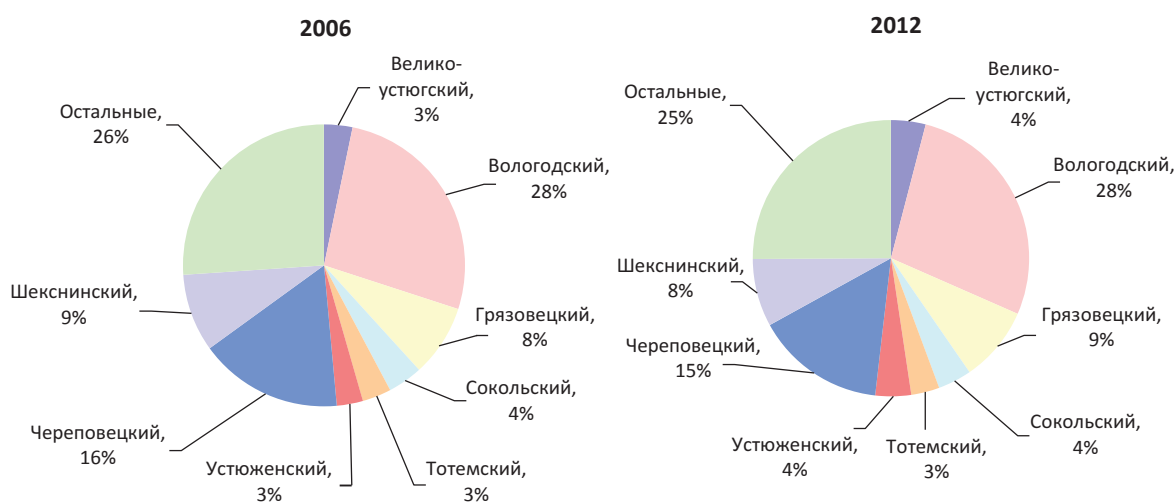


Рис. 2.3. Доля муниципалитетов в общем объёме сельскохозяйственной продукции Вологодской области, %

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Немаловажным источником пополнения местного бюджета служит потребительский рынок. В Вологодской области он в большей степени развит в городах Вологде (143,1 тыс. руб. на человека в 2012 году) и Череповце (122,3 тыс. руб. соответственно) (табл. 2.10).



Это объясняется высокой привлекательностью отрасли розничной торговли в связи с большим спросом населения и концентрацией товаропотоков в данных городах. Исследуя потребительский рынок муниципалитетов области, следует отметить, что до 2008 г. он имел положительную динамику развития. Однако в 2009 г., под влиянием мирового финансового кризиса, темпы его роста замедлились. Особенно остро последствия кризиса отразились на деятельности предприятий розничной торговли Чагодощенского (снижение на 47,5%), Междуреченского (21,9%), Верховажского (14,5%) и Бабушкинского (14,4%) районов, в которых произошло снижение доходов большей части жителей, а следовательно, и снижение покупательского спроса.

Таблица 2.10. **Оборот розничной торговли в муниципальных районах Вологодской области**

Муниципалитет	Тыс. руб. на человека			2012 г. к 2006 г., раз	Муниципалитет	Тыс. руб. на человека			2012 г. к 2006 г., раз
	2006 г.	2009 г.	2012 г.			2006 г.	2009 г.	2012 г.	
г. Вологда	49,4	77,1	143,1	2,9	Сямженский	24,7	41,1	71,6	2,9
г. Череповец	46,5	70,5	122,3	2,6	Сокольский	19,0	40,0	71,4	3,8
Кирилловский	30,2	56,7	99,5	3,3	Вашкинский	23,2	32,3	67,5	2,9
Великоустюгский	27,2	50,1	92,4	3,4	Бабаевский	28,1	40,1	66,7	2,4
Грязовецкий	28,6	49,5	91,9	3,2	Вожегодский	23,0	43,8	66,2	2,9
Харовский	27,8	48,3	90,5	3,3	Усть-Кубинский	20,3	31,1	66,1	3,3
Тотемский	35,5	48,3	83,4	2,3	Шекснинский	20,8	34,6	65,2	3,1
Никольский	28,2	43,4	81,0	2,9	Чагодощенский	45,8	33,8	64,7	1,4
Нюксенский	18,1	37,2	80,2	4,4	Верховажский	22,4	32,6	63,8	2,8
Кичм.-Городецкий	31,3	43,9	79,5	2,5	Устюженский	19,5	32,0	62,0	3,2
Белозерский	19,8	34,7	78,4	4,0	Череповецкий	28,8	38,0	62,0	2,2
Бабушкинский	28,1	41,5	77,2	2,7	Междуреченский	30,7	34,0	61,6	2,0
Тарногский	20,6	36,6	76,2	3,7	Вологодский	19,6	32,8	55,2	2,8
Вытегорский	27,3	44,6	74,9	2,7	По области	36,5	57,4	105,1	2,9
Кадуйский	25,9	42,6	72,9	2,8					

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Покупательский спрос напрямую зависит от доходов населения. Такие показатели, как размер заработной платы и уровень занятости населения, прямо влияют не только на налоговые поступления в бюджет, но и на социальные статьи расходов бюджета.

По уровню среднемесячной заработной платы к муниципалитетам-лидерам в 2012 г. относились Нюксенский район (151% от среднего областного уровня), города Череповец (130,5%) и Вологда (102,0%) (табл. 2.11). В данных муниципалитетах заработная плата составляла от 23,1 до 34,2 тыс. рублей на одного работника. Минимальный уровень заработка сложился в Кичменгско-Городецком (52,1%), Бабушкинском (58,2%) и Верховажском (60,0%) районах. Номинальный размер заработной платы варьировался от 11,8 до 13,6 тыс. руб. на человека.

Таблица 2.11. **Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в муниципальных районах Вологодской области**

Муниципалитет	2006 г.	2012 г.	2012 г. к 2006 г., раз	% от среднего областного уровня	Муниципалитет	2006 г.	2012 г.	2012 г. к 2006 г., раз	% от среднего областного уровня
Нюксенский	8451	34199	4,0	151,0	Белозерский	7179	15747	2,2	69,5
г. Череповец	14514	29557	2,0	130,5	Великоустюгский	7204	15569	2,2	68,7
г. Вологда	11061	23107	2,1	102,0	Тарногский	6023	15444	2,6	68,2
Бабаевский	8367	21900	2,6	96,7	Харовский	7056	15427	2,2	68,1
Кадуйский	9187	20676	2,3	91,3	Междуреченский	7084	14681	2,1	64,8
Грязовецкий	8247	20656	2,5	91,2	Никольский	6322	14290	2,3	63,1
Шекснинский	8179	20000	2,4	88,3	Вашкинский	6009	14184	2,4	62,6
Тотемский	8272	19181	2,3	84,7	Вожегодский	6410	14137	2,2	62,4
Вытегорский	7815	18606	2,4	82,1	Усть-Кубинский	6723	14116	2,1	62,3
Череповецкий	8492	17907	2,1	79,1	Устюженский	6442	13975	2,2	61,7
Вологодский	8366	17626	2,1	77,8	Верховажский	6094	13590	2,2	60,0
Сямженский	7503	17313	2,3	76,4	Бабушкинский	6205	13174	2,1	58,2
Кирилловский	7423	16719	2,3	73,8	Кичм.- Городецкий	6252	11791	1,9	52,1
Сокольский	7419	16338	2,2	72,1					
Чагодощенский	8602	15858	1,8	70,0	По области	10667	22649	2,1	100,0

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Дифференциация между муниципальными образованиями наблюдалась и в отношении занятости населения, которая объективно отражает наполняемость бюджетов, поскольку трудоспособное работающее население формирует часть налоговых платежей. Кроме того, рост безработицы повышает расходы на социальную сферу. Основная проблема локальных рынков труда в периферийных районах заключалась в недостатке предложения новых рабочих мест.

В кризисной ситуации нагрузка незанятого населения на вакансию увеличилась. Безработица носила структурный характер, её уровень и внутрирегиональные различия на рынке труда выросли. В 2012 году наибольший уровень безработицы зарегистрирован в Харовском и Междуреченском (4,4%), Устюженском (3,2%) и Белозерском (3%) районах (табл. 2.12).

Таблица 2.12. **Характеристика уровня безработицы в муниципальных районах Вологодской области, в % к экономически активному населению**

Муниципалитет	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2012 г.	2012 г. к 2006 г., %	Муниципалитет	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2012 г.	2012 г. к 2006 г., %
Междуреченский	4,2	3,1	4,4	3,2	0,8	Никольский	2,1	1,9	2,3	1,5	0,7
Великоустюгский	3,5	2,3	5,3	3,1	0,9	Сокольский	1,5	2,7	5,6	1,5	1,0
Верховажский	2,8	2,8	3,6	2,6	0,9	Вашкинский	3,8	3,9	3,6	1,5	0,4
Вытегорский	4,3	3,8	3,5	2,6	0,6	Тарногский	2,0	1,8	2,5	1,5	0,8
Устюженский	3,6	3,6	3,4	2,6	0,7	Тотемский	2,2	1,8	3,2	1,4	0,6
Чагодощенский	6,0	4,0	4,9	2,5	0,4	Усть-Кубинский	1,9	2,0	2,5	1,3	0,7
Белозерский	3,9	3,3	4,3	2,5	0,6						
Кич.-Городецкий	1,8	2,0	3,3	2,4	1,3	Вологодский	2,2	2,5	3,0	1,2	0,5
Кирилловский	3,3	3,4	3,3	2,2	0,7	Череповецкий	0,7	1,8	3,5	1,2	1,7
Грязовецкий	2,9	3,7	5,9	2,0	0,7	Бабаевский	2,2	2,0	2,8	1,1	0,5
Сямженский	4,4	3,1	3,9	2,0	0,5	г. Вологда	0,8	0,9	3,1	1,1	1,4
Харовский	3,0	3,5	3,1	2,0	0,7	г. Череповец	0,7	1,5	4,1	1,1	1,6
Вожегодский	4,8	3,7	3,5	1,9	0,4	Нюксенский	2,5	1,7	2,9	1,0	0,4
Кадуйский	2,8	2,7	3,9	1,8	0,6	Шекснинский	1,4	1,3	2,1	0,8	0,6
Бабушкинский	1,9	1,7	2,7	1,6	0,8	По области	1,7	1,9	3,7	1,5	0,9

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Существующая дифференциация затрудняла проведение единой и эффективной государственной социально-экономической политики, тормозила модернизацию экономики и отвлекала ресурсы на поддержку более слабых муниципальных образований. В исследуемом периоде в числе «аутсайдеров» оказались преимущественно периферийные районы: Бабушкинский, Вашкинский, Верховажский, Вожегодский, Кичменгско-Городецкий и Никольский.

Наличие высокого уровня дифференциации муниципальных образований в одном регионе корректирует систему межбюджетных отношений, усиливая её выравнивающую функцию.

Это, в свою очередь, сохраняет иждивенческие настроения органов местного самоуправления и снижает их стимулы к созданию конкурентоспособной экономики. В такой ситуации единственным верным решением становится организация работы органов управления всех уровней по созданию благоприятных условий для повышения экономического потенциала каждой локальной территории.

#### 4. Низкий уровень инвестиционной активности.

Наполняемость территориального бюджета не может быть устойчивой без позитивной динамики инвестиций. Вологодская область ещё до кризиса характеризовалась невысоким уровнем инвестиционной активности. А уже в 2008 г. инвестиционный спад составил 14%, в 2009 г. – 28,5%. Основным фактором этого стало резкое ухудшение результатов деятельности хозяйствующих субъектов. Если в 2008 г. прибыль организаций региона составила 99,5 млрд. рублей, то в 2009 г. – 37,7 млрд. рублей. Существенный рост инвестиций в регионе наблюдался в 2011 г. благодаря сырьевому экспорту, который оставался важнейшим инвестиционным приоритетом. Однако докризисный уровень не был достигнут (табл. 2.13).

Таблица 2.13. **Индекс физического объёма инвестиций в основной капитал регионов СЗФО, в % к предыдущему году**

Субъект Федерации	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Республика Карелия	112,7	93,0	122,6	68,1	117,5	125,5	100,7
Республика Коми	134,9	75,2	113,9	124,7	99,9	159,6	104,4
Архангельская область	167,7	129,2	95,2	49,8	126,4	120,6	101,8
Вологодская область	100,5	103,8	85,9	71,5	116,1	153,4	120,3
Калининградская область	92,4	122,9	134,3	78,8	84,7	114,5	106,3
Ленинградская область	134,9	86,6	111,0	107,7	142,5	103,6	100,8
Мурманская область	112,4	95,8	153,3	81,6	86,2	138,1	89,7
Новгородская область	126,3	110,2	122,9	97,9	99,8	89,4	109,4
Псковская область	125,8	155,6	102,6	74,0	102,6	122,4	128,2
г. Санкт-Петербург	113,7	141,9	101,5	83,3	113,9	71,0	92,6
СЗФО	122,3	113,2	106,0	84,5	115,6	104,0	101,5
Российская Федерация	116,7	122,7	109,9	84,3	106,0	108,3	106,6
Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.							

В 10-ти из 28 муниципальных районов и городских округов области объём инвестиций на душу населения составлял в 2012 году менее 10 тыс. рублей (табл. 2.14). Наибольшая доля в региональном объёме инвестиций в основной капитал принадлежала г. Череповцу и г. Вологде. Далее следовали Нюксенский (2,5%), Вытегорский и Сокольский (по 2,3%), Чагодощенский (2,0%) районы. Доля остальных в областном объёме инвестиций не превышала 2%. Наиболее инвестиционно привлекательными в 2006–2012 гг. стали Чагодощенский, Кадуйский, Шекснинский районы. Соответственно, это связано с реализацией крупных инвестиционных проектов в стекольной промышленности, электроэнергетике, в создании индустриального парка.

Таблица 2.14. **Инвестиции в основной капитал на душу населения в муниципальных районах Вологодской области**

Муниципалитет	Тыс. руб. на чел.			2012 г.		Муниципалитет	Тыс. руб. на чел.			2012 г.	
	2006 г.	2009 г.	2012 г.	% от областного объёма	К 2006 г., раз		2006 г.	2009 г.	2012 г.	% от областного объёма	К 2006 г., раз
Нюксенский	54,7	7,0	131,7	104,7	2,4	Череповецкий	17,6	26,1	12,1	9,6	0,7
г. Череповец	69,3	45,5	84,3	67,0	1,2	Вашкинский	4,3	2,0	11,0	8,7	2,6
Чагодощенский	97,2	12,7	74,3	59,1	0,8	Великоустюгский	9,4	30,4	10,4	8,3	1,1
Вытегорский	12,2	66,5	44,5	35,4	3,6	Никольский	2,8	2,6	9,0	7,2	3,2
Белозерский	6,1	3,3	41,3	32,8	6,8	Вожегодский	6,0	6,0	8,8	7,0	1,5
г. Вологда	17,8	23,4	37,9	30,1	2,1	Сямженский	5,0	3,9	8,4	6,7	1,7
Кадуйский	11,2	7,8	28,4	22,6	2,5	Харовский	5,2	26,0	8,2	6,5	1,6
Шекснинский	15,1	94,7	26,7	21,2	1,8	Устюженский	6,3	7,9	8,2	6,5	1,3
Сокольский	10,8	9,1	22,5	17,9	2,1	Усть-Кубинский	15,4	13,7	7,9	6,3	0,5
Грязовецкий	34,6	18,8	19,6	15,6	0,6	Междуреченский	52,8	5,7	6,3	5,0	0,1
Бабаевский	5,5	2,2	18,6	14,8	3,4	Верховажский	3,7	6,0	5,9	4,7	1,6
Кирилловский	7,0	7,6	17,4	13,8	2,5	Кичменгско-Городецкий	5,2	2,2	4,5	3,6	0,9
Тотемский	36,4	12,6	16,6	13,2	0,5						
Вологодский	25,1	29,2	14,9	11,8	0,6	Бабушкинский	8,2	2,1	1,6	1,3	0,2
Тарногский	6,6	5,3	13,4	10,7	2,0	По области	53,8	45,7	125,8	100,0	2,3

Источник: рассчитано по данным Вологдастата.

Низкая инвестиционная активность препятствует росту экономики и повышению налогового потенциала региона. Именно инвестиционные вливания в предприятия и организации могут помочь локальным тер-

риториям повысить уровень их социально-экономического развития, а эффективное использование капитальных вложений позволит решить проблемы ресурсных, структурных и технологических ограничений.

Таким образом, вышеназванные особенности уровня социально-экономического развития Вологодской области стали теми факторами, которые усилили последствия кризисных явлений в экономике.

Влияние данных факторов социально-экономического развития на бюджетную систему и межбюджетные отношения Вологодской области отражено нами на рис. 2.4.



Рис. 2.4. Влияние социально-экономических факторов на бюджетную систему и межбюджетные отношения региона

Таким образом, моноструктурность экономики региона, недостаточно полное использование потенциала малого бизнеса и низкий уровень инвестиционной активности влияют на бюджетный потенциал территории. Сильная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов усложняет модель межбюджетных отношений.

## **2.2. Обобщение тенденций межбюджетных отношений региона и федерального центра**

Основополагающие принципы и направления развития межбюджетных отношений в регионе во многом предопределяются тем, в каких направлениях их развитие видится на федеральном уровне.

Одним из самых дискуссионных является вопрос о пределах самостоятельности субъектов Федерации в осуществлении своих полномочий. Важнейшим показателем степени финансовой автономии региона в его взаимоотношениях с федеральным центром служит объём собственных доходов регионального бюджета. В Северо-Западном федеральном округе изменение данного показателя в 2006–2008 гг. характеризовалось тенденцией роста. Но уже в 2009 году произошло его снижение, обусловленное финансовым кризисом, во всех регионах округа, за исключением Ленинградской области. Наиболее значительным оно было в Вологодской области (почти 40%), бюджет которой сильно зависит от финансового состояния самого крупного бюджетобразующего предприятия – ПАО «Северсталь»<sup>12</sup>. Наименьшее снижение бюджетных показателей наблюдалось в Новгородской (0,2%) и Псковской (0,9%) областях, внешнеэкономическая деятельность которых развита пока слабо. В 2012 году Вологодская область стала единственным регионом СЗФО, где не были достигнуты докризисные объёмы собственных доходов (95,6% уровня 2008 года).

В целом следует отметить, что доходы северо-западных регионов в исследуемом периоде на 75,9–86,4% состояли из налоговых и неналоговых поступлений, что выше среднероссийского уровня (табл. 2.15).

---

<sup>12</sup> Доля налоговых платежей ПАО «Северсталь», составлявшая до 2009 г. около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, в 2010–2011 гг. снизилась до 24%.

Таблица 2.15. **Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов регионов СЗФО**

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2012 г.	
	Млрд. руб.	Доля*, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
г. Санкт-Петербург	186,0	87,4	291,0	87,6	248,8	83,2	285	84,6	334,6	82,1
Ленинградская область	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 область	20,0	76,5	35,8	72,4	29,6	64,3	39,1	71,2	52,8	70,7
Мурманская область	22,8	88,6	33,7	73,6	33,2	74,4	41,5	82,8	45,2	74,4
Вологодская область	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	67,0	21,9	54,7	26,5	73,0	33,7	62,4
Республика Карелия	11,6	79,5	17,8	69,6	16,9	72,2	22,0	77,9	24,1	63,1
Новгородская область	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
Российская Федерация	3115	81,9	4912	79,3	4243	71,6	4980	76,2	6422	72,8

\* В % от совокупных доходов.  
 Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Изменение объёма собственных доходов бюджетной системы любого региона прямо пропорционально динамике налоговых поступлений. Так, в регионах СЗФО собственные доходы более чем на 80% определялись налоговыми поступлениями, в частности платежами по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц (табл. 2.16).

Из этого объёма выделяются регулирующие налоги, на собираемость которых не могут влиять региональные органы власти, и закреплённые налоги<sup>13</sup>, в отношении которых территориями самостоятельно устанавливаются налоговые ставки и нормативы отчислений. Безусловно, рост доли последних в налоговых платежах повышает самостоятельность регионов в проведении экономической и социальной политики.

<sup>13</sup> Закреплёнными за региональным уровнем налогами являются налог на имущество организаций, транспортный налог и налог на игорный бизнес.



Таблица 2.16. Доля налоговых платежей в формировании собственных бюджетных доходов регионов СЗФО, %

Субъект СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Архангельская область	89,0	83,2	90,8	91,8	93,1	96,3	92,6
Новгородская область	89,4	89,2	88,6	88,8	89,1	93,9	92,1
Вологодская область	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

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Таблица 2.17. Региональные налоги в налоговых доходах бюджетов регионов СЗФО

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2012 г.	
	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
Вологодская область	2,0	7,8	2,9	6,8	3,5	13,8	3,7	11,0	5,8	14,4
Калининградская область	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
Респ. 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 область	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

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Однако на практике значимость региональных налогов низкая. Их совокупная доля в объеме налоговых доходов регионов СЗФО в 2006–2012 гг. составляла 9,8–13% (табл. 2.17).

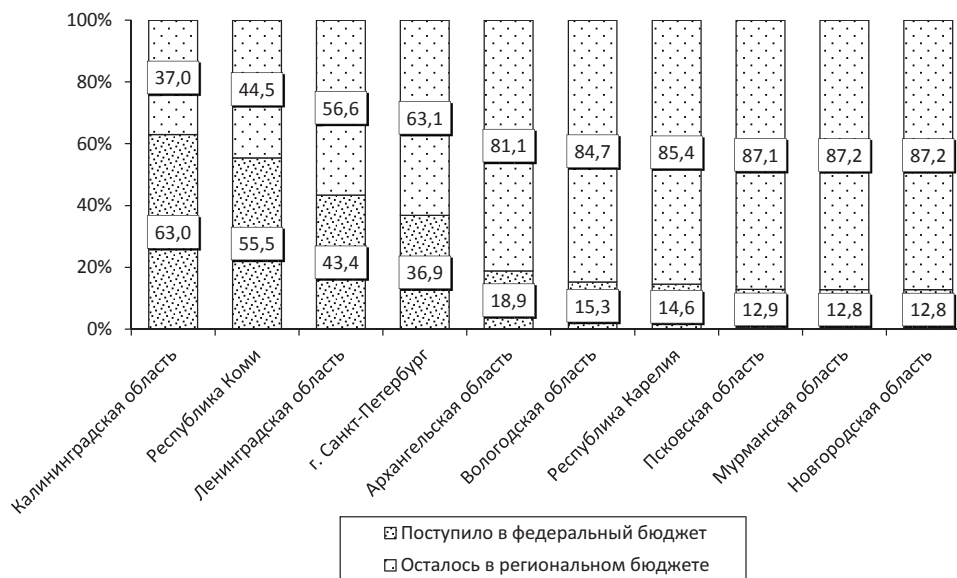
При этом доля транспортного налога в налоговых платежах бюджетов регионов СЗФО весьма незначительна и по итогам 2012 года составила всего 2% (12,4 млн. руб.). Тогда как налог на имущество организаций пополнил бюджеты регионов СЗФО на 51,6 млрд. рублей, или на 8,3%. Приведённые данные показывают, что большая часть налоговых доходов, собранных в регионе, централизована в федеральном бюджете. Усиление в последние годы данного процесса является одной из основных внешних угроз устойчивости региональной бюджетной системы и системы межбюджетных отношений. Так, в исследуемом периоде подавляющее большинство регионов СЗФО передавало в федеральный центр треть и более собранных на своих территориях налоговых платежей. В 2012 г. наибольший абсолютный вклад в формирование доходной части федерального бюджета внёс г. Санкт-Петербург, передавший вышестоящим органам власти 167 млрд. рублей налогов, сборов и иных обязательных платежей (табл. 2.18). Кроме того, в тройку лидеров вошли Республика Коми (65 млрд. рублей) и Ленинградская область (60 млрд. рублей).

**Таблица 2.18. Налоги, сборы и иные обязательные платежи, поступившие в федеральный бюджет из объёма собранных на территории регионов СЗФО**

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2012 г.	
	Млрд. руб.	Доля,* %	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 область	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 область	3,4	17,9	2,2	9,0	4,0	15,8	5,2	16,7	7,5	18,9
Вологодская область	9,2	26,5	21,7	34,2	4,2	15,0	4,9	13,6	6,7	15,3
Мурманская область	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 область	1,9	19,0	4,2	23,1	3,2	19,1	3,2	18,9	2,8	12,8
Псковская область	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	406,0	39,4

\* Доля доходов, переданных в федеральный бюджет, в объёме налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории региона.  
 Источник: рассчитано по данным Отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.

Низкие объёмы доходов поступили с территорий Республики Карелия, а также Новгородской и Псковской областей (рис. 2.5). Вологодская область, будучи до 2009 г. регионом-донором и передавая в федеральный бюджет свыше 30% доходов, в 2012 г. оказалась на 6 месте среди регионов СЗФО.



**Рис. 2.5. Распределение налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории регионов СЗФО, между региональным и федеральным бюджетами в 2012 году, %**

Источник: рассчитано по данным Отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.

В то же время из вышестоящего бюджета на региональный уровень делегируются расходные полномочия. За период с 2006 по 2012 г. их доля в расходах многих региональных бюджетов округа возросла, особенно в Санкт-Петербурге (в 25,5 раза), Вологодской области (4,4 раза) и Республике Карелия (4,2 раза) (табл. 2.19). Напротив, почти трёхкратное снижение показателя наблюдалось в Мурманской и Псковской областях. Субъектам Федерации передано 4659 федеральных полномочий<sup>14</sup>, в т.ч. отраслевых. Организация качественной реализации такого объёма полномочий представляется непростой задачей.

<sup>14</sup> Из выступления заместителя Министра регионального развития РФ Р. Панова на Всероссийской конференции «Региональная Россия: эффективное перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти» (г. Москва, 25.11.2011 г.). – Реж. дост.: <http://www.upcoo.ru/175/627>

Таблица 2.19. Доля делегированных расходов в структуре расходов консолидированных бюджетов

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2012 г.		2012 г. к 2006 г., 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 область	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 область	0,6	6,6	1,0	5,1	1,7	6,5	2,6	9,7	2,1	5,8	↑3,5
Калининградская область	0,4	13,1	0,9	3,0	2,1	5,3	2,3	5,5	1,6	2,9	↑3,2
Ленинградская область	1,3	6,1	2,5	4,0	3,6	5,4	3,8	5,6	3,7	3,8	↑2,8
Архангельская область	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 область	3,4	11,9	1,3	3,0	1,7	3,4	1,9	2,4	1,4	2,1	↓2,4
Псковская область	5,8	6,9	11,2	5,6	20,8	7,1	13,7	11,1	2,2	6,5	↓2,6

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Более того, по данным Казначейства РФ, в 2006–2012 гг. не финансировалось до 2,7% переданных на региональный уровень расходов. Следовательно, на покрытие оставшихся расходов (порядка 30 млн. рублей) региональные бюджеты должны найти собственные средства.

С 2014 года вступят в силу изменения<sup>15</sup>, которые коснутся субвенционной формы межбюджетного регулирования. Их суть заключается в переходе к единой субвенции. Если по оценкам в 2013 г. регионам предоставлено из федерального бюджета 23 вида субвенции на сумму 251 млрд. рублей, то в 2014–2016 гг. планируется предоставление одного вида субвенции в размере 313–319 млрд. рублей. В перечень субвенций, формирующих единую субвенцию, на 2014–2016 гг. включены субвенции на осуществление переданных федеральных полномочий в 11 сферах (в частности, в сфере охраны здоровья граждан, образования, в области охраны водных биологических ресурсов, в отношении объектов культурного наследия, в области водных и лесных отношений и другие).

<sup>15</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета» от 27.03.2013 № 275.

Чтобы полнее отразить дисбаланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и бюджетами регионов СЗФО, продемонстрируем соотношение сумм финансовых перечислений в регионы и денежных изъятий из регионов. На протяжении исследуемого периода с таких территорий, как Республика Коми, Вологодская, Калининградская, Ленинградская, Мурманская области и Санкт-Петербург, в федеральный бюджет поступало больше доходов, чем вернулось в виде финансовой помощи и бюджетных кредитов (табл. 2.20).

Таблица 2.20. **Соотношение доходов, переданных в федеральный бюджет регионами СЗФО, и объёма полученных ими из федерального бюджета трансфертов и бюджетных кредитов (2006–2012 гг.)**

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
Ленинградская область	240,1	61,4	3,91
г. Санкт-Петербург	753,9	234,1	3,22
Калининградская обл.	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

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Основной задачей системы межбюджетных отношений является увеличение предложения общественных благ на субнациональном уровне. Исходя из этого, важно определить динамику размера бюджетной обеспеченности доходами на душу населения. В 2006 году в пятёрку лидеров СЗФО по абсолютному значению среднедушевых доходов входили Санкт-Петербург, Республика Коми, Мурманская, Вологодская и Ленинградская области. В 2009 году Вологодская область заняла лишь предпоследнее место. По итогам 2012 года наибольшие темпы прироста показателя были зафиксированы в Новгородской и Архангельской областях, а также Республике Коми (табл. 2.21).

Таблица 2.21. **Подушевая бюджетная обеспеченность доходами в регионах СЗФО**

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 обл.	34,0	171,0	55,4	99,1	71,2	108,9	77,5	108,8
Архангельская обл.	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
Новгородская обл.	18,3	109,4	36,9	109,5	44,5	122,2	60,0	134,8
Калининградская обл.	22,2	137,7	44,8	112,8	51,6	126,2	56,5	109,7
Ленинградская обл.	22,6	132,3	38,3	98,5	48,0	115,1	55,2	115,0
Вологодская обл.	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

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

До 2009 года обеспеченность населения округа общественными расходами имела тенденцию к росту, однако позитивная динамика была нарушена кризисными явлениями в экономике. Наибольший дефицит публичных услуг населению наблюдался в Вологодской и Псковской областях (табл. 2.22).

Таблица 2.22. **Подушевая бюджетная обеспеченность расходами в регионах СЗФО**

Год	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 обл.	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 обл.	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 обл.	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

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Отставание Вологодской области от страны в целом по уровню обеспеченности населения бюджетными доходами с 2009 года ежегодно увеличивалось, за исключением 2012 года (табл. 2.23).

Таблица 2.23. **Обеспеченность населения собственными бюджетными доходами в Вологодской области и Российской Федерации**

Показатели	Фактически					2013 г., оценка	Проект		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.		2014 г.	2015 г.	2016 г.
Вологодская область, тыс. руб.	37,5	22,9	29,9	33,5	36,5	39,7	38,5	42,1	45,8
Российская Федерация, тыс. руб.	34,6	29,9	34,8	40,8	36,2	47,1	52,5	56,9	62,8
Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между Вологодской областью и Российской Федерацией									
Тыс. руб.	+2,9	-7,0	-4,9	-7,3	+0,3	-7,4	-14,0	-14,8	-17,0
%	108,4	76,6	85,9	82,1	100,8	84,2	73,4	74,0	73,0
Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, млн. руб.	0	0	0	737,9	1332,5	1619,4	1542,0	839,6	918,5
Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики, проектов федерального бюджета и регионального бюджета Вологодской области на 2014–2016 гг., доклада В.Н. Артамоновой «О формировании проекта бюджета области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».									

Поэтому Вологодская область, как регион-донор федерального бюджета, с 2011 года получает дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности. Среди субъектов СЗФО статус бездотационного региона потеряла также Республика Коми. Список дотационных регионов Северо-Запада в 2006–2012 гг. возглавляла Псковская область: трансферты на выравнивание её бюджетной обеспеченности составляли до трети собственных доходов консолидированного бюджета (табл. 2.24). Помимо неё в тройку наиболее зависимых от дотационной финансовой помощи субъектов СЗФО по итогам 2012 года вошли Архангельская область и Республика Карелия. Уровень дотационности северо-западных регионов составил в среднем 2,1%, тогда как по стране – 6,2%.

Самая низкая доля федеральной финансовой помощи зафиксирована в Санкт-Петербурге и Ленинградской области – менее 10% в совокупном объёме доходов. Тогда как в Архангельской, Калининградской и Псковской областях межбюджетные трансферты формировали до 40% доходов консолидированных бюджетов.

Таблица 2.24. **Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов СЗФО**

Субъект СЗФО	2006 г.		2008 г.		2012 г.	
	Млн. руб.	В % к собственным доходам	Млн. руб.	В % к собственным доходам	Млн. руб.	В % к собственным доходам
Псковская область	2435,9	32,5	3540,5	30,8	4100	24,7
Архангельская область	2591,7	13,0	4705,7	13,1	3479	6,6
Республика Карелия	1116	10,0	1533,7	8,6	3050	12,9
Вологодская область	0	0	0	0	1333	3,0
Мурманская область	1045,9	4,6	1229,9	3,6	1106	2,4
Республика Коми	0	0	314,6	0,8	839	1,4
Калининградская область	783,3	5,0	1075,0	4,4	483	1,5
Новгородская область	847,2	9,0	847,2	5,2	471	2,2
Ленинградская область	0	0	0	0	0	0
г. Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0
СЗФО	8820,1	2,4	14620,5	2,6	15334	2,1
Российская Федерация, млрд. руб.	228,9	7,3	330,0	6,7	397,5	6,2

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

В связи с этим платежеспособность регионов в определённой степени обуславливается трансфертами как источниками доходов региональных бюджетов. Поэтому особенно важным видится вопрос своевременности их перечисления.

Межбюджетные трансферты предоставляются региональным бюджетам неравномерно, а это 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 государственным и муниципальным контрактам 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. 2.25).

Наиболее полно удовлетворить спрос населения на бюджетные услуги невозможно без обеспечения передачи на территориальный уровень ресурсов, достаточных для реализации расходных полномочий.



Таблица 2.25. Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале регионам СЗФО, % от годовых

Субъект СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Псковская область	23,8	24,9	19,5	17,9	17,1	33,9	28,3
Калининградская область	46,2	48,6	45,7	13,9	27,5	41,4	24,9
Республика Карелия	30,0	42,0	37,1	21,3	26,5	23,9	22,8
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

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

В контексте этого важное значение имеет показатель обеспеченности расходов собственными доходами, позволяющий оценить способность бюджета выполнять за счёт собственных доходов расходные полномочия. Судя по итогам 2012 г., самые высокие показатели в СЗФО у Республики Коми, Мурманской области и г. Санкт-Петербурга, самые низкие – у Вологодской и Псковской областей (рис. 2.6).

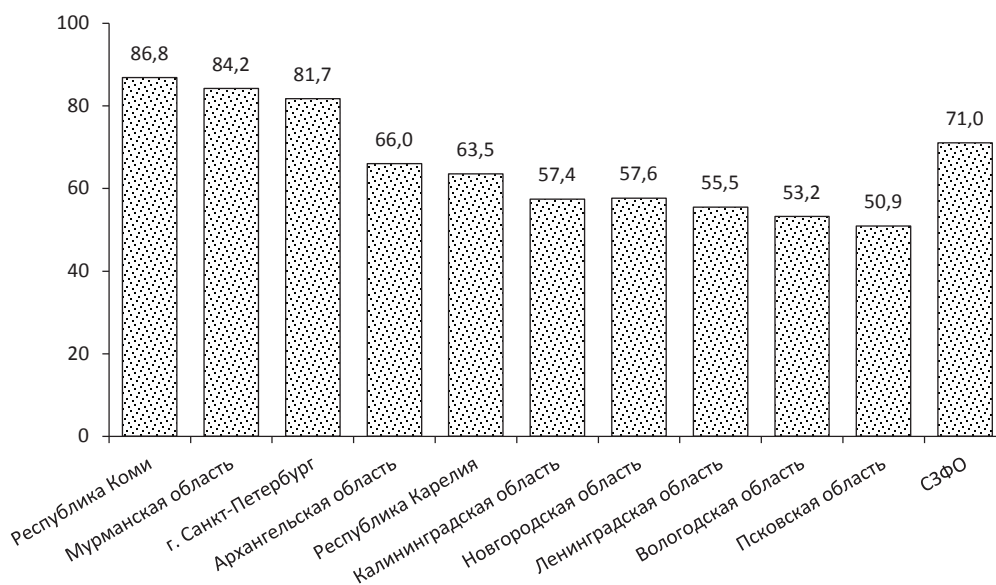


Рис. 2.6. Степень обеспеченности текущих и капитальных расходов собственными доходами консолидированных бюджетов регионов СЗФО, %

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

В условиях снижения доходов из-за экономического спада региональные бюджеты вынуждены изыскивать средства на рост расходов вследствие необходимости выполнения указов Президента России, направленных на решение неотложных проблем социально-экономического развития страны. Дополнительная нагрузка обеспечения финансирования реализации указов в Вологодской области в предстоящем бюджетном цикле 2014–2016 гг. оценивается в размере 35,9 млрд. руб. при планируемом увеличении собственных доходов на 7,3 млрд. руб. По оценкам на прогнозный период регион сможет профинансировать за счёт собственных источников 54,9% потребности на реализацию президентских указов<sup>16</sup>.

Необходимость выполнения предвыборных президентских программ становится основной причиной растущего дефицита региональных бюджетов: его размер в ряде субъектов СЗФО с 2009 г. превысил бюджетное ограничение 15% объёма собственных доходов<sup>17</sup> (табл. 2.26).

Таблица 2.26. **Размер дефицита консолидированных бюджетов регионов СЗФО, % к собственным доходам**

Субъект СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Вологодская область	0	0,1	0	23,1	19,1	19,1	7,6
Ленинградская область	0	0	0	8,6	0	0	0,8
г. Санкт-Петербург	0	0	5,7	2,6	4,1	1,1	0,7
Республика Карелия	9,1	6,9	2,0	20,1	2,2	0,6	9,4
Республика Коми	0	0	1,1	3	0	2,6	3,4
Архангельская область	0	0	12,1	21,7	0,6	13,5	9,7
Новгородская область	0	0	6,7	10,3	20,3	0	0
Мурманская область	0	0	0,9	7,7	0	0	13,2
Калининградская область	0	0	1,1	0	11,2	0,1	1,9
Псковская область	0	0	0	6,5	5,3	3,0	20,1
СЗФО	0	0	3,7	6,2	3,5	1,9	3,2

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

<sup>16</sup> Источник: Приложение к пояснительной записке к проекту Закона области «Об областном бюджете на 2014 и плановый период 2015 и 2016 годов».

<sup>17</sup> В соответствии со статьёй 92.1 Бюджетного кодекса РФ, дефицит бюджета субъекта Федерации не должен превышать 15% общего объёма доходов бюджета без учёта объёма безвозмездных поступлений.

Вместе с тем федеральный центр не в состоянии оказывать регионам существенную финансовую поддержку, что связано с сохраняющейся тенденцией снижения доходов федерального бюджета (по отношению к ВВП) и его дефицитностью (главным образом за счёт недопоступления нефтегазовых налогов и несбалансированности пенсионной системы) (табл. 2.27). Поэтому в федеральном бюджете наблюдается ежегодное сокращение объёма межбюджетных трансфертов в региональные бюджеты.

Таблица 2.27. **Основные параметры федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации**

Параметры	Фактически		2013 г.	Прогноз		
	2011 г.	2012 г.		2014 г.	2015 г.	2016 г.
<i>Федеральный бюджет</i>						
Доходы, млрд. руб.	11368	12854	12866	13486	14768	15908
<i>В % к ВВП</i>	<i>20,8</i>	<i>20,5</i>	<i>19,1</i>	<i>18,2</i>	<i>18,0</i>	<i>17,4</i>
Расходы, млрд. руб.	10926	12891	13387	13847	15236	16452
<i>В % к ВВП</i>	<i>20,0</i>	<i>20,5</i>	<i>19,8</i>	<i>18,7</i>	<i>18,6</i>	<i>18,0</i>
Дефицит/профицит, млрд. руб.	442	-37	-521	-362	-468	-544
<i>Бюджеты субъектов Российской Федерации</i>						
Доходы, млрд. руб.	7644	8064	8593	9332	10233	11342
<i>В % к предыдущему году</i>	<i>117,0</i>	<i>105,5</i>	<i>106,6</i>	<i>108,6</i>	<i>110,0</i>	<i>110,8</i>
Межбюджетные трансферты, млрд. руб.	1644	1624	1394	1309	1304	1309
<i>В % к предыдущему году</i>	<i>117,6</i>	<i>98,8</i>	<i>85,8</i>	<i>93,9</i>	<i>99,9</i>	<i>100,4</i>
Расходы, млрд. руб.	7679	8343	8787	9439	10285	11364
Дефицит, млрд. руб.	-35	-279	-194	-107	-52	-22

Отсутствие финансовой помощи из федерального бюджета приводит к необходимости новых заимствований, что усиливает и без того непомерную долговую нагрузку регионального бюджета, наличие которой, в свою очередь, делает невозможным участие региона в федеральных программах по дополнительной финансовой поддержке.

Динамика долговой нагрузки субъектов СЗФО в 2006–2012 гг. характеризовалась значительными колебаниями. Если до 2009 г. в большинстве регионов происходило снижение её объемов или увеличение, не представляющее угроз стабильности бюджетной системы, то в 2009–2010 гг. государственный долг субъектов Российской Федерации вырос в 2 раза, а регионов Северо-Запада – в 3,3 раза. Велики территориальные контрасты номинальных объёмов долговых обязательств.

Самое значительное увеличение долга произошло в г. Санкт-Петербурге, Мурманской и Вологодской областях (11–19 раз) (табл. 2.28). В то же время в Ленинградской области и Республике Коми он вырос в 1–2 раза. По отношению государственного долга к объёму собственных доходов наиболее проблемными стали Калининградская, Вологодская и Новгородская области, имеющие уровень задолженности более 50%. Немного ниже долговая нагрузка бюджетов Республики Карелия и Архангельской области.

Таблица 2.28. **Динамика государственного долга субъектов СЗФО, млн. руб.**

Субъект Федерации	2006 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2012 г.		2012 г. к 2006 г., раз
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	
Вологодская обл.	1,2	4,2	1,8	3,8	11,0	39,4	19,0	52,8	29,1	66,4	24,3
Псковская область	0,6	8,3	0,2	1,7	0,4	3,7	1,8	13,2	7,1	43,4	11,8
Калининградская обл.	1,2	7,9	7,5	30,7	12,0	54,8	17,9	67,5	13,9	41,4	11,6
Архангельская обл.	2,1	10,5	5,4	15,3	11,1	37,5	15,6	40,0	22,2	42,1	10,6
Мурманская обл.	1,1	4,7	0,8	2,4	7,3	22,0	9,6	23,4	8,6	19,2	7,8
Республика Карелия	2,1	17,8	4,1	23,2	7,4	44,0	10,2	46,5	10,6	44,2	5,0
г. Санкт-Петербург	7,0	3,7	0,3	0,1	1,8	0,7	6,6	2,3	21,3	6,4	3,0
Республика Коми	3,7	13,0	3,2	8,3	7,1	20,2	6,8	16,5	10,8	19,0	2,9
Ленинградская обл.	2,7	8,6	5,8	11,2	6,3	12,0	6,5	10,6	5,9	7,5	2,2
Новгородская обл.	н.д.	н.д.	2,8	17,0	4,7	29,4	8,9	51,3	9,6	42,6	н.д.

\* К сумме налоговых и неналоговых доходов.  
Источники: рассчитано по данным Министерства финансов РФ и отчётности Казначейства России.

Самые масштабные заимствования осуществила Вологодская область. Объём кредитов, привлечённых для покрытия стремительно растущего дефицита бюджетной системы региона, вырос с 0,2 млрд. руб. в 2008 г. до 8,5 млрд. руб. в 2010 г. или почти в 40 раз. Заметно увеличились заёмные средства в Республике Коми и Ленинградской области. Псковская область и г. Санкт-Петербург, не получавшие в 2008 г. кредиты в качестве источников финансирования дефицита, к 2011 г. имели задолженность по их погашению в размере соответственно 1,3 и 2 млрд. руб.

Характерной тенденцией стало смещение структуры долга в пользу кредитов (табл. 2.29). Так, например, если в 2008 г. гарантии занимали свыше 93% объёма государственного долга Вологодской и Калининградской областей, то в 2010 г. их долговые обязательства представлены

на 70 и 54% соответственно банковскими и бюджетными кредитами. Активизация долговой политики обусловила усиление трансфертозависимости ряда регионов. Так, Вологодская область из категории «регионы-доноры» перешла в категорию дотационных территорий.

Таблица 2.29. Структура государственного долга субъектов СЗФО, %

Субъект	Ценные бумаги		Кредиты банков		Государственные гарантии		Бюджетные кредиты	
	2008 г.	2010 г.	2008 г.	2010 г.	2008 г.	2010 г.	2008 г.	2010 г.
Республика Карелия	56,0	31,6	44,0	32,4	0,8	0	0	19,3
Республика Коми	85,1	60,2	0	0	14,9	5,0	0	13,6
Архангельская область	0	0	53,2	35,1	19,3	5,8	27,5	49,3
Вологодская область	0	0	0	35,8	98,9	31,9	1,1	32,3
Калининградская область	0	0	6,0	13,3	93,4	45,9	0,6	40,8
Ленинградская область	36,5	19,9	0	0	61,9	58,6	1,6	21,5
Мурманская область	0	0	0	0	60,6	5,2	39,4	94,8
Новгородская область	0	0	64,2	51,9	11,6	10,5	24,2	37,6
Псковская область	0	0	0	0	0	0	100,0	100,0
г. Санкт-Петербург	26,9	46,1	0	0	73,1	0	0	53,9

Источники: рассчитано по данным отчетности Министерства финансов России и финансовых органов исполнительной власти субъектов СЗФО.

Следует отметить, что реформирование межбюджетных отношений до сих пор не решило проблем, препятствующих реализации таких основополагающих принципов бюджетного федерализма, как, в частности самостоятельность бюджетов, соответствие объёма возложенных расходных обязательств доходным полномочиям, равномерность бюджетной обеспеченности различных территорий.

Особое значение приобретает проблема оптимизации налоговых и неналоговых зачислений в бюджеты различных уровней. Распределение налогов должно гарантировать регионам конституционную самостоятельность, одновременно повышая ответственность органов власти каждого звена за проведение активной финансово-экономической политики на местах. Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике параметры налогового распределения бюджетных доходов практически позволяют формировать достаточно самостоятельные бюджеты с учётом финансовых возможностей и потребностей территории.

### 2.3. Влияние реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления на состояние муниципальных финансов

Реформирование местного самоуправления и сопутствующее изменение механизма межбюджетных отношений на муниципальном уровне, начатое в 2003 г., усилило тенденцию централизации федеральной власти (табл. 2.30).

Таблица 2.30. **Распределение собственных и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в Вологодской области**

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
ВРП, млрд. руб.	161,4	194,0	201,9	243,3	294,9	213,4	262,4	316,9	н.д.
<i>Собственные доходы бюджетов, млрд. руб.</i>									
Областной бюджет	15,1	15,4	21,6	26,6	34,5	19,0	25,8	28,8	31,5
Местные бюджеты	7,9	8,1	6,1	9,3	11,4	8,9	10,1	11,4	12,2
<i>Распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы, % от ВРП</i>									
Областной бюджет	9,4	7,9	10,7	10,9	11,7	8,9	9,8	9,1	н.д.
Местные бюджеты	4,9	4,2	3,0	3,8	3,9	4,2	3,8	3,6	
<i>Налоговые доходы бюджетов, млрд. руб.</i>									
Консолидированный бюджет	14,1	21,9	22,1	25,6	33,	42,7	25,4	39,3	40,1
Областной бюджет	6,5	14,6	14,8	20,9	25,8	33,6	18,2	30,0	32,0
Местные бюджеты	6,5	7,4	7,3	4,6	7,3	9,0	7,0	9,3	8,1
<i>Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, % к консолидированному бюджету</i>									
Областной бюджет	34	67	82	78	79	72	71	76	80
Местные бюджеты	66	33	18	22	21	28	29	24	20
Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.									

Распределение отношения собственных доходов к ВРП характеризует долю доходов каждого уровня бюджетной системы в валовом продукте и, соответственно, место в консолидированном бюджете региона [16, с. 65]. Для местных бюджетов Вологодской области такая доля за 2004–2012 гг. не превышала 5%, что свидетельствует о том, что муниципальным образованиям достаётся наименьшая часть прироста ВРП. С 2007 г. вновь наблюдается рост данного показателя. Дело в том, что на распределение доходов между бюджетами разных уровней публичной власти оказывает существенное влияние характер экономического

развития региона. Из-за сильной дифференциации размещения производственных предприятий на территории Вологодской области происходит централизация доходов на региональном уровне.

Кроме того, в ходе реформирования межбюджетных отношений подверглась изменениям структура налоговых источников местных бюджетов, что, несомненно, отразилось на распределении доходов по уровням бюджетной системы. С 2005 г. количество законодательно установленных местных налогов уменьшилось с пяти до двух. Сокращены также перечень и норматив отчислений от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в местные бюджеты. К примеру, оказались исключены нормативы отчислений по акцизам, платежам за пользование природными ресурсами, уменьшены до 30% нормативы отчислений от НДФЛ (табл. 2.31).

Таблица 2.31. **Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты Вологодской области, %\***

Налоговые доходы	До начала реформы 2006 года	После реформы 2006 года		
		Муниципальные районы	Поселения	Городские округа
Налог на прибыль (ставка)	7	0		
Налог на доходы физических лиц	50–70	20	10	30
Налог на игорный бизнес	50	0		
Акцизы на водку	35	0		
Налог на имущество организаций	50	0		
Налог на имущество физических лиц	100	-	100	100
Земельный налог	100	100	100	100
Платежи за пользование природными ресурсами	65–80	0		
Единый налог на вменённый доход	45–75	90	-	90
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	40	-	40

\* Составлено по законам о федеральном бюджете на 2003–2007 гг.

Эти изменения налоговой системы были необходимы для сглаживания дифференциации в доходном потенциале вновь создаваемых муниципальных образований, резко различающихся по уровню экономического развития, и выравнивания их бюджетной обеспеченности [128, с. 48].

Однако после налоговой реформы значительный объём налоговых поступлений был перераспределён в пользу вышестоящих бюджетов. В Вологодской области за период с 2003 по 2012 г. зачисление налоговых доходов в местные бюджеты снизилось в 1,7 раза, тогда как удельный вес трансфертных платежей вырос более чем в 2 раза (рис. 2.7).

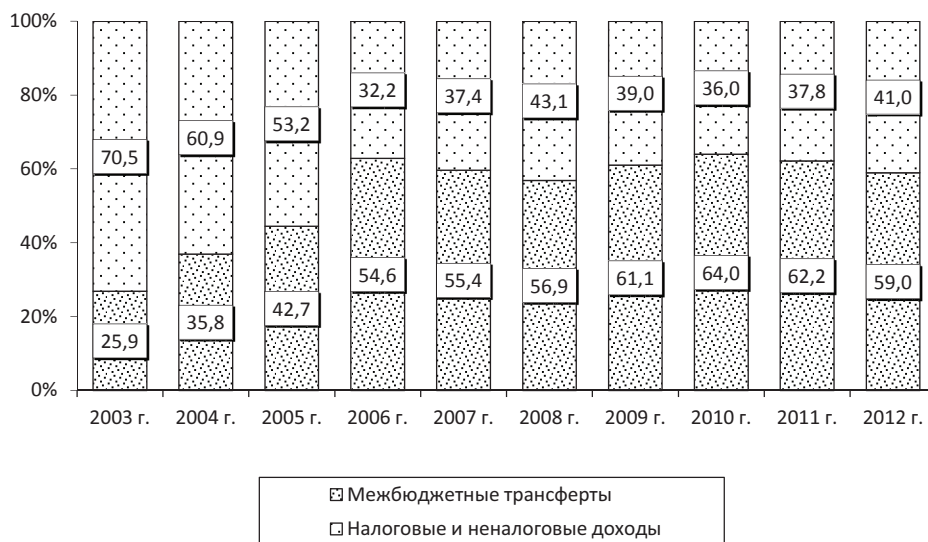


Рис. 2.7. Структура доходов местных бюджетов Вологодской области, в % к доходам

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Анализ дореформенной структуры налоговых доходов местных бюджетов области выявил отличия от структуры последующих лет. Налог на прибыль и акцизы перестали участвовать в формировании местных бюджетов. Основным бюджетообразующим налогом оставался налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в 2012 г. достиг 80% (табл. 2.32).

Закреплённые за органами МСУ налоги не обеспечивали ощутимой поддержки муниципальной казны (лишь 3–14% в доходах). Однако разразившийся в области бюджетный кризис заставил региональные и местные органы власти активизировать работу по наращиванию доходного потенциала за счёт повышения собираемости местных налогов, что позволило повысить их долю в сумме налоговых платежей до 21% (рис. 2.8).



Таблица 2.32. **Динамика структуры основных налоговых доходов местных бюджетов,**  
в % к совокупной сумме налоговых поступлений

Статья	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Налог на прибыль	22,9	31,0	13,9	5,3	13,7	11,0	0	0	0	0
НДФЛ	49,4	43,2	53,3	74,3	59,8	63,9	69,6	65,4	63,0	80,3
Акцизы	6,2	4,9	5,0	0	0	0,5	0	0	0	0
Налог на совокупный доход	1,6	2,6	4,3	9,8	8,5	8,0	7,2	6,9	13,4	8,9
Платежи при использовании природными ресурсами*	5,1	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Налоги на имущество физических лиц	3,2	4,8	9,1	11,1	9,6	8,7	14,0	14,6	12,5	10,4
Госпошлина	0,4	0,4	1,0	2,3	1,7	1,5	2,0	4,4	3,7	0,4

\* С 2005 г. учитываются в неналоговых доходах.

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

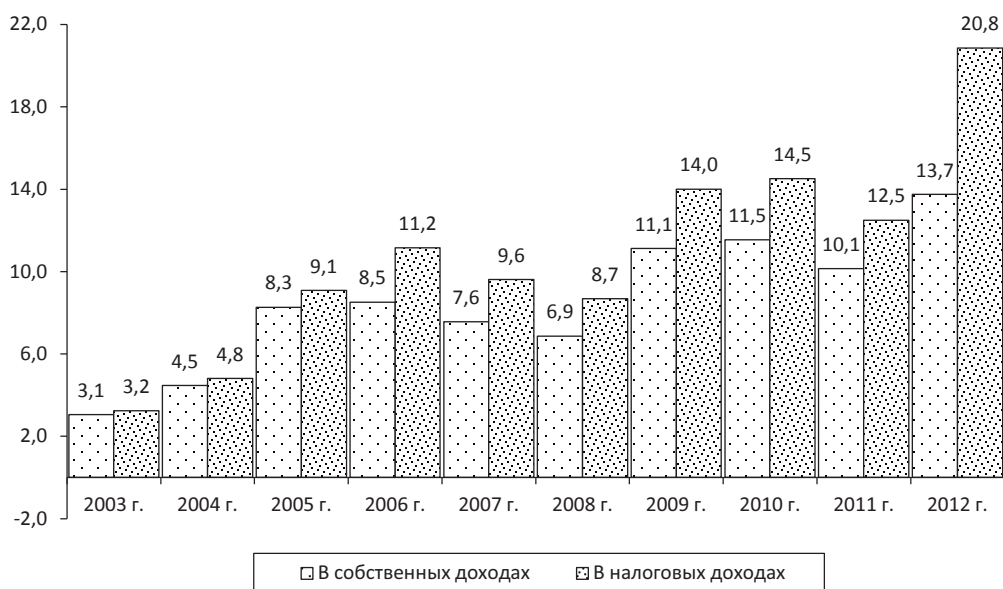


Рис. 2.8. **Доля местных налогов в собственных и налоговых доходах местных бюджетов Вологодской области в 2003–2012 гг., %**

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

С целью укрепления налоговой базы регионам разрешено передавать дополнительные доходные источники муниципалитетам. Установление единых нормативов налоговых отчислений обеспечило в 2008 г.

дополнительное поступление в местные бюджеты Вологодской области 1,4 млрд. руб., а в 2012 г. – уже 3,3 млрд. руб. Безусловно, это создаёт равные условия и возможности для всех муниципалитетов, служит стимулом для их руководителей к увеличению налоговой базы (табл. 2.33).

Таблица 2.33. **Результат передачи на местный уровень дополнительных нормативов налоговых отчислений в Вологодской области**

Год	Налоговые доходы, млрд. руб.	Собственные доходы, млрд. руб.	Доп. доходы по нормативам отчислений от налогов, млрд. руб.	Доля доп. доходов в налоговых доходах, %	Доля налоговых доходов в собственных доходах, %	Доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета области, %
2008	9,0	11,4	1,4	15,5	79,1	51,6
2009	7,0	8,9	1,7	24,2	78,9	56,9
2010	8,0	10,1	2,0	24,9	79,6	61,0
2011	9,3	11,4	2,8	30,1	81,4	59,6
2012	8,1	12,2	3,3	40,7	66,4	54,6

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.

Однако ни дополнительные отчисления от налогов, ни система трансфертов не являются инструментами собственной бюджетной политики органов местного самоуправления – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики. Именно местные налоги в большей степени призваны выполнять регулирующую и стимулирующую функции муниципального управления [25].

В 2008 г. в Вологодской области применялся такой инструмент межбюджетного регулирования, как замена дотаций, рассчитанных для муниципальных образований, дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Этот механизм достаточно привлекателен, поскольку превышение поступающих доходов над расчётным объёмом дотации не изымалось в бюджет региона. В области замена дотаций предоставляется с 2008 г. не только городским округам и районам, но и поселениям [72, с. 15]. Налоги, закреплённые за бюджетами районов по нормативам, сформировали за 2008 г. в среднем половину их собственных доходов, в отдельных районах – до 60–80% (табл. 2.34).

**Таблица 2.34. Результат замены дотаций, рассчитанных для муниципальных образований, дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от налогов в 2008 г. в Вологодской области**

Муниципалитет	Дополнительные доходы по дифференцированным нормативам, млн. руб.	Доля дополнительных доходов в собственных доходах, %
Местные бюджеты, всего	2170,7	19,05
Городские округа	356,9	5,1
Муниципальные районы	1751,6	48,4
Поселения	62,1	7,9
Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.		

В отличие от налоговых, неналоговые поступления не играли существенной роли в наполнении местных бюджетов Вологодской области. Их доля в 2012 г. составила всего 6,6%, что свидетельствует о недостаточно эффективной деятельности органов местного самоуправления прежде всего в сфере управления муниципальным имуществом (табл. 2.35).

**Таблица 2.35. Динамика структуры неналоговых доходов местных бюджетов Вологодской области, в % от совокупной суммы неналоговых поступлений**

Статья	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доходы от использования муниципального имущества	64,8	73,3	58,3	42,5	55,1	44,4	42,7	32,2	36,3	40,6
Платежи при пользовании природными ресурсами	-	-	6,3	2,5	3,3	2,7	3,3	2,4	2,9	3,2
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	0	0	0,2	0,2	0,6	14,4	17,5	16,0	19,8	3,7
Доходы от продажи активов	0,0	0,0	14,6	44,2	30,6	26,2	22,7	29,2	27,1	42,8
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	18,8	16,7	14,6	6,5	8,0	9,9	12,2	19,1	12,7	0,0
Прочие неналоговые доходы	12,7	7,6	6,8	3,8	2,4	2,4	1,5	1,2	1,2	8,9
Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.										

Несмотря на то, что основную роль в структуре неналоговых доходов играли арендные доходы, их доля заметно снизилась – с 65% в 2003 г. до 40% в 2012 г.

Ощутимое снижение фактических поступлений наблюдалось в 2009 году – именно до этого момента органы МСУ должны были осуществить реперофилитрование (т.е. изменение целевого назначения) или отчуждение имущества, которое не может находиться в муниципальной собственности<sup>18</sup>.

Кроме того, падение спроса на рынке недвижимости в том же году снизило неналоговые доходы от использования и продаж муниципального имущества/земли на 539 млн. руб. Большая часть снижения пришла на г. Череповец и Череповецкий район.

Прямим следствием вступления в силу статей 50–51 ФЗ № 131, связывающих перечень муниципального имущества с вопросами местного значения, стал рост с 2006 года доли доходов от продажи активов, за счёт чего увеличилась диверсифицированность структуры неналоговых доходов.

Весомой составляющей доходной части местных бюджетов являются трансферты. В целях оказания финансовой помощи муниципалитетам в областном бюджете созданы региональные фонды для выравнивания бюджетной обеспеченности, для финансового обеспечения переданных государственных полномочий и для долевого финансирования социально значимых расходов.

С целью повышения финансовой самостоятельности власти муниципальных районов наделены государственными полномочиями по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. На исполнение переданных полномочий предусмотрена субвенция: в 2014 г. – 50 млн. рублей, в 2015 г. – 51,7 млн. рублей, в 2016 г. – 56,7 млн. рублей. Нагрузка областного бюджета, связанная с необходимостью оказания безвозмездной финансовой помощи местным бюджетам, оценивалась на уровне 40% совокупных расходов бюджета (рис. 2.9).

---

<sup>18</sup> Согласно ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное: 1) для решения вопросов местного значения; 2) для осуществления переданных отдельных государственных полномочий; 3) для обеспечения деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий, учреждений. В случае возникновения права собственности на имущество, не предназначенное для этих целей, оно подлежит реперофилитрованию либо отчуждению.

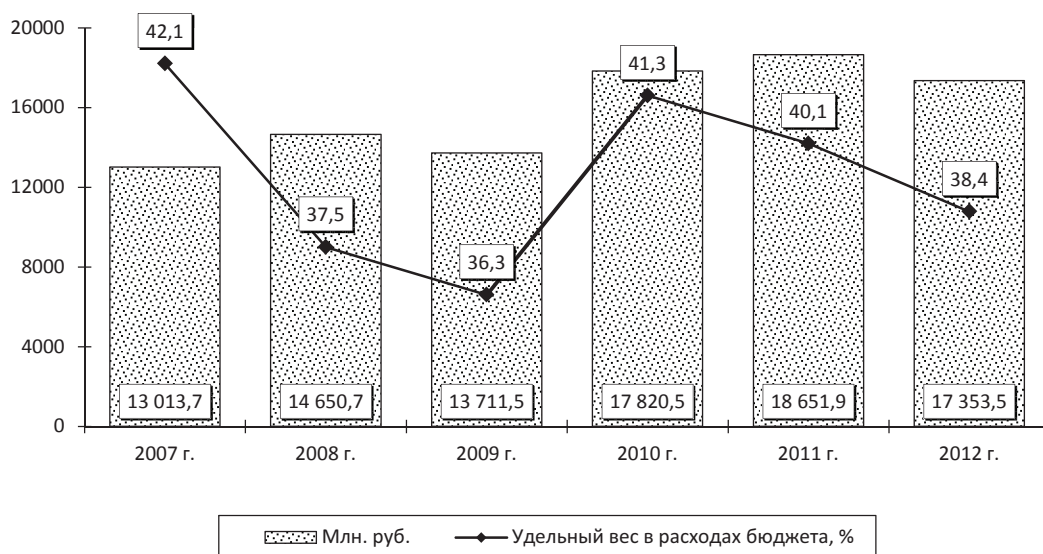


Рис. 2.9. Динамика межбюджетных трансфертов в расходах бюджета Вологодской области

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.

Структурно объём ресурсов, перечисленных в качестве межбюджетных трансфертов в местные бюджеты Вологодской области в 2003–2012 гг., выглядит следующим образом (табл. 2.36).

Таблица 2.36. Структура межбюджетных трансфертов местных бюджетов Вологодской области, в % к совокупной сумме межбюджетных трансфертов

Статья	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Дотации	41,6	23,5	22,8	27,8	18,1	17,5	25,1	19,8	22,4	5,4
Субсидии	10,4	15,6	24,9	19,8	28,4	31,7	20,4	23,5	23,4	25,6
Субвенции	42,8	58,5	50,1	51,1	49,1	48,7	52,9	54,5	49,5	63,6
Иные межбюджетные трансферты	5,2	2,4	2,2	1,3	4,4	2,1	1,6	2,2	4,8	5,3

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

За десятилетний период структура трансфертных платежей в местные бюджеты Вологодской области претерпела изменения. Если в 2011 г. объём трансфертов на исполнение собственных расходных полномочий (дотации и субсидии) составлял 8,6 млрд. рублей, или 75,4% собственных доходов, то в 2012 г. – всего 5,4 млн. рублей, или 44% собственных

доходов. Причины скрываются в том, что с 2012 г. область вышла на новый формат межбюджетных отношений, апробированный в 2008 г. В его основу положено стимулирование муниципалитетов к увеличению их доходного потенциала. Для этого проведена замена дотации (или её части) дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. В результате 14 районов и 49 поселений вышли на бездотационный уровень. Это свидетельствует о снижении зависимости органов местного самоуправления в исполнении собственных полномочий от вышестоящих властей. На средства, передаваемые с целью решения делегированных полномочий (субвенции), приходилось от 43 до 63%. Их общий объём увеличился по отношению к уровню 2003 г. в 11 раз и достиг почти 11 млрд. рублей.

Что касается процессов, происходивших в последние годы в сфере изменения расходных полномочий муниципалитетов, то они могут быть проанализированы количественно на основе рассмотрения динамики функциональной структуры расходов (табл. 2.37).

Таблица 2.37. **Функциональная структура расходов местных бюджетов Вологодской области, в % к совокупной сумме расходов**

Статьи расходов	2003 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Общегосударственные вопросы	7,4	9,5	8,3	8,9	9,2	9,0	7,6	7,6	8,4
Национальная безопасность	0,7	0,8	0,6	0,9	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Национальная экономика	6,2	2,2	1,4	3,7	2,9	2,6	2,3	2,4	10,8
ЖКХ	24,9	21,2	23,2	14,5	17,1	13,2	13,8	16,5	8,3
Охрана окружающей среды	0,1	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4
Образование	32,1	33,6	32,8	32,9	34,9	38,1	35,7	35,5	39,1
Культура	4,3	5,5	5,1	5,2	5,6	4,9	4,4	5,0	4,8
Здравоохранение	15,8	17,8	16,3	16,7	13,4	11,7	12,0	9,2	7,3
Социальная политика	6,6	9,0	9,9	13,6	15,1	18,6	22,5	18,7	17,3
Межбюджетные трансферты	0,1	0,0	2,3	3,2	1,1	0,9	1,0	0,05	0,05
Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.									

Данные свидетельствует о стабильности функциональной структуры совокупных расходов органов МСУ и об отсутствии оптимизации расходов. Среди заметных сдвигов стоит отметить сокращение финансирования ЖКХ с 25% в 2003 г. до 8% в 2012 г., что вызвано изменением бюджетного классификатора и окончательным распадом советской системы функционирования ЖКХ, проявившимся в переходе от субсидирования предприятий к выплате адресных жилищных субсидий за

счёт региональных бюджетов [16]. Кроме того, в 2003–2012 гг. в 8 раз увеличилась доля расходов на социальную политику в связи с повышением размера выплат социального характера (пенсий, стипендий и т.д.). Появление районных фондов поддержки поселений вызвало рост трансфертов – с 6,7 млн. руб. в 2003 г. до 266,4 млн. руб. в 2010 г.

Оценивая в целом сбалансированность местных бюджетов, следует иметь в виду, что она является формальной. Законодательно закреплённых за ними доходных источников недостаточно для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления. Дефицит собственных доходов муниципалитетов при финансировании общего объёма их расходных полномочий ежегодно возрастает (рис. 2.10).

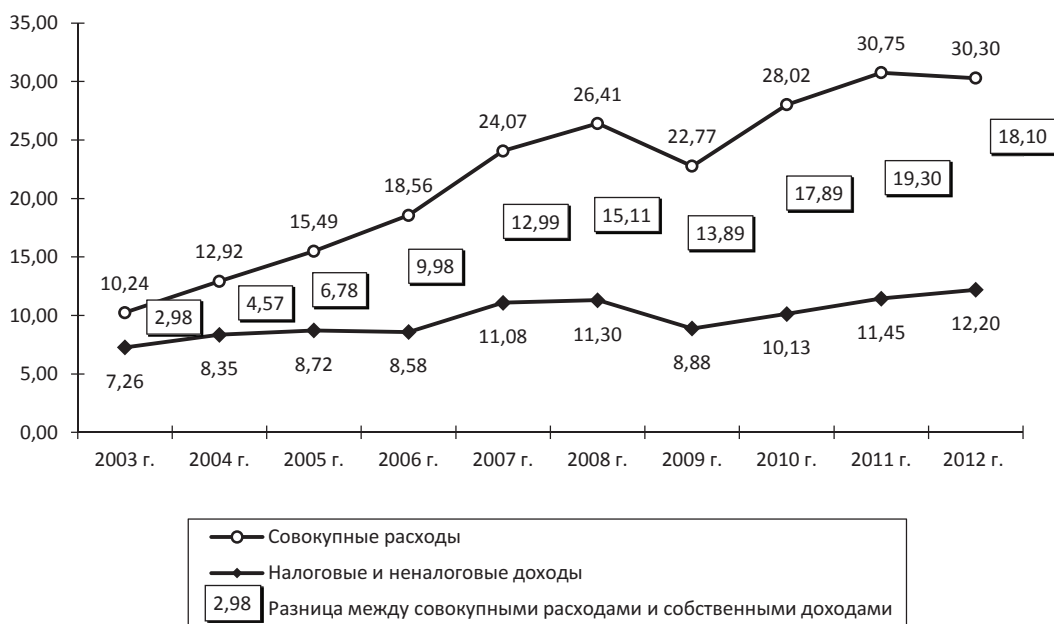


Рис. 2.10. Динамика уровня покрытия совокупных расходов местных бюджетов собственными доходами, млрд. руб.

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Межбюджетные трансферты, включённые Бюджетным кодексом в состав собственных доходов местных бюджетов, создают иллюзию прочности их финансовой базы. Однако 78,5% муниципалитетов Вологодской области являлись в 2012 г. дотационными (в 2010 г. – 98%). В таких условиях выполнение органами МСУ собственных полномочий зависит в большей степени от размера финансовой помощи, а не от качества управленческой деятельности.

При соотношении собственных доходных и собственных расходных полномочий бюджеты муниципалитетов на протяжении всего исследуемого периода были дефицитными (табл. 2.38). В дореформенный период показатель сбалансированности достигал 78%; в 2006 г. он снизился до 46%, что свидетельствовало об увеличении зависимости местных бюджетов от финансовой помощи бюджетов других уровней. В 2012 г. соотношение собственных ресурсов в абсолютном значении составило почти 10 млрд. руб.

Таблица 2.38. Показатель сбалансированности собственных полномочий

Показатели	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Соотношение собственных доходов и расходов, млрд. руб.	-2,2	-2,3	-4,19	-7,2	-8,0	-7,7	-6,5	-8,1	-9,9	-7,0
Показатель сбалансированности (соотношение собственных доходов и расходов, %)	75,4	77,6	65,8	45,8	53,7	59,5	57,5	55,6	53,5	63,5
Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.										

В число важных причин формальной профицитности местных бюджетов входит практически полное отсутствие в них расходов инвестиционного характера (рис. 2.11). По оценкам Счётной палаты Российской Федерации, доля капитальных расходов составляет 1–5% расходов местных бюджетов по России в целом [137, с. 34]. В Вологодской области значительное внимание уделяется вопросам развития, поэтому доля капитальных расходов в местных бюджетах достигает 7–14% (2008–2011 гг.).

Необходимость покрытия дефицита заставляет органы МСУ привлекать финансовые заимствования. В соответствии с п. 3 ст. 107 БК РФ предельный объём долга для муниципалитета не должен превышать 50% утверждённого общего годового объёма доходов бюджета без учёта объёма безвозмездных поступлений. В Вологодской области данный показатель находится в пределах 4–15% (2007–2012 гг.) (рис. 2.12).

Судя по долговой картине в области, в 2009 г. более чем в два раза снизился объём банковских кредитов, поскольку в период кризиса коммерческие банки уменьшили их выдачу.



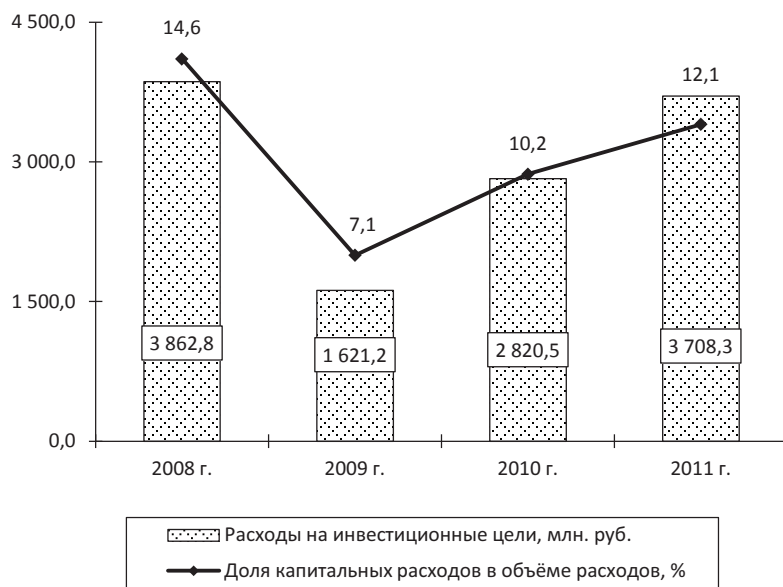


Рис. 2.11. **Инвестиционные расходы местных бюджетов Вологодской области**

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.

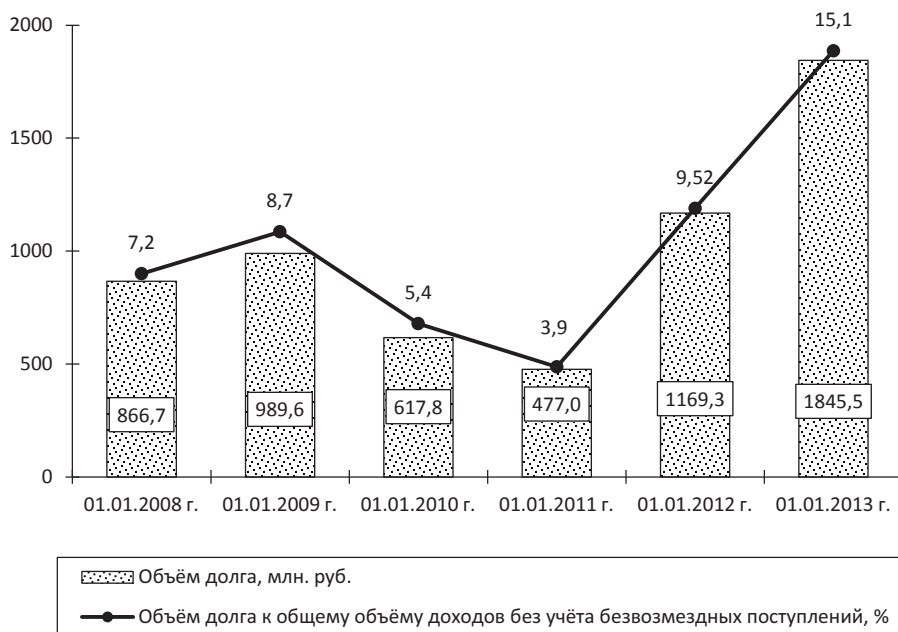


Рис. 2.12. **Динамика объёма муниципального долга Вологодской области**

Источник: рассчитано по данным Министерства финансов России, Департамента финансов Вологодской области.

С 2010 г. в структуре долга произошло снижение бюджетных кредитов, получение которых оказалось затруднено вследствие дефицита региональной казны (до 23% к объёму налоговых и неналоговых доходов) и увеличения размера государственного долга Вологодской области почти в 15 раз по сравнению с докризисным периодом. Кроме того, существуют две основные причины, по которым органы МСУ обращаются к банкам, а не к областному бюджету. Во-первых, бюджетный кредит выделяется в том случае, если муниципалитет может гарантировать возвратность этих средств. Обеспечить это условие под залог муниципального имущества вышестоящий бюджет в отличие от банка не может. Во-вторых, бюджетные займы являются краткосрочными для покрытия временного кассового разрыва, тогда как банк может дать кредит сроком до пяти лет. В то же время кредиты банков представляют наиболее обременительную составляющую долга по размеру процентных платежей.

Тенденция изменения муниципального долга сказалась на изменении расходов на его обслуживание. Основная сумма расходов пришлась на бюджеты городских округов, что связано с выполнением обязательств по соглашениям о займах, предоставленных на реализацию проектов МБРР, и обязательств по кредитным договорам [27] (рис. 2.13).

Несовершенство межбюджетных отношений в регионе проявляется и в неспособности обеспечить равный доступ населения к бюджетным услугам на его территории, о чём свидетельствует дифференциация муниципалитетов по уровню бюджетной обеспеченности. Так, в 2004–2012 гг. разрыв между наиболее и наименее обеспеченными муниципалитетами по уровню собственных доходов на 1 жителя составлял 3–7 раз (рис. 2.14).

Наибольший показатель разрыва наблюдался в 2006 г. (6,7 раза) в связи с началом реформы местного самоуправления и изменением налоговой структуры бюджетов. В 2010 г. разрыв был вызван ростом налоговых доходов в бюджетах городских округов и снижением в районных бюджетах (прежде всего, в Череповецком, Шекснинском, Тотемском, Кирилловском), которые формируют основную часть консолидированных бюджетов районов. Именно существующий порядок распределения налоговых источников между уровнями публичной власти в регионе стал одним из основных факторов низкой самообеспеченности муниципалитетов. Таким образом, качество межбюджетных отношений в обеспечении равного доступа населения к бюджетным услугам на территории региона недостаточное.

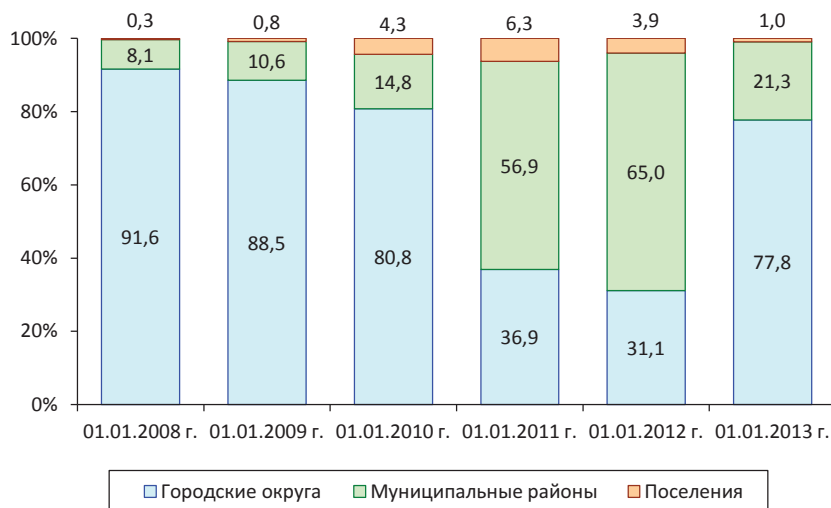


Рис. 2.13. Структура расходов на обслуживание муниципального долга по муниципальным образованиям разных типов в 2007–2012 гг., %

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

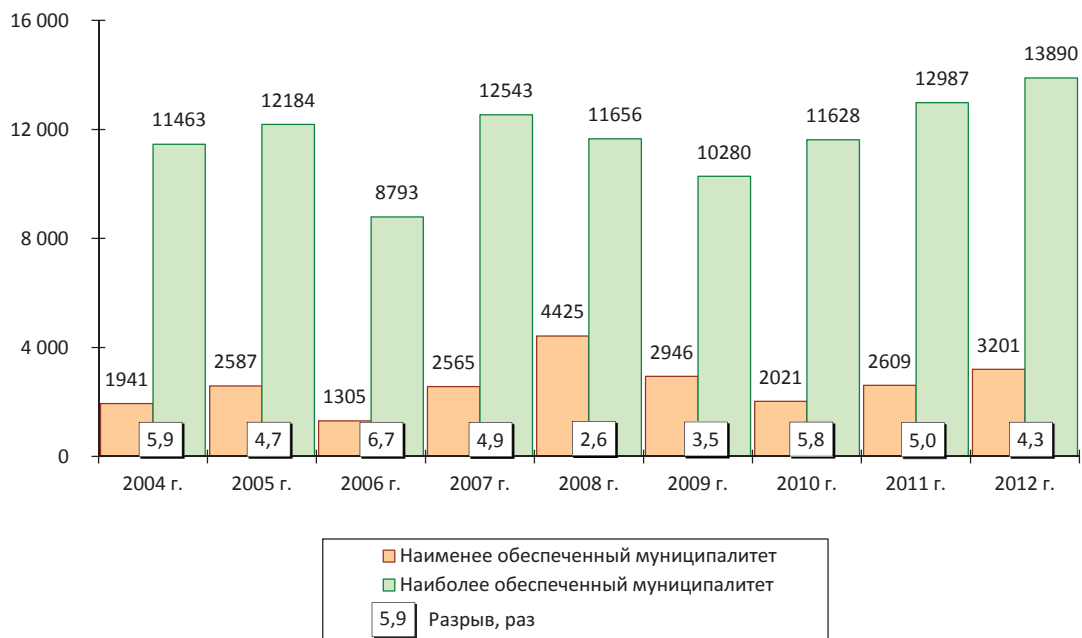


Рис. 2.14. Бюджетная обеспеченность собственными доходами на одного жителя в муниципалитетах Вологодской области\*, руб.

\* Рассчитано в разрезе городских округов и муниципальных районов.

Источники: рассчитано по данным правовых актов органов местного самоуправления Вологодской области о местных бюджетах [Эл. рес.] // СПС Консультант плюс.

Неравенство бюджетных потенциалов наблюдалось между тремя типами муниципалитетов: городскими округами, районами и поселениями. Вследствие неравномерного распределения экономического потенциала по территории области, в 2005–2012 гг. от 58 до 70% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов мобилизовалось в казне городов. При этом на поселения приходилось всего 6–8% собственных доходов, что привело к стремительному росту финансовой помощи (табл. 2.39).

Таблица 2.39. **Распределение налоговых, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений бюджетов муниципалитетов разных типов, %**

Тип муниципалитета	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
<i>Налоговые и неналоговые доходы</i>								
Местные бюджеты, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Городские округа	58,3	74,9	64,2	61,3	69,8	70,3	70,9	48,5
Муниципальные районы	41,7	18,3	29,6	31,8	21,4	21,5	21,8	39,2
Поселения	-	6,8	6,2	6,9	8,8	8,3	7,3	12,3
<i>Безвозмездные поступления</i>								
Местные бюджеты, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Городские округа	0,0	33,1	31,5	33,6	26,4	26,1	26,1	37,4
Муниципальные районы	100,0	57,1	53,8	56,7	63,0	61,3	61,4	51,6
Поселения	-	9,8	14,7	9,7	10,6	12,7	12,5	11,0
Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.								

Наиболее благоприятная структура доходов бюджетов сложилась в городских округах, тогда как формирование районного и поселенческого уровней было осуществлено в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования (табл. 2.40).

С 2008 г. повысился коэффициент покрытия расходов бюджета г. Вологды собственными доходами из-за передачи нормативов налоговых отчислений, подлежащих зачислению в областной бюджет. Так, передаваемые отчисления от НДФЛ ежегодно формировали более трети совокупных доходов городского бюджета. В 2012 г. коэффициент вновь снизился вследствие изъятия из бюджета города поступлений по НДФЛ. Межбюджетные трансферты выросли с 29 до 48% совокупных доходов. Городской бюджет продолжает характеризоваться бездотационностью (с 2006 г.), однако с 2011 г. он перешёл в разряд дефицитных (8% в общем объёме расходов).

**Таблица 2.40. Структура бюджета города Вологды и сельских поселений,  
% в совокупных доходах**

Показатели	г. Вологда		Новленское*		Олюшинское**	
	2005 г.	2012 г.	2005 г.	2012 г.	2005 г.	2012 г.
Собственные доходы	35,2	51,3	19,3	73,8	1,8	6,6
Налог на доходы физических лиц	19,9	17,8	10,1	35,2	1,2	1,9
Межбюджетные трансферты	29,8	48,7	80,7	26,2	97,8	95,2
Дотации на выравнивание	0,0	0	44,2	14,4	76,6	89,9
Размер профицита (+), дефицита (-) в расходах	1,01	-7,9	0,03	0,14	0,1	0,9
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	54,6	47,2	20,0	84,4	1,8	6,7

\* Поселение Вологодского муниципального района.  
 \*\* Поселение Верховажского муниципального района.  
 Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

**Таблица 2.41. Обеспеченность собственными доходами на одного жителя  
в муниципальных районах Вологодской области в 2005–2006 гг.**

Муниципальный район	Собственные доходы на одного жителя, руб.		Доля собственных поступлений в доходах, %		Муниципальный район	Собственные доходы на одного жителя, руб.		Доля собственных поступлений в доходах, %	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.		2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Бабаевский	7719	2616	78,5	21,5	Междуреченский	5069	1504	55,8	21,5
Бабушкинский	3367	1148	58,1	9,7	Никольский	2587	1002	46,1	9,4
Белозерский	6235	2877	81,0	21,7	Нюксенский	7650	1932	78,4	13,1
Вашкинский	4134	1328	47,0	8,8	Сокольский	5655	2499	66,0	26,5
Великоустюгский	6647	2009	81,5	17,7	Сямженский	3916	1632	52,6	11,9
Верховажский	3227	1168	49,1	10,6	Тарногский	3152	1212	42,5	9,3
Вожегодский	3668	1302	49,8	9,9	Тотемский	7531	2133	87,7	16,5
Вологодский	4875	1619	78,5	16,4	Усть-Кубинский	3777	3298	42,3	20,0
Вытегорский	8487	1744	100,0	17,2	Устюженский	3148	1256	50,3	9,1
Грязовецкий	6806	2264	93,7	22,7	Харовский	4239	1743	60,8	15,1
Кадуйский	12183	2570	100,0	19,8	Чагодощенский	6527	2363	64,1	16,9
Кирилловский	5180	2569	64,3	20,7	Череповецкий	7646	2001	100,0	20,2
Кич.-Городецкий	2924	1176	46,5	10,5	Шекснинский	5182	2034	83,5	20,0

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

В то же время расходы бюджета такого сельского поселения, как Олюшинское, в анализируемый период более чем на 95% покрывались трансфертами (преимущественно дотациями).

Основной источник собственных доходов поселения – НДФЛ составлял менее 2% доходов или в среднем 50 тыс. руб. в год. Говорить о самостоятельности такого бюджета даже не приходится. Другая ситуация наблюдается в поселении Новленское. Его собственные доходы в 2012 г. составили 73,8%. Основными наполнителями казны поселения являлись налоги на доходы физических лиц (35,2%) и налоги на имущество (26,1%). Размер дотаций равнялся 14,4%. При этом бюджет Новленского поселения отличался сбалансированностью.

Нельзя не отметить, что образование поселенческого уровня МСУ и возникновение необходимости разделения экономической базы между поселениями и районом ухудшило бюджетную ситуацию в районном звене. Собственные доходы районов снизились в 3,3 раза по сравнению с уровнем 2005 г. и почти в 5 раз увеличилась их зависимость от финансовой помощи из других бюджетов. Если в 2005 г. в 73% районов Вологодской области показатель бюджетной обеспеченности на 1 жителя складывался преимущественно из собственных поступлений, то по итогам 2006 г., напротив, он во многом стал зависеть от величины межбюджетных трансфертов (табл. 2.41).

## **Выводы**

Итоги анализа межбюджетного взаимодействия регионов с Федерацией и муниципалитетами позволяют прийти к выводу, что задача обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов решается главным образом за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов. Это делает субнациональные органы власти более уязвимыми с позиций финансовой автономии и нуждающимися в дополнительных бюджетных ресурсах на выполнение возрастающих полномочий.

В то же время финансовое взаимодействие бюджетных уровней осуществляется под действием немалых рисков, основные проявления которых препятствуют достижению главной цели межбюджетных отношений, как и любой категории общественных финансов, – улучшению качества жизни населения.

Наряду с этим, на формирование межбюджетных отношений влияют особенности социально-экономического развития территории.

Во-первых, в условиях высокого уровня дифференциации локальных территорий происходит отвлечение значительных бюджетных ресурсов региона на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных

образований. Из применяемых в мировой практике способов ослабления неравномерного развития территорий в России в большей степени осуществляется политика «выравнивания» вместо более успешной политики «активизации развития территорий». Поэтому структура бюджетов большинства субъектов Федерации характеризуется чрезмерно высокой долей расходов на финансовую поддержку сбалансированности местных бюджетов против балансирующей и второстепенной статьи инвестиционных расходов. К примеру, свыше 40% расходов бюджета Вологодской области направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, тогда как доля капитальных вложений равна 6% в объеме бюджетных затрат.

Во-вторых, управленцы так называемых «монорегионов» при выстраивании межбюджетных отношений должны учитывать возможные риски внезапного выпадения бюджетных доходов из-за ухудшения экономической конъюнктуры и финансового состояния бюджетобразующих предприятий. В данном случае речь идёт не только о создании в «лучшие» времена бюджетных «кубышек» и о возможности уповать на дополнительную финансовую помощь Минфина, но и о принятии мер по диверсификации экономики, повышению уровня собираемости налогов, оптимизации распределения бюджетных средств внутри региона и т.д. В данном случае нельзя недооценивать потенциал малого бизнеса, который за рубежом пополняет доходы местных бюджетов на 60%. Тогда как в России вклад малого предпринимательства в бюджеты городских округов составляет до 8%, муниципальных районов – до 12%.

В-третьих, как особенно острые указанные проблемы видятся в условиях кризисных явлений, происходящих в бюджетной сфере, когда наблюдаются снижение доходов бюджетов, критичный размер дефицитного исполнения бюджетов, эскалация внешних источников заимствования, рост зависимости от вышестоящей финансовой помощи, необходимость первоочередного исполнения высоких целевых показателей, заложенных в президентских указах и т.д. Рост дефицита федерального бюджета приводит не только к сокращению объёмов финансовой помощи регионам, но и к наращиванию региональной долговой нагрузки (по данным Счётной палаты, 60% субъектов Федерации находятся на грани дефолта) и невозможности участвовать в федеральных программах дополнительной финансовой поддержки территорий. Более того, в предстоящем бюджетном цикле предпосылку для дальнейшего роста дефицита региональных бюджетов создаст трёхкратное

превышение сумм бюджетных кредитов, подлежащих возврату, над объёмом кредитов, которые планируется привлечь из федерального бюджета. Наряду с этим ограниченность собственных бюджетных ресурсов регионов ставит под угрозу исполнение указов Президента Российской Федерации. Так, дополнительная расходная нагрузка по их финансированию в Вологодской области в 2013 г. превысила увеличение собственных доходов в 5 раз.

Роль межбюджетных отношений в этих условиях особенно высока. Поэтому оценка межбюджетного регулирования и совершенствование его инструментов становятся необходимыми предпосылками развития региона в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.



## **ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

### **3.1. Разработка методического инструментария оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе**

Анализ межбюджетных отношений региона показал, что после реформирования местного самоуправления и межбюджетных отношений функционирование муниципального уровня, наиболее близкого к населению, до сих пор оторвано от финансово-экономической базы, что проявляется в низкой обеспеченности муниципалитетов собственными бюджетными ресурсами. Дефицит собственных финансовых средств местных бюджетов может возникнуть как следствие слабой экономической основы территории и в результате неэффективного федерального и регионального межбюджетного регулирования, когда при распределении полномочий муниципалитетам достаётся меньшая часть доходных источников на значительный объём расходных обязательств. Следовательно, роль органов государственной власти должна сводиться к тому, чтобы посредством межбюджетного регулирования стимулировать муниципальные образования к наращиванию экономического, а значит, и доходного потенциала, о чём заявлено в Бюджетном послании Президента<sup>19</sup>. Сохраняющаяся годами недостаточная бюджетная обеспеченность локальных территорий свидетельствует о возможном несоответствии задач проводимой бюджетной политики фактическим результатам состояния межбюджетных отношений.

---

<sup>19</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах».

Согласно теории управления, наиболее полное достижение цели, задач и результатов трактуется как результативность. Она служит базовым условием эффективности, так как только результативная деятельность может быть эффективной.

В последнее время ключевым вопросом бюджетной федеральной политики является ориентир на результат, в связи с чем становится актуальной и необходимой оценка результативности межбюджетного регулирования как одного из основных финансовых элементов государственной политики.

Результативность регулирования представляет собой комплексную категорию, в т.ч.:

1. Действенность как степень достижения поставленной цели и выполнения задач (сравнение запланированного с выполненным).
2. Экономичность как степень использования необходимых ресурсов (соотношение плановых и фактических ресурсов, необходимых для реализации цели и задач).
3. Эффективность как соотношение результатов и затрат деятельности.
4. Качество как соответствие определённым условиям.
5. Внедрение инноваций как процесс, имеющий прикладной характер и необходимый для совершенствования деятельности [67, с. 5].

Результативность межбюджетного регулирования в регионе характеризуется результатами достижения органами государственной власти и местного самоуправления поставленной цели и выполнения задач, целесообразностью и действенностью применяемых инструментов. В рамках такого понимания результативности возникает вопрос о том, что считать критерием (результатом), характеризующим результативность мер, проводимых государственными органами власти в сфере межбюджетных отношений.

Конечную цель регулирования межбюджетных отношений можно рассматривать в системе следующих критериев:

- бюджетная ответственность, предполагающая эффективность и прозрачность использования бюджетных средств;
- экономическая эффективность, подразумевающая создание долгосрочных институциональных стимулов органам управления для поддержания конкурентоспособности и благоприятных условий инвестиционного климата;

- социальная справедливость, поддерживающая на всей территории страны равный доступ населения к социальным гарантиям и бюджетным услугам;

- политическая консолидация, учитывающая распределение полномочий по уровням бюджетной системы и создание условий для их эффективного выполнения территориальными властями.

В теории сложных систем, как правило, используется многокритериальный подход, означающий установку нескольких основных критериев. В качестве таких критериев предлагается рассматривать степень выполнения задач межбюджетных отношений.

Для выбора наиболее важных задач необходимо изучить этот вопрос более подробно.

Приоритеты (задачи) государственной политики в сфере межбюджетных отношений на средне- и долгосрочную перспективу тем или иным образом затронуты в ряде нормативно-правовых документов, таких как:

- Конституция Российской Федерации;
- Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации;
- бюджетные послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике;

- основные направления бюджетной и налоговой политики, разрабатываемые в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период;

- государственные программы<sup>20</sup>.

В основном законодательном бюджетном документе указаны принципы бюджетной системы Российской Федерации, соблюдение которых обязательно для системы межбюджетных отношений, в частности: разграничение между бюджетами доходов, расходов и источников финансирования дефицита; самостоятельность бюджетов; равенство бюджетных прав регионов и муниципальных образований; сбалансированность бюджета и другие.

---

<sup>20</sup> Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р); программа создания условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ» до 2020 г. (Распоряжение Правительства РФ от 18.03.2013 № 376-р).

В бюджетных посланиях<sup>21</sup> Президентом России отмечены следующие задачи реализации нового этапа развития межбюджетных отношений:

- совершенствование межбюджетного планирования;
- расширение самостоятельности и ответственности регионов и муниципальных образований;
- распределение полномочий между уровнями публичной власти;
- мобилизация доходов и оптимизация расходных обязательств.

В связи с указанными задачами особое внимание в бюджетной политике в 2014–2016 гг. планируется уделить вопросам повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, создания условий для получения больших результатов в условиях рационального использования имеющихся ресурсов за счёт их концентрации на проблемных направлениях. Для этого в 2013 г. утверждены две выше-названные государственные программы, основными задачами которых являются:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- сокращение дифференциации между субъектами Федерации в уровне их бюджетной обеспеченности, сбалансированность региональных и местных бюджетов;
- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Федерации и муниципальными финансами.

На заседании Госсовета (2011 г.), посвящённого вопросам предстоящей децентрализации, Президентом Российской Федерации высказано мнение, что межбюджетные отношения и финансовая поддержка территорий в современных условиях представляют важнейший актуальный элемент региональной политики.

В контексте этого он обозначил её основные направления:

- увеличение числа полномочий, делегированных с федерального уровня на региональный;
- финансовая децентрализация;

---

<sup>21</sup> Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2014–2016 годы, Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах.

- увеличение доходной базы бюджетов субфедерального уровня, в т.ч. за счёт расширения полномочий органов публичной власти субфедерального уровня по управлению своей доходной базой.

Что касается муниципального уровня власти, наиболее приближенного к населению, то в результате реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений с начала 2000-х годов предполагалось привести местное самоуправление к финансовой самодостаточности. Поэтому в число основных задач реформирования, помимо создания поселенческого уровня и определения вопросов местного значения, планировалось закрепление за муниципалитетами расходных обязательств и соразмерных им доходных источников [110].

Обобщив выделенные выше приоритеты государственной политики в сфере межбюджетных отношений в регионе, считаем, что при выборе направлений оценки результативности межбюджетного регулирования, для объективности методики, необходимо руководствоваться наиболее важными задачами, которые отражаются в большинстве законодательных документов. Проведённая систематизация показала, что на протяжении всего периода становления бюджетной системы и модели бюджетного федерализма к самым актуальным задачам межбюджетных отношений в регионе, которые приблизят их к соответствию принципам бюджетной системы, следует отнести:

- повышение финансовой самостоятельности (автономии) территориальных органов управления;
- достаточность финансовых ресурсов органов власти при выполнении ими возложенных на них функций;
- обеспечение предсказуемости распределения трансфертов за счёт повышения качества и оперативности планирования;
- результативность финансовой поддержки территорий.

Перечисленные задачи исходят главным образом из бюджетного законодательства Российской Федерации и удовлетворяют современным установкам её бюджетной политики. Поскольку процесс межбюджетного регулирования тесно взаимосвязан с эффективностью функционирования системы межбюджетных отношений, его результативность предполагается определять по уровню реализации вышеобозначенных задач межбюджетных отношений. Такие критерии оценки помогут установить степень обеспеченности населения территории собственными бюджетными ресурсами.

В связи с этим межбюджетное регулирование можно назвать результативным при следующих условиях: если реализована цель системы межбюджетных отношений; достигнута результативность по отдельным задачам системы; получены результаты, соответствующие потребностям.

Оценку результативности межбюджетного регулирования в регионе предлагается проводить в несколько последовательных этапов (рис. 3.1).

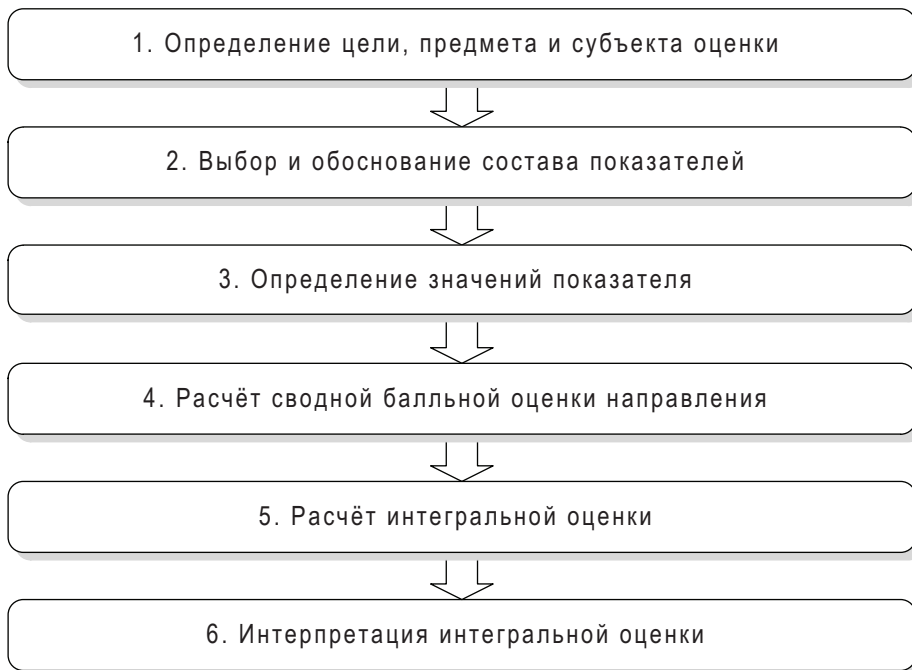


Рис. 3.1. **Алгоритм оценки результативности межбюджетного регулирования в субъекте Российской Федерации** (составлено автором)

На первом этапе определяются цель, предмет и субъект оценки. Цель проведения оценки результативности межбюджетного регулирования – выявление степени соответствия поставленных государством задач межбюджетного регулирования фактическим результатам проводимой политики. Предметом оценки выступают межбюджетные отношения региона и механизм их регулирования. Предполагается, что оценка результативности регулирования межбюджетных отношений будет выполняться финансовыми органами исполнительной власти субъектов Федерации.

На втором этапе осуществляются выбор и обоснование состава показателей. Для усиления объективности и наглядности результатов оценки в исследовании целесообразно использовать дифференцированный критериальный подход. Как аргументировано выше, оценка степени результативности межбюджетного регулирования предполагает в качестве направлений определение его основных задач с учётом приоритетов бюджетной политики государства, а также мнений учёных-исследователей по данному вопросу:

1. Предоставление финансовой автономии местным властям при проведении бюджетной политики на подотчётной территории.
2. Передача на региональный и муниципальный уровень бюджетных ресурсов, достаточных для реализации расходных полномочий.
3. Обеспечение качества и оперативности межбюджетного планирования.
4. Обеспечение результативности выравнивающей функции трансфертного механизма.

По каждому из направлений следует, по нашему мнению, рассматривать набор показателей, разработанный на основе требований законодательства и метода коллективных экспертных оценок (метод Дельфи)<sup>22</sup>. При выборе индикаторов необходимо учитывать динамичность оценки, поскольку любое новое управленческое решение должно находить отражение в динамике соответствующих показателей результативности. С этой целью предлагаемая система включает как абсолютные, так и относительные показатели, что даёт представление не только о достигнутом ими уровне, но и о величине приращения (рис. 3.2).

---

<sup>22</sup> В качестве экспертов выступили 80 специалистов. В экспертную группу по разработке системы показателей и определению их пороговых значений для оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе были привлечены главные и ведущие специалисты Департамента финансов Вологодской области (20 человек) и финансовых управлений и отделов администраций городских округов и муниципальных районов Вологодской области (28 человек), научные специалисты ФГБУН Института социально-экономического развития территорий РАН (16 человек) и члены профессорско-преподавательского состава ФГБОУ ВПО: ВоГУ, ВГМХА им. Н.В. Верещагина, СПБГЭУ в г. Вологде, Вологодского филиала РАНХиГС, ЧГУ (16 человек). Форма сбора мнений экспертов – анкетирование. Отбор экспертов осуществлялся на основе анализа качеств кандидатов исходя из их профессиональной компетентности в области межбюджетных отношений, научной интуиции, умения решать творческие задачи, заинтересованности в объективных результатах экспертной работы, деловитости (собранность, коммуникативность, независимость суждений, мотивированность действий), объективности.



**Рис. 3.2. Система направлений и показателей для оценки результативности межбюджетного регулирования в субъекте Федерации** (составлено автором)

Предоставление финансовой автономии органам власти при проведении бюджетной политики могут охарактеризовать такие показатели, как: доля собственных доходов бюджета в их общем объёме<sup>23</sup>; доля закреплённых налогов в общей сумме налоговых поступлений; соотношение собранных на территории и поступивших в вышестоящий бюджет доходов; доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета. Именно эти показатели позволят наиболее полно оценить степень централизации доходных поступлений в вышестоящем бюджете, зависимость бюджетов от финансовой помощи, а также возможность региональных и местных органов управления по своему усмотрению распоряжаться расходами и доходами.

<sup>23</sup> При расчёте данного индикатора целесообразно из объёма совокупных доходов исключить размер субвенций, поскольку они предоставляются на финансирование государственных полномочий, передаваемых с вышестоящего уровня на нижестоящий.



Достижение результативности в межбюджетном регулировании невозможно без обеспечения органов управления каждого уровня бюджетной системы достаточными бюджетными ресурсами для выполнения своих обязательств.

В качестве показателей, характеризующих достаточность финансовых ресурсов, следует рассматривать показатель распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы; коэффициент подушевой бюджетной обеспеченности доходами и расходами; соотношение дефицита бюджета и объема собственных доходов; степень обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами. Как нам представляется, приведенные показатели наилучшим образом отразят вертикальную сбалансированность бюджетной системы и обеспеченность населения бюджетными ресурсами.

При оценке качества и оперативности планирования целесообразно учитывать соотношение планового и фактического объема межбюджетных трансфертов; долю межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале финансового года; долю делегированных расходов бюджета и показатель их финансирования. Данные показатели помогут оценить степень результативности методов бюджетного планирования.

Результативность выравнивания трансфертного механизма считаем возможным определить с помощью таких показателей, как степень выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов, коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению бюджетов доходами с учетом трансфертов, а также доля иных межбюджетных трансфертов в их общем объеме.

Представленные показатели помогут дать ответ на вопрос о том, приводит ли используемый комплекс инструментов к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

На третьем этапе определяется значение каждого показателя. В основу предлагаемой методики оценки результативности межбюджетного регулирования положена балльная шкала, позволяющая провести позиционирование уровня результативности.

Для каждого показателя установлены одно или два пороговых значения – максимальное и минимальное.

Если значение показателя находится за пределами минимального, то оценка показателя равна 0.

Если значение показателя находится за пределами максимального, то ему присваивается оценка, равная 1.

Если значение показателя лежит в интервале между данными двумя пороговыми значениями, то ему присваивается оценка в пределах от 0 до 1, рассчитываемая по (5):

$$M_i = \frac{V_i - V_{\min}}{V_{\max} - V_{\min}}, \quad (5)$$

где  $M_i$  – оценка  $i$ -го показателя;

$V_i$  – фактическое значение  $i$ -го показателя;

$V_{\min}$  – пороговое значение показателя  $i$ , соответствующее наихудшему;

$V_{\max}$  – пороговое значение показателя  $i$ , соответствующее наилучшему.

Математический инструментарий оценки результативности межбюджетного регулирования, содержащий как общепринятые, так и специализированные формулы<sup>24</sup> расчёта показателей, их характеристики и пороговые значения, представлен в приложении 2.

На четвёртом этапе рассчитывается сводная балльная оценка направления ( $SMd_i$ ) как средняя арифметическая оценка суммы всех его показателей (6):

$$SMd_i = \frac{\sum_{i=1}^n M_i}{n}, \quad (6)$$

где  $SMd_i$  – сводная балльная оценка, полученная в рамках направления;

$n$  – количество показателей, характеризующих направление.

Этот индекс демонстрирует, насколько в среднем лучше или хуже значения показателей, характеризующих каждое направление оценки. Максимальная оценка по направлению равняется 1 баллу, минимальная – 0.

Пятый этап предполагает расчёт интегральной оценки результативности межбюджетного регулирования. Применение в разработанном методическом инструментарии интегральных показателей объясняется стремлением найти компактное воспроизведение процесса регулирования системы межбюджетных отношений.

---

<sup>24</sup> Формулы расчёта показателей приняты автором исходя из методических инструментариев Г.Б. Поляка, В.А. Гришина, А.Е. Суглобова, В.И. Клиторина, С.А. Суспицына, Т.В. Сумской, А.Г. Силуанова, В.С. Назарова, О.В. Врублёвской, И.В. Стародубровской, Г.С. Изотовой, В.А. Бескровной, Т.И. Виноградовой, Н.И. Яшиной, В.А. Ильина, М.Ф. Сычева и др.

Полагаем, что наилучшее отражение значимости каждого из направлений и их пропорциональности характеризуется среднеарифметической величиной. В связи с этим интегральная оценка определяется по (7):

$$I = \frac{\sum_{i=1}^m SMd_i}{m} \times 100, \quad (7)$$

где  $I$  – интегральная оценка, в %;

$SMd_i$  – сводная балльная оценка направления;

$m$  – количество направлений.

При таком построении интегральной оценки изменение любого частного показателя ведёт к изменению сводной балльной оценки направления и фиксирует изменение оценки результативности межбюджетного регулирования.

Шестой этап представляет собой интерпретацию интегральной оценки результативности межбюджетного регулирования. В соответствии с предложенными значениями оценок показателей интегральная оценка варьируется в пределах от 0 до 100%. Её значение может служить определённой мерой степени результативности межбюджетного регулирования. На основе интегрального значения межбюджетное регулирование в регионе может быть отнесено к одной из четырёх групп в соответствии со степенью его результативности. При разной степени результативности межбюджетного регулирования федеральным и региональным органам власти следует предусматривать различные меры по его совершенствованию. С помощью оценок той же экспертной группы было определено четыре равновеликих интервала:

1. Крайне низкая степень результативности (0–25%) – регулирование, осуществляемое федеральными и региональными органами власти, увеличивает риск появления (усиления) бюджетного кризиса неплатёжеспособности и требует срочных мер по его изменению. Население слабо обеспечено собственными бюджетными ресурсами.

2. Низкая степень результативности (25–50%) – межбюджетное регулирование оказывает слабое влияние на улучшение бюджетного потенциала региона. Субъекту регулирования необходимо активизировать его роль в повышении уровня бюджетной обеспеченности территории.

3. Средняя степень результативности (50–75%) – умеренно позитивное межбюджетное регулирование. Субъекту регулирования следует нейтрализовать влияние факторов, снижающих результативность межбюджетного регулирования.

4. Высокая степень результативности (75–100%) – результаты межбюджетного регулирования соответствуют большинству поставленных задач. Существуют возможности максимизировать бюджетную обеспеченность населения за счёт собственных ресурсов.

Итоги проведённой оценки результативности межбюджетного регулирования в субъекте Федерации целесообразно направлять в Минфин России для учёта при разработке рекомендаций (программ, концепций, стратегий) по совершенствованию межбюджетных отношений.

На рис. 3.3 представлена общая схема оценки результативности межбюджетного регулирования.

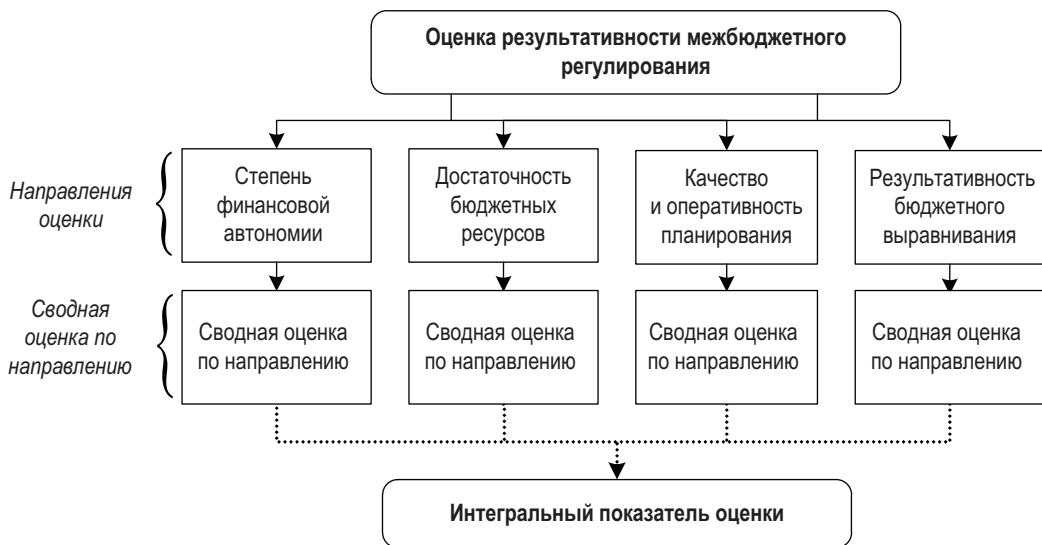


Рис. 3.3. **Схема оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе в рамках разработанной методики** (составлено автором)

Применение разработанной методики оценки результативности межбюджетного регулирования позволит:

- расширить инструментарий оценки межбюджетных отношений;
- выявить совпадение декларируемых задач межбюджетного регулирования с фактически проводимой в стране политикой в данной области и принять своевременные меры по усилению тех или иных межбюджетных инструментов для достижения поставленной задачи;

- определить результативность использования существующих инструментов межбюджетного регулирования;
- провести сравнительный анализ механизма регулирования межбюджетных отношений разных регионов;
- более обоснованно оценить перспективы построения модели межбюджетных отношений и бюджетного федерализма;
- оценить возможность повышения степени результативности межбюджетного регулирования.

Достоинствами предложенной нами методики оценки результативности межбюджетного регулирования являются:

- направленность на оценку того, как с помощью существующих инструментов межбюджетного регулирования обеспечиваются основные задачи системы межбюджетных отношений: в частности, финансовая автономия органов государственной власти и местного самоуправления; наделение их достаточным объёмом бюджетных ресурсов для решения законодательных задач; выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов; качественное бюджетное планирование;
- оценка результативности межбюджетного регулирования, степень которой зависит от качества управленческих решений федеральных и региональных органов власти;
- доступность данных, не требующих специального сбора информации, основанных на показателях финансовой статистики и бюджетной отчётности.

Согласно изложенным методическим положениям, проведена апробация оценки результативности системы межбюджетных отношений на примере Вологодской области. Мониторинг осуществлён по данным отчётности Федерального казначейства России, Федеральной налоговой службы и её территориального управления, Федеральной службы государственной статистики и её территориальных органов, региональных финансовых органов и муниципальных образований, а также по региональным и местным законам о бюджете и отчёте об исполнении бюджета.

Итоги оценки результативности межбюджетного регулирования в Вологодской области позволили сделать следующие выводы (табл. 3.1).

**Таблица 3.1. Расчёт интегральной оценки результативности межбюджетного регулирования (на примере Вологодской области)\***

№ п/п	Коэффициент	Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
<b>Направление I.</b>									
Коэффициенты, характеризующие степень финансовой автономии органов МСУ									
1.	Коэффициент финансовой автономии	Знач-е	44,67	53,12	59,66	57,60	56,24	54,70	65,21
		Балл	0,00	0,16	0,48	0,38	0,31	0,24	0,76
2.	Коэффициент чистой налоговой автономии	Знач-е	8,51	7,56	6,86	11,12	11,54	12,49	16,36
		Балл	0,00	0,00	0,00	0,11	0,15	0,25	0,64
3.	Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджета	Знач-е	36,97	36,71	40,37	42,47	44,84	45,71	34,96
		Балл	0,46	0,47	0,39	0,35	0,30	0,29	0,50
4.	Коэффициент соотношения собранных на территории региона и поступивших в федеральный бюджет доходов	Знач-е	82,30	122,40	105,40	43,90	90,48	99,50	124,07
		Балл	1,00	0,25	0,82	1,00	1,00	1,00	0,20
<b>Итого по направлению I</b>		Балл	0,37	0,22	0,42	0,46	0,44	0,44	0,52
<b>Направление II.</b>									
Коэффициенты, характеризующие достаточность финансовых ресурсов для выполнения органами местного самоуправления собственных полномочий									
1.	Коэффициент обеспечения расходов собственными доходами	Знач-е	40,56	46,88	51,83	47,07	44,22	37,22	40,34
		Балл	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
2.	Коэффициент соотношения дефицита бюджета с объёмом собственных доходов	Знач-е	0,00	0,00	-1,56	0,00	0,00	-4,21	-4,21
		Балл	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
3.	Коэффициент подушевой бюджетной обеспеченности доходами	Знач-е	124,90	131,10	119,80	79,30	115,50	110,90	119,91
		Балл	1,00	1,00	1,00	0,00	0,89	0,77	1,00
4.	Коэффициент подушевой бюджетной обеспеченности расходами	Знач-е	115,40	132,80	119,30	92,50	114,80	110,18	95,97
		Балл	0,89	1,00	0,98	0,31	0,87	0,75	0,40
5.	Показатель сбалансированности распределения расходов и доходов	Знач-е	110,73	107,31	101,98	89,22	93,64	89,98	95,34
		Балл	0,00	0,54	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00
<b>Итого по направлению II</b>		Балл	0,58	0,71	0,80	0,26	0,55	0,51	0,68

<b>Направление III.</b>									
Коэффициенты, характеризующие качество и оперативность планирования									
1.	Соотношение планового и фактического объёма трансфертов	Знач-е	98,43	97,26	99,59	96,68	95,67	98,29	99,12
		Балл	1,00	0,75	1,00	0,56	1,00	1,00	1,00
2.	Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале	Знач-е	34,91	41,36	36,45	28,23	28,86	36,27	26,73
		Балл	0,01	0,00	0,00	0,68	0,61	0,00	0,83
3.	Доля делегированных расходов	Знач-е	28,39	30,53	27,55	32,33	35,17	30,39	36,44
		Балл	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4.	Показатель финансирования делегированных расходов бюджетов	Знач-е	97,92	95,78	99,62	95,14	99,40	99,39	99,03
		Балл	0,58	0,16	0,92	0,03	0,88	0,88	0,81
<b>Итого по направлению III</b>		Балл	0,40	0,23	0,48	0,32	0,62	0,47	0,66
<b>Направление IV.</b>									
Коэффициенты, характеризующие результативность бюджетного выравнивания									
1.	Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами	Знач-е	45,63	41,82	58,06	42,55	80,95	86,00	84,00
		Балл	0,00	0,00	0,40	0,00	1,00	1,00	1,00
2.	Коэффициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами (с учётом субсидий)	Знач-е	79,52	82,14	36,73	83,33	79,07	81,00	83,00
		Балл	0,48	0,61	0,00	0,67	0,45	0,55	0,65
3.	Доля иных межбюджетных трансфертов в объёме межбюджетных трансфертов	Знач-е	–	–	0,01	0,00	0,02	0,08	0,15
		Балл	–	–	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
4.	Показатель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов	Знач-е	47,32	72,99	72,15	70,05	40,44	46,00	62,00
		Балл	0,00	1,00	1,00	1,00	0,00	0,00	0,60
<b>Итого по направлению IV</b>		Балл	0,37	0,42	0,59	0,43	0,56	0,53	0,69
* Составлено и рассчитано автором.									

Оценка финансовой автономии органов местного самоуправления области показала, что, хотя в период с 2006 г. самостоятельность муниципальных органов власти в решении собственных бюджетных вопросов выросла на 15%, в 2012 г. она составила лишь 52%. В основном это связано с проблемой централизации доходов (особенно налоговых) на вышестоящих уровнях. Кризисные явления 2009 г. негативно отразились почти на всех коэффициентах данного направления. Для улучшения их значений необходимо принять региональные меры по повышению доходного потенциала области, сильно сузившегося в кризисный период. Федеральным органам власти следует придерживаться озвученного Президентом Российской Федерации в 2011 г. курса на децентрализацию доходных источников по уровням бюджетной системы.

Оценка достаточности бюджетных ресурсов региона для реализации расходных полномочий свидетельствует о сохранении до 2009 г. стабильной тенденции улучшения значений показателей по данному направлению. Поступательный рост собственных доходов способствовал росту бюджетной обеспеченности населения области и бездефицитному исполнению её консолидированного бюджета. Резкое снижение доходных поступлений в бюджет повлияло на рост дефицита, размер которого превысил значения, установленные законодательством. В свою очередь, нарушилась сбалансированность распределения полномочий между уровнями бюджетной системы в регионе в ущерб местным бюджетам, которые потеряли часть налоговых источников. Всё это снизило достаточность бюджетных ресурсов до крайне низкого уровня. Рост оценки достаточности бюджетных ресурсов в 2012 г. вызван переходом межбюджетных отношений на новый формат, подразумевающий замену части дотаций нормативами отчислений от НДФЛ.

Качество и оперативность межбюджетного планирования в Вологодской области на протяжении исследуемого периода оставались нестабильными, что требует их существенного улучшения. В число основных проблем межбюджетного планирования по итогам 2012 г. по-прежнему входили: практика недофинансирования утверждённых бюджетных ассигнований; высокая доля делегированных с вышестоящих уровней полномочий; неполное их финансирование и несвоевременность межбюджетного перечисления.

Разработанная методика выявила проблемы региональной системы бюджетного выравнивания муниципальных образований. С 2010 года наблюдается снижение дифференциации уровня их бюджетной обеспе-



ченности, что в первую очередь обусловлено передачей в местные бюджеты нормативов отчислений по ряду региональных налогов. В то же время при выравнивании бюджетной обеспеченности возникло существенное отклонение от минимального среднего уровня бюджетной обеспеченности по всем муниципальным образованиям. Стоит также отметить увеличение локальной дифференциации между муниципалитетами вследствие оказания им субсидиарной поддержки. Это говорит о том, что для региональных властей предпочтительнее софинансирование инвестиционных проектов развитых муниципалитетов, а не развивающихся.

Интегральный показатель оценки результативности межбюджетного регулирования в Вологодской области наглядно иллюстрируется рисунком 3.4.



**Рис. 3.4. Оценка степени результативности межбюджетного регулирования в Вологодской области, рассчитанная по авторской методике**

Оценка межбюджетного регулирования Вологодской области показывает среднюю степень его результативности в последние три года. Наиболее высокая оценка получена в 2012 г., когда результаты межбюджетного регулирования соответствовали поставленным задачам лишь на 69%. Следовательно, говорить о стабильной положительной динамике и её сохранении в новом бюджетном цикле пока рано.

В области происходит самое стремительное среди субъектов Федерации, являющихся центрами металлургической промышленности, снижение налоговых поступлений в консолидированный бюджет (прирост на 9,4% в 2012 г. по сравнению с 28,9% в 2008 г.). При этом бюджетная система и межбюджетные отношения продолжают функционировать под действием ряда рисков: это отсутствие у региона адаптированной к макроэкономическим изменениям доходной базы; нечёткость разграничения полномочий между уровнями власти; отсутствие системы индикативного планирования бюджета; наличие негибкой; деформированной структуры расходной части консолидированного бюджета. Ключевой проблемой в сфере регионального бюджета в 2014–2016 гг. останется высокий уровень государственного долга и необходимость его обслуживания. Планируемый на 2014–2016 гг. дефицит федерального бюджета создаст для субъектов Федерации более жёсткие финансовые ограничения. В этих условиях Вологодской области будет крайне сложно финансировать полномочия, переданные ей федеральным центром.

Таким образом, изучив основы оценки системы межбюджетных отношений, можно резюмировать следующее:

1. Цель проведения оценки результативности межбюджетного регулирования подразумевает выявление степени соответствия поставленных государством задач межбюджетного регулирования фактически полученным результатам состояния межбюджетных отношений.

2. Методика оценки будет способствовать определению того, как с помощью существующих инструментов регулирования межбюджетных отношений могут быть достигнуты финансовая автономия органов местного самоуправления, качество и оперативность бюджетного планирования, достаточность финансовых ресурсов для исполнения полномочий и выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

3. Результаты методики оценки результативности межбюджетных отношений дадут федеральным, региональным органам власти и органам местного самоуправления информационную базу для принятия управленческих решений в сфере межбюджетного регулирования и определения направлений его совершенствования.

4. Степень результативности межбюджетного регулирования в Вологодской области в 2006–2007 и 2009 гг. оценена по разработанной нами методике как низкая (задачи регулирования достигнуты лишь на 38–43%), в 2008, 2010–2012 гг. – как средняя (52–69%).

Это связано с тем, что некоторые значения отдельных показателей и направлений расходятся с бюджетными приоритетами, заявленными Президентом и Правительством Российской Федерации и установленными законодательством. В частности, децентрализация бюджетных полномочий, особенно доходных, пока осуществляется Минфином России неохотно, что связано с растущим дефицитом федерального бюджета и поиском резервов на его покрытие. Недостаточность собственных доходов регионов негативно отражается на внутрирегиональной системе бюджетного выравнивания, которая поддерживает, а в большинстве случаев обеспечивает местные бюджеты финансовыми средствами. Полученные результаты свидетельствуют о том, что органам различного уровня, регулирующим межбюджетные отношения, следует принять меры по нейтрализации влияния негативных факторов в данной сфере. Использование всего многообразия инструментов, регулирующих межбюджетные отношения, их адекватность экономической конъюнктуре, разумная мера их применения и гибкое сочетание позволят максимально быстро и точно достигнуть намеченных результатов, что будет служить залогом результативности политики государства в области межбюджетных отношений.

### **3.2. Развитие стимулирующей и инвестиционной функций межбюджетных отношений**

Анализ системы межбюджетных отношений и оценка результативности её регулирования выявила в очередной раз диссонанс финансово-экономического обеспечения региональных органов государственной власти и местного самоуправления с их компетенцией, установленной российским законодательством. Хотя известно, что важнейшим принципом формирования компетенции является наличие материально-финансовой основы, без которой выполнение функций и обязательств затрудняется, а следовательно, становится неполным и даже формальным. Отсутствие у территориальных органов власти достаточной финансовой базы снижает их ответственность за свои управленческие действия, что, в свою очередь, препятствует повышению качества управления общественными финансами.

Курс на децентрализацию в области бюджетных доходов и расходов объявлен Президентом России на заседании Госсовета 26 декабря 2011 года. Вместе с тем расчёт оценки результативности межбюджетных

отношений по авторской методике показал, что в 2012 г. по сравнению с 2011-м снизилась степень финансовой автономии региональных органов власти и достаточности региональных и муниципальных бюджетных ресурсов для выполнения законодательных функций.

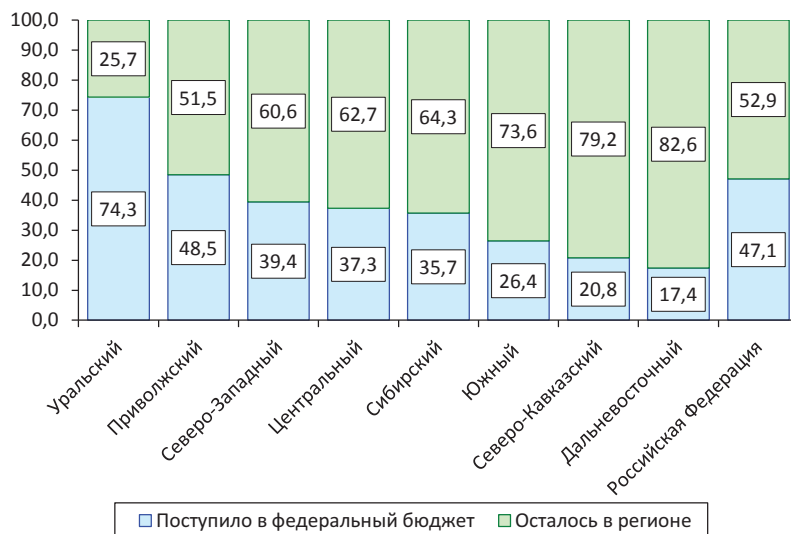
По мнению сторонников централизации, работа Правительства и рабочей группы по внесению предложений затянулась, в частности, из-за того, что обеспечение макростабильности и макроуправляемости огромной территорией возможно лишь посредством распределительных межбюджетных отношений «сверху вниз». Однако федеральное устройство России представляет собой сложную четырёхуровневую систему, компоненты которой (регионы и муниципальные образования) в условиях централизации в большей степени подвержены негативным воздействиям внешней среды и риску потери устойчивости.

В последнее время Президент и Правительство Российской Федерации, многие учёные отмечают, что процесс децентрализации в стране должен быть постепенным и направленным прежде всего на создание стимулов для территориальных органов власти к повышению уровня саморазвития территорий и их конкурентоспособности. Одним из направлений децентрализации бюджетных полномочий мы видим развитие стимулирующей функции межбюджетных отношений.

Как известно, часть собранных с территорий регионов налоговых доходов поступает в федеральный бюджет, а затем возвращается в виде трансфертов в заметно меньшем размере и значительно позднее (рис. 3.5).

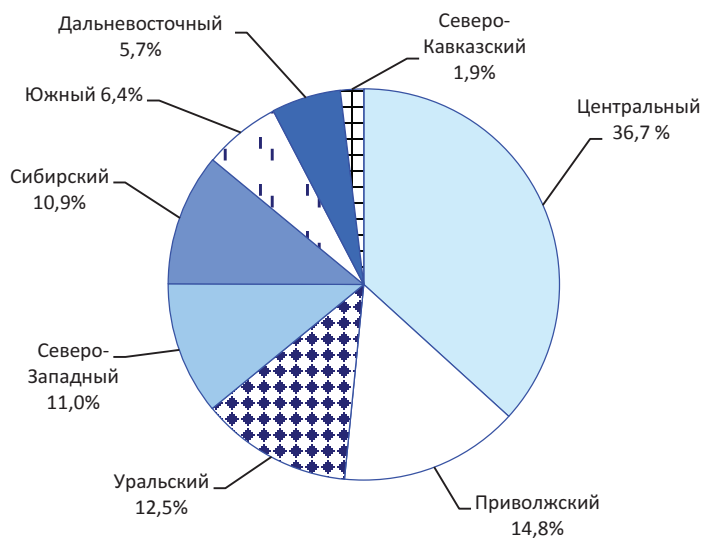
В целом в Российской Федерации по процентному соотношению налогов, «уходящих» в федеральный центр и «остающихся» в распоряжении территорий, наблюдается отнюдь не централизованная модель межбюджетных отношений: 53/47 в пользу субфедерального уровня. Распределение по округам выявляет более сильный дисбаланс. Наибольшие объёмы налоговых доходов, собранных на территориях, поступают в федеральный бюджет из Уральского, Приволжского и Северо-Западного округов, поскольку данные территории обладают высоким доходным потенциалом, преобладающую долю в котором занимают платежи, облагаемые федеральными налогами.

Формирование налоговой части доходов федерального бюджета осуществляется в значительной степени за счёт Центрального, Приволжского, Уральского и Северо-Западного округов (рис. 3.6). В то же время бюджеты их регионов (за исключением Костромской и Тамбовской областей) имеют тенденции к росту дефицитного исполнения.



**Рис. 3.5. Распределение налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории федеральных округов, между региональным и федеральным бюджетами в 2012 году, %\***

\* Рассчитано по данным Отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.



**Рис. 3.6. Структура налоговых доходов федерального бюджета в разрезе федеральных округов Российской Федерации в 2012 году, %\***

\* Рассчитано по данным Отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России, отчёта об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов Казначейства России.

Существующая централизованность межбюджетных отношений не способствует повышению стимулов к увеличению доходного потенциала ни регионов-доноров федерального бюджета, ни регионов-реципиентов. В сложившейся ситуации очевидна необходимость внедрения в механизм межбюджетных отношений новых элементов стимулирования территориальных властей к пополнению доходов.

На наш взгляд, одним из таких методов может стать совершенствование механизма вертикального распределения ресурсов, в частности налоговых. В условиях курса на децентрализацию доходных и расходных полномочий соотношение собранных на территории и поступивших в вышестоящий бюджет доходов не должно превышать уровень предыдущего года. В противном случае в стране фактически повысится уровень централизации доходных полномочий в вышестоящих органах власти и снизится степень финансовой автономии нижестоящих.

По данным таблицы 3.2 видно, что с каждым годом увеличивается количество регионов СЗФО, которые в текущем году перечисляют в федеральный бюджет средств больше, чем в предыдущем. Исключением стал лишь кризисный 2009 год из-за резкого снижения налоговых доходов территориальных бюджетов.

Таблица 3.2. **Доля доходов, поступивших в федеральный бюджет из объёма собранных на территории субъектов СЗФО, в % к предыдущему году\***

Субъект	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Республика Карелия	76,4	76,3	123,3	27,3	-209,9	126,5	143,5
Республика Коми	102,0	95,5	101,7	78,3	103,0	110,0	104,7
Архангельская область	97,9	111,7	45,0	175,6	106,1	121,3	101,4
Вологодская область	82,3	122,4	105,4	43,9	90,5	99,5	124,1
Калининградская область	99,1	112,0	98,8	101,6	106,4	116,7	120,3
Ленинградская область	95,2	91,1	102,0	107,1	29,5	125,6	740,0
Мурманская область	89,3	84,4	100,0	48,7	367,1	105,4	11,4
Новгородская область	90,0	70,5	172,4	82,7	99,0	101,7	71,8
Псковская область	84,4	105,3	56,0	101,8	159,0	104,9	73,1
г. Санкт-Петербург	87,3	95,8	83,9	111,1	91,0	125,2	103,6
Количество субъектов СЗФО, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем	1	4	6	5	6	9	7
* Рассчитано по данным Отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.							

При существовании такого механизма налогового перераспределения более эффективная работа региональных и местных властей по наращиванию налогового потенциала приводит к тому, что образовавшийся прирост вновь поступает в федеральный бюджет. С целью создания подобных стимулов для территориальных властей к наращиванию собственных доходов бюджетов, в том числе и по налоговым статьям, мы предлагаем метод, алгоритм которого представлен на рисунке 3.7. Если соотношение объёма налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет и собранных на территории региона за отчётный период, превышает данное соотношение за предыдущий период более чем на 100%, то в распоряжении региональных властей в отчётном периоде остаётся часть этих налоговых платежей. Размер данной части должен устанавливаться Минфином России. С использованием метода коллективных оценок вышеописанной экспертной группы (см. пункт 3.1) рассчитана возможная доля остающихся финансовых средств в размере 15%, которая сможет учитывать баланс интересов федеральных и региональных органов власти (в приложении 3 приведены расчёты при доле 5, 20 и 30%).



Рис. 3.7. Алгоритм распределения налоговых доходов, собранных на территории субъекта Российской Федерации, между федеральным и региональным бюджетами (составлено автором)

Предлагаемый метод вертикального распределения налоговых доходов можно выразить следующим образом (8):

$$\text{если } \left[ \left( \frac{D_{ФЕД_i}}{D_{ТЕР_i}} / \frac{D_{ФЕД_{i-1}}}{D_{ТЕР_{i-1}}} \right) \times 100 \right] > 100\%, \text{ то} \quad (8)$$

$$ОФН_i = 0,15 \times \left( \frac{D_{ФЕД_i} + D_{ФЕД_{i-1}}}{2} \right),$$

где  $D_{ТЕР_i} / D_{ТЕР_{i-1}}$  – объём налоговых платежей, собранных на территории региона за отчётный / предыдущий период;

$D_{ФЕД_i} / D_{ФЕД_{i-1}}$  – объём налоговых платежей, поступивших в федеральный бюджет за отчётный / предыдущий период;

$ОФН_i$  – объём налоговых платежей, остающийся в распоряжении региональных органов власти («остаток от федеральных налогов»).

Следует отметить, что данная формула справедлива для положительных значений объёмов налогов, поскольку отрицательные значения говорят о том, что налоговые платежи с территории региона не поступали в федеральный бюджет.

Объём средств, остающийся в распоряжении региональных органов власти, нужно определять при разработке проекта бюджета субъекта Федерации на очередной финансовый год и устанавливать в разделе «Налоговые доходы», в статье с условным названием «Остаток от федеральных налогов» (ОФН). Временным периодом распределения объёма ОФН по субъектам Федерации возможно считать квартал. Фактическая возможность региональных бюджетов использовать в своей деятельности данные средства начинается с I квартала отчётного года и завершается в I квартале следующего года перечислением/возвратом остатков средств, вызванным неточностью в исполнении плана бюджета. Кроме того, оставшиеся финансовые средства необходимо перераспределять поквартально, учитывая то, что не использованные в конце текущего финансового периода средства на счетах главных распорядителей регионов в Федеральном казначействе и его управлениях могут перейти на следующий финансовый период.

Данный метод рассчитан на примере 83 субъектов Российской Федерации за период 2011–2012 гг. (табл. 3.3).



Таблица 3.3. **Результаты апробации авторского метода вертикального распределения налоговых доходов**

Субъект Российской Федерации	Соотношение объема налогов, переданных в федеральный бюджет, и совокупного объема собранных на территории региона налогов, раз		$\frac{Гр.3}{Гр.2} \times 100$ %	Средний объем налоговых платежей, переданных в федеральный бюджет, за 2011–2012 гг., млрд. руб.	Сумма, остающаяся в распоряжении региональных органов власти, млн. руб.
	2011 г.	2012 г.			
	$\frac{Д_{ФЕД_i}}{Д_{ТЕР_i}}$	$\frac{Д_{ФЕД_{i-1}}}{Д_{ТЕР_{i-1}}}$			
1	2	3	4	5	6
Ханты-Мансийский АО	0,86	0,87	101,3	1370,0	205506,2
г. Москва	0,41	0,42	102,6	870,5	130581,0
Ямало-Ненецкий АО	0,72	0,77	108,1	393,6	59034,4
Московская область	0,34	0,35	100,9	165,1	24767,2
г. Санкт-Петербург	0,36	0,37	101,5	164,3	24645,5
Оренбургская область	0,66	0,67	101,2	112,5	16875,9
Пермский край	0,49	0,52	106,1	100,6	15095,1
Красноярский край	0,27	0,47	172,7	89,9	13486,5
Томская область	0,70	0,71	101,3	84,6	12684,6
Удмуртская Республика	0,65	0,66	102,7	67,5	10125,1
Нижегородская область	0,29	0,31	106,4	45,9	6878,6
Калининградская обл.	0,61	0,63	102,5	44,4	6663,0
Краснодарский край	0,23	0,25	110,6	43,5	6518,1
Омская область	0,32	0,32	100,7	36,2	5425,3
Челябинская область	0,28	0,29	102,0	34,6	5196,9
Саратовская область	0,34	0,42	123,8	33,7	5061,5
Ярославская область	0,31	0,32	101,5	24,9	3740,9
Калужская область	0,38	0,43	113,2	22,2	3332,5
Хабаровский край	0,21	0,21	100,5	16,7	2501,8
Белгородская область	0,24	0,26	108,8	16,5	2471,0
Владимирская область	0,32	0,33	102,7	14,6	2188,0
Брянская область	0,35	0,45	127,8	13,6	2041,0
Астраханская область	0,27	0,29	105,7	10,9	1633,6
Тверская область	0,22	0,26	115,4	10,1	1512,0
Чувашская Республика	0,32	0,34	105,1	10,1	1509,4
Ульяновская область	0,25	0,28	108,8	8,7	1311,9
Кировская область	0,23	0,26	117,5	7,8	1177,2
Пензенская область	0,24	0,26	108,0	7,4	1114,3
Курская область	0,15	0,21	142,7	6,1	919,4

Окончание таблицы 3.3

Субъект Российской Федерации	Соотношение объёма налогов, переданных в федеральный бюджет, и совокупного объёма собранных на территории региона налогов, раз		$\frac{Гр.3}{Гр.2} \times 100$ %	Средний объём налоговых платежей, переданных в федеральный бюджет, за 2011–2012 гг., млрд. руб.	Сумма, остающаяся в распоряжении региональных органов власти, млн. руб.
	2011 г.	2012 г.			
	$\frac{Д_{ФЕД_i}}{Д_{ТЕР_i}}$	$\frac{Д_{ФЕД_{i-1}}}{Д_{ТЕР_{i-1}}}$			
				$(\frac{Д_{ФЕД_i} + Д_{ФЕД_{i-1}}}{2})$	НД <sub>ОП</sub>
1	2	3	4	5	6
Вологодская область	0,14	0,15	112,9	6,1	912,0
Республика Мордовия	0,28	0,30	107,3	5,9	886,8
Ивановская область	0,23	0,27	114,7	5,4	803,1
Республика Карелия	0,11	0,15	131,3	2,8	420,8
Республика Дагестан	0,13	0,18	146,9	3,1	464,6
Республика Марий Эл	0,19	0,23	120,5	2,7	407,7
Карачаево-Черкесская Республика	0,18	0,21	116,9	1,0	152,8
Всего					578 045,7

В таблице 3.3 представлены расчёты по тем регионам, которые в результате реализации предложенного метода получили дополнительный объём налоговых доходов в бюджет.

Рост объёма налоговых поступлений в федеральный бюджет, собранных с территорий регионов, наблюдался в 36 субъектах Российской Федерации: это 11 регионов Приволжского федерального округа, 10 – Центрального, 4 – Северо-Западного, по 3 региона – Уральского и Сибирского, по 2 региона – Северо-Кавказского и Южного, 1 – Дальневосточного. По предложенной модели названные регионы в 2013 году смогли бы оставить в своём распоряжении часть налоговых платежей, которые увеличили бы их доходы на 2–12%. Так, прирост налоговых доходов Вологодской области составил бы почти 1 млрд. рублей (чуть более 2% налоговых доходов). При этом дополнительные расходы федерального бюджета по рассчитанному методу составят 578 млрд. рублей, или 9,97% налоговых поступлений.

Основными достоинствами предложенного подхода к вертикальному распределению налоговых доходов между бюджетами являются:

- простота расчётов и доступность информационной базы, что повышает прозрачность межбюджетных отношений;

- стимулирование региональных органов власти к наращиванию налогового потенциала, в том числе и за счёт повышения уровня собираемости налоговых платежей;
- снижение встречных межбюджетных потоков, поскольку часть средств не участвует в перераспределительном процессе, а изначально «оседает» в региональной казне;
- стимулирование к обеспечению более высокого уровня планирования с целью недопущения возврата финансовых средств в федеральный бюджет в случае снижения объёма налоговых поступлений;
- отсутствие у главных распорядителей бюджетных средств регионов обязанности возвращать в федеральный бюджет не использованные в отчётном периоде остатки средств на счетах Казначейства.

В результате дополнительные доходы регионального бюджета могут быть использованы на увеличение тех или иных статей расходов по усмотрению региональных органов власти. Как нам представляется, наиболее эффективный способ расходования данных доходов возможен в рамках специализированного фонда, поскольку он позволит аккумулировать дополнительные финансовые ресурсы для финансирования инвестиционного развития локальных территорий. Согласно российскому бюджетному законодательству, субъекты Федерации вправе формировать в составе своих бюджетов специальные фонды муниципального развития, средства которых будут направляться на финансирование инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения.

Основной целью Фонда поддержки инвестиционного развития локальных территорий (далее – ФПИР) станет усиление инвестиционного потенциала муниципальных образований. Соответственно, к его задачам следует отнести повышение экономической самостоятельности территорий, увеличение налогооблагаемой базы и снижение количества дотационных территорий. ФПИР будет предназначен для долевого финансирования инвестиционных программ/проектов, связанных с расширенным воспроизводством (новое строительство, расширение, реконструкция, техническое перевооружение) социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований.

Поэтому выделение субсидиарных финансовых средств этого Фонда должно осуществляться с учётом определённых критериев, к которым можно отнести:

- софинансирование инвестиционных проектов/программ из областного и местных бюджетов;
- соответствие проекта/программы направлениям социально-экономической стратегии и бюджетно-налоговой политики региона и муниципального образования;
- конкурсность участия в распределении средств Фонда;
- привлечение частных инвесторов с целью аккумулирования внебюджетных источников финансирования проекта/программы;
- наличие у муниципалитетов других инвестиционных проектов, направленных на развитие экономического потенциала территории.

При этом предполагается более эффективное выделение средств районному уровню бюджетной системы, поскольку участие поселений в конкурсе на распределение денежных средств Фонда целесообразнее осуществлять через районные администрации. Выбор муниципальных образований, которым будут предоставляться трансферты в форме субсидий из ФПИР, необходимо осуществлять на основе заявочного принципа. Основным условием участия в конкурсе можно установить уровень оценки, полученный муниципалитетом по итогам мониторинга качества управления финансами. С одной стороны, данная процедура уменьшит риск невыполнения проекта/программы в случае прекращения финансирования из местного бюджета или невозможности выполнения муниципалитетом обязательств по обслуживанию и погашению кредиторской задолженности, привлечённой на эти цели. С другой стороны, это станет стимулом для муниципальных образований к повышению эффективности управления финансами. Основные аспекты функционирования ФПИР наглядно представлены в приложении 4.

Создание этого Фонда позволит стимулировать муниципалитеты к саморазвитию и повышению инвестиционной активности, т.к. внедрение субсидиарных инвестиций будет способствовать не только обновлению существующих объектов инфраструктуры и созданию новых, но и стимулированию реформирования муниципальных финансов, внедрению среднесрочного бюджетного планирования, развитию программно-целевого метода, применению бюджетирования, ориентированного на результат, и проведению ответственной долговой политики.

### **3.3. Совершенствование инструментов регулирования межбюджетных отношений региона**

Важнейшим фактором совершенствования межбюджетных отношений в регионе является чёткий и рациональный механизм их регулирования. Сложность регулирования современных экономических систем, в том числе и системы межбюджетных отношений, требует их формализованного описания в рамках единого механизма, дальнейшее развитие которого должно стать важным звеном бюджетной политики региональных органов власти. Данный вопрос особенно актуален при современной тенденции развития организаций и экономических систем. Практика развитых зарубежных стран показывает, что эффективно действующий механизм регулирования системы межбюджетных отношений субнационального уровня способствует строительству бюджетного федерализма, росту экономики и благосостояния общества.

Нашим исследованием выявлен ряд проблем в системе межбюджетных отношений Вологодской области, что свидетельствует о необходимости совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений, функционирующего в регионе. Детальное исследование сущности межбюджетных отношений позволило нам представить объект и субъект, внешнюю среду и инструменты регулирования межбюджетных отношений (рис. 3.8).

Первоочередное внимание при решении вопроса о совершенствовании механизма межбюджетного регулирования в регионе, на наш взгляд, следует уделить таким элементам, как инструменты регулирования. Основываясь на полученных оценках результативности регулирования межбюджетных отношений, можно сделать вывод о необходимости совершенствования существующих инструментов или внедрения новых.

Основным рычагом межбюджетного регулирования можно назвать *налоговый инструмент*. Налоговые доходы являются наиболее крупной статьёй консолидированного бюджета Вологодской области (более 70% совокупных доходов). И для неё крайне важен поиск резервов дополнительных налоговых доходов в условиях бюджетного кризиса, продолжающегося с 2009 года.

При совершенствовании налогового инструмента межбюджетного регулирования следует обратить внимание на оптимизацию федеральной политики льготного стимулирования.

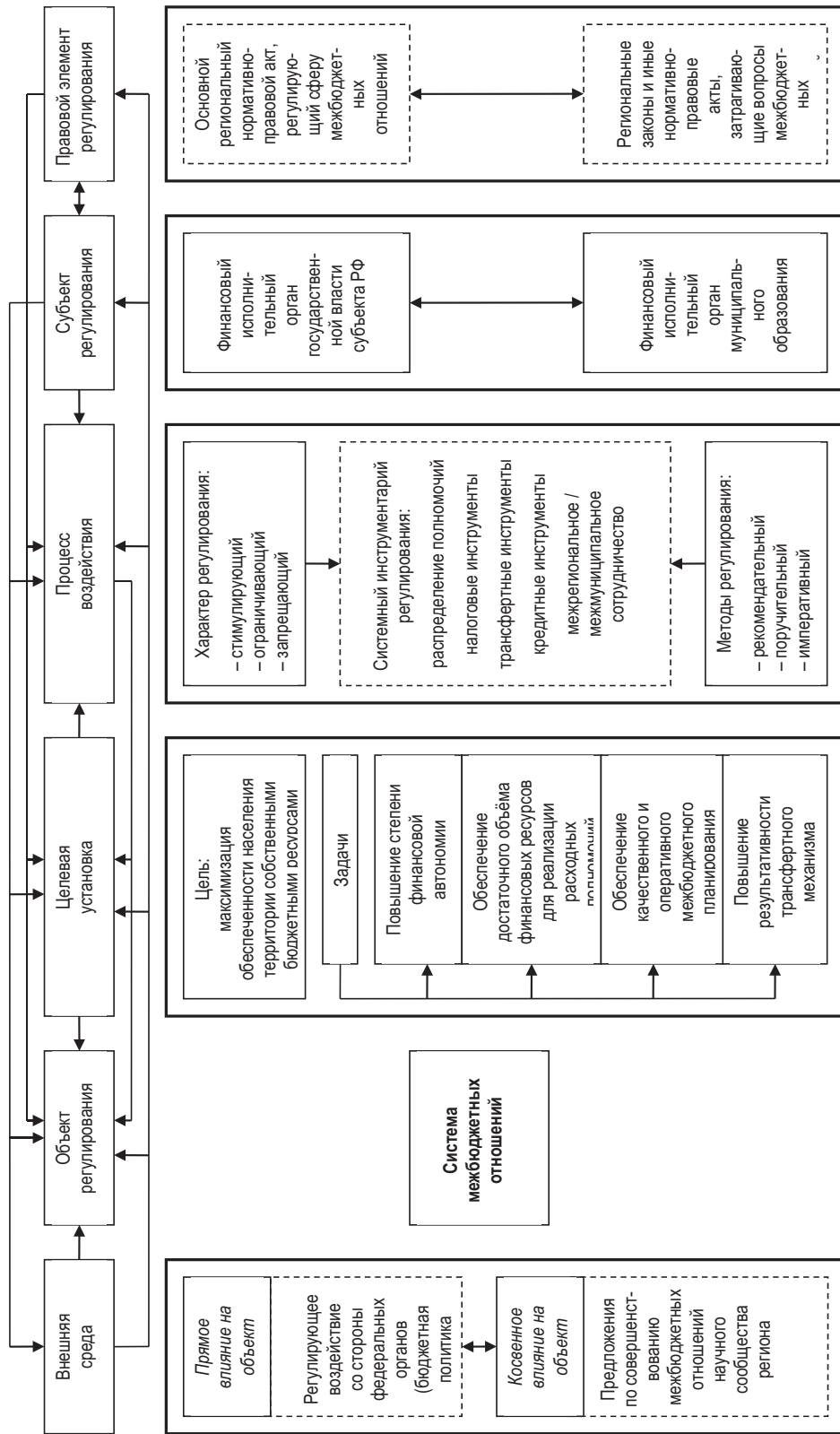


Рис. 3. 8. **Схема регулирования межбюджетных отношений в регионе** (составлено автором)

Примечание. Пунктиром обозначены элементы, требующие доработки.

Предоставление налоговых льгот напрямую не влечёт расходования бюджетных средств, но снижает доходы бюджета. В Вологодской области в 2010–2012 гг. в результате применения льготных схем по местным и региональным налогам выпали почти 18,2 млрд. руб., что составило 92,2% от суммы, подлежащей к уплате в бюджет. Несмотря на то что область с 2011 г. является регионом-реципиентом, в её бюджет ежегодно недопоступало 12,5–17% собственных доходов (табл. 3.4).

Таблица 3.4. **Объём и доля территориальных налогов, не поступивших в консолидированный бюджет Вологодской области в результате предоставления льгот**

Налог	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2010–2012 гг.	
	%*	ФЗ**	%	ФЗ	%	ФЗ	Сумма, млрд. руб.	%
Земельный налог	10,6	9,9	16,2	13,7	17,5	15,5	543,4	15,3
Налог на имущество физ. лиц	64,7	99,9	70,5	86,8	71,6	87,1	863,4	69,3
Налог на имущество организаций	191,4	58,6	177,9	59,5	88,7	90,4	16367,3	140,6
Транспортный налог	12,6	0,0	14,1	3,0	14,4	2,9	460,5	13,7
Итого	118,8	58,2	105,1	57,9	65,6	84,2	18234,7	92,2

\* Доля налоговых льгот в сумме, подлежащей к уплате в бюджет.  
 \*\* Объём льгот, предоставленных федеральным законодательством, в общей сумме льгот.  
 Источник: рассчитано по данным Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области.

Из данных рисунка 3.9 видно, что в 2008–2012 гг. сумма налога на имущество, не поступившая в областной бюджет из-за предоставления льгот налогоплательщикам, сопоставима или превышает сумму налога, исчисленную к уплате в бюджет. Причём объём федеральных льгот только по этому налогу соразмерен с объёмом дотаций и субсидий из федерального бюджета за весь исследуемый период, за исключением кризисного 2009 года. Всё это приводило к увеличению встречных финансовых потоков и усложнению межбюджетных отношений.

В Налоговый кодекс в 2012 г. внесены изменения<sup>25</sup>, предполагающие с 2014 г. поэтапную отмену льгот по налогу на имущество организаций для субъектов естественных монополий: железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов и линий электропередачи. В 2016 г. ставка по налогу на имущество организаций вырастет до 1,3%, полная отмена льгот произойдёт только в 2019 г. До этого времени бюджет Вологодской области будет по-прежнему терять доходы, так необходимые для исполнения майских указов Президента.

<sup>25</sup> О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ: Федеральный закон от 29.11.2012 г. №202-ФЗ.



Рис. 3.9. **Динамика налога на имущество организаций и федеральных налоговых льгот в 2008–2012 гг., млрд. руб.**

Источник: рассчитано по данным Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области.

В Бюджетном послании Президента России на 2014–2016 гг. внимание акцентировано на пересмотре перечня «неэффективных налоговых льгот, которые могут быть отменены без ущерба для решения основной задачи – экономического роста». О том, что в Вологодской области проводится работа по оценке эффективности налоговых льгот, свидетельствует снижение их объёма в 2012 г. по сравнению с 2010-м на 13%. Работу в данном направлении необходимо продолжать.

С целью совершенствования системы налогового стимулирования возможно проведение следующих мероприятий, которые потребуют внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы:

- разработка на федеральном уровне механизма компенсации территориальным бюджетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам;
- введение в обязанности налогоплательщиков, получающих налоговые льготы, формировать и предоставлять в финансовые органы отчётности о размерах и путях использования полученных налоговых льгот;
- закрепление права региональных финансовых органов на доступ к информации о налогоплательщиках, получающих налоговые льготы [114];



- учёт информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта бюджета – включение величины налоговых льгот в прогнозируемый объём налоговых поступлений; в процессе исполнения бюджета – контроль использования налоговых льгот; при составлении отчёта об исполнении бюджета – включение данных об эффективности и результативности льгот.

Одной из ключевых мер по совершенствованию налогового регулирования является повышение собираемости налогов. На 01.01.2013 г. задолженность по уплате региональных налогов в бюджет Вологодской области составила 619,9 млн. руб., по уплате местных налогов – 294,7 млн. руб. Ликвидация задолженности дала бы возможность увеличить налоговые поступления на 13% (табл. 3.5). Стоит отметить, что взыскание дебиторской задолженности консолидированного бюджета Вологодской области по всем налогам в 2012 г. (2,1 млрд. руб.) позволило бы покрыть более 60% его дефицита (3,3 млрд. руб.).

Таблица 3.5. **Характеристика задолженности по закреплённым налогам в бюджеты регионов СЗФО**

Субъект Федерации	На 01.01.2007 г.				На 01.01.2013 г.				2012 г. к 2006 г., раз	
	По региональным налогам		По местным налогам		По региональным налогам		По местным налогам		По региональным налогам	По местным налогам
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%**	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%		
Республика Карелия	224,5	18,2	67,4	2,8	314,3	15,0	66,1	1,5	1,4	1,0
Республика Коми	483,4	17,3	122,1	2,7	871,7	16,4	99,4	0,9	1,8	0,8
Архангельская область	416,0	25,3	163,4	3,0	349,1	11,3	94,3	1,0	0,8	0,6
Вологодская область	237,4	11,9	124,8	2,7	619,9	10,7	261,9	2,6	2,6	2,1
Калининградская область	310,8	15,8	81,9	1,8	1287,5	29,9	294,7	3,6	4,1	3,6
Ленинградская область	521,9	14,7	276,7	5,1	1339,6	14,3	518,5	3,8	2,6	1,9
Мурманская область	649,5	30,2	91,6	1,8	397,6	12,4	134,5	1,3	0,6	1,5
Новгородская область	130,6	17,1	50,1	3,0	285,3	11,9	90,1	2,2	2,2	1,8
Псковская область	116,9	20,0	78,1	4,8	184,4	13,2	40,1	1,2	1,6	0,5
г. Санкт-Петербург	2443,9	18,7	723,7	29,9	5216,1	16,5	718,3	13,4	2,1	1,0
СЗФО	5557,6	18,1	1797,5	4,6	10875,4	15,9	2319,8	2,9	2,0	1,3

\* В % к региональным налогам.  
\*\* В % к местным налогам.  
Источник: рассчитано по данным Отчёта о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации по форме №4-НМ Федеральной налоговой службы России.

В целом задолженность во все уровни бюджетов области на 01.10.2013 г. составила 4,7 млрд. рублей. Взыскание задолженности позволило бы покрыть дефицит бюджета и 27,3% недостатка финансовых средств на реализацию социальных указов Президента. По данным Департамента финансов Вологодской области, по состоянию на 1 сентября 2013 г. регион находился на 60 месте среди субъектов Федерации по темпам изменения задолженности в сравнении с уровнем 2008 г. (102%). По России данный показатель равен 94%.

Проведение налоговыми органами выездных и камеральных проверок позволяет привлечь в бюджет дополнительные платежи. Согласно данным отчёта по форме 2-НК УФНС по Вологодской области, сумма дополнительно начисленных налогов на 01.01.2013 г. составила 2,2 млрд. рублей. Для минимизации недоимки по платежам в бюджет нами систематизированы и классифицированы основные направления повышения собираемости территориальных налогов (приложение 5).

С целью наиболее полного выполнения органами власти разных уровней возложенных функций применяется перераспределение налогов между бюджетами. Основным федеральным налогом, пополняющим как региональный, так и местные бюджеты, является налог на доходы физических лиц. В связи с этим совершенствование порядка налогообложения доходов физических лиц особенно актуально.

Из-за несовершенства законодательства острой проблемой, мешающей увеличению доходной части бюджетов, остаются незаконные схемы выплат заработной платы и задолженность по ней. Считаем, что работу по повышению уровня легализации «серых» зарплат следует усиливать на местном уровне, наиболее близком к населению. Администрации городов и районов могут разработать и реализовать программу повышения финансовой грамотности населения, одним из направлений которой станет его информирование о социальных последствиях выплат заработной платы в «конвертах» и осуществление мер по раскрытию сведений об организациях и предпринимателях, осуществляющих такие выплаты. Подобная программа повышения финансовой грамотности населения разработана в 2012 году в г. Вологде.

В вопросе повышения доходов территориальных бюджетов за счёт НДФЛ необходимо принятие мер и со стороны федерального центра:

1. Установление для налоговых агентов ежеквартальной отчётности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет, что повысит качество контроля за своевременным перечислением налога.

2. Закрепление статуса и полномочий комиссий по легализации теневой заработной платы.

3. Установление ответственности работодателей за выплату заработной платы в «конвертах».

4. Проработка законодательной стороны вопроса о контроле за миграцией юридических лиц.

5. Восстановление прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, что требует проведения в России корректировки некоторых составляющих налоговой системы. Корректировка заключается [95, с. 45]:

- в установлении классификации доходов по характеру источника их получения (трудовые, рентные, пассивные) с целью введения минимальных налоговых ставок на трудовые доходы и максимальных в отношении пассивных;

- введении особого положения экстремально высоких и экстремально низких доходов: освобождение от налогообложения малообеспеченных слоёв населения и налогообложение предметов роскоши;

- установлении перечня видов деятельности, имеющих возможность сокрытия доходов (индивидуальное предпринимательство, сдача в аренду помещений, автоперевозки), для сохранения по ним единой ставки налога;

- решении проблемы офшоров (вывода капитала за границу);

- пересмотре действующего порядка обложения дивидендов; в частности: низких ставок, освобождения от уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

*Совершенствованию распределения полномочий между уровнями бюджетной системы* будет способствовать реализация принципа соответствия полномочий, возложенных на органы власти, и потребностей в финансовых средствах. В связи с этим передача полномочий должна осуществляться одним из способов: делегированием полномочий вместе с чётким расчётом и обоснованием их финансового обеспечения в форме субвенций или передачей собственных полномочий совместно с доходными источниками.

Безусловно, второй способ считается более предпочтительным для регионов, поскольку повышает прозрачность межбюджетных отношений и упрощает финансовые потоки. Вместе с тем в условиях разнообразия субъектов Российской Федерации по природно-климатическим условиям для проживания населения, по его численности и составу,

обеспеченности ресурсами, степени экономического развития сильно затрудняется формирование справедливых и макростабильных межбюджетных отношений.

Для определения объёма ресурсов, необходимого бюджетному уровню, во многих зарубежных странах применяют методику расчёта социально необходимых размеров территориальных бюджетов с учётом специфических особенностей каждого региона. Применение методики в Российской Федерации будет способствовать решению трёх важнейших проблем при разграничении полномочий [17]:

- упорядочению процесса обоснования финансовых потребностей бюджета любого уровня;
- нейтрализации субъективных факторов при формировании и принятии бюджета;
- формированию ориентиров эффективного разделения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы.

По мнению Л.С. Гринкевича и В.В. Казакова [36, с. 13], минимально необходимый бюджет любого уровня должен на 100% покрываться за счёт собственных закреплённых доходных источников. Это означает гарантию государства по обеспечению получения населением страны достаточного объёма финансовых ресурсов для нормального функционирования объектов социальной и производственной инфраструктуры.

Затрагивая тему делегирования расходных обязательств, нельзя не отметить, что федеральный центр, продекларировав самостоятельность региональных органов и местного самоуправления, не создал системы распределения власти и собственности, позволяющей указанным органам выполнять свои функции. Наибольший объём делегированных полномочий приходится на местный уровень, как наиболее приближенный к населению.

Так, на местные бюджеты Вологодской области перекладывалась всё большая ответственность за осуществление делегируемых им Федерацией и регионом полномочий по решению социально-экономических проблем (рис. 3.10). Рисунок иллюстрирует также меру самостоятельности органов МСУ при принятии решений о направлении расходования средств. Значительное увеличение расходов на выполнение переданных полномочий (с 2006 г. они составляют треть совокупных расходов) отрицательно сказывается на исполнении собственных расходных обязательств.



Рис. 3.10. Соотношение собственных и делегированных полномочий в расходах муниципалитетов Вологодской области, %

\* Рассчитано как доля субвенций в совокупных расходах местных бюджетов.

\*\* Рассчитано как разница между совокупными расходами и расходами на исполнение делегированных полномочий.

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Тенденция к уменьшению возможностей органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств усилилась после внесения в 2007 г. изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса, согласно которым с 2008 г. установлены дополнительные условия получения дотаций и субсидий в зависимости от уровня финансовой помощи, оказываемой муниципалитету. В связи с новым форматом межбюджетных отношений доля дотаций и субсидий в объёме совокупных доходов муниципальных образований Вологодской области в 2012 году уменьшилась: в районах – до 14,8%, в поселениях – до 56% (рис. 3.11).

Вместе с тем в области ещё имеются муниципалитеты, администрации которых (исходя из дополнительных условий предоставления трансфертов) не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не упомянутые в ФЗ № 131. Таким муниципалитетам субвенции не перечисляются. Однако ряд делегированных государственных полномочий, на исполнение которых нацелены данные трансферты, должны финансироваться в обязательном порядке (например, обеспечение федеральных льгот ветеранам и участникам боевых действий).

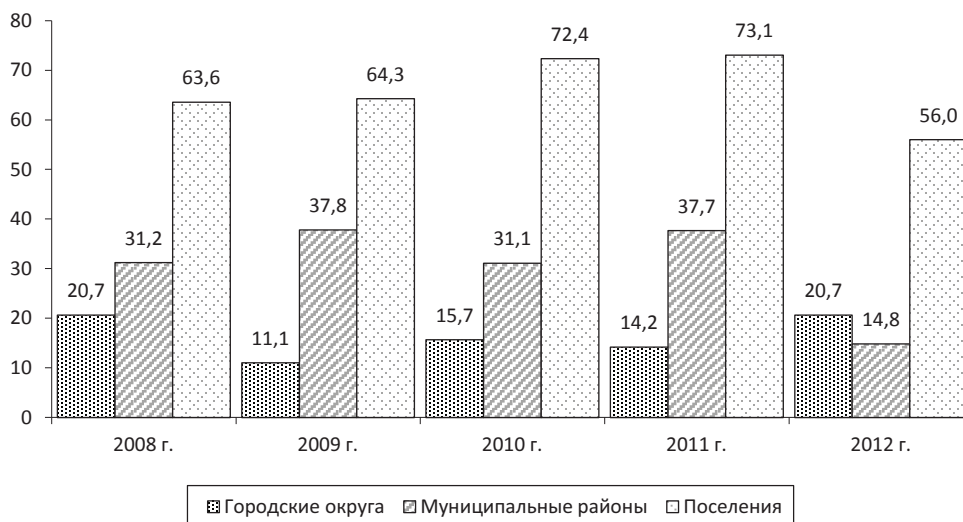


Рис. 3.11. Доля межбюджетных трансфертов, за исключением субвенций, в доходах местных бюджетов разных типов Вологодской области, %

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Вследствие неполного финансирования расходных обязательств, переданных как муниципалитетам, так и регионам с вышестоящего уровня, территориальные органы власти должны изыскивать дополнительные собственные средства на их покрытие. К примеру, в 2005–2012 гг. органы местного самоуправления Вологодской области должны были найти финансовые ресурсы для 5% нефинансируемых полномочий, принятых нормативно-правовыми актами на вышестоящих уровнях власти (рис. 3.12).

Подчеркнём, что при проведении децентрализации вопросы разделения полномочий и распределения ресурсов следует рассматривать совместно на всех уровнях власти. Принятие законов, увеличивающих количество полномочий нижестоящих органов власти, следует подкреплять соответствующей передачей доходов [96].

Выправить ситуацию могут лишь меры, принятые на федеральном уровне:

- передача делегированных полномочий не федеральным законом, а актами Президента или Правительства (в зависимости от того, в чьём подчинении находится соответствующий федеральный орган исполнительной власти), что повысит оперативность подготовки нормативно-правовой базы о передаче полномочий;

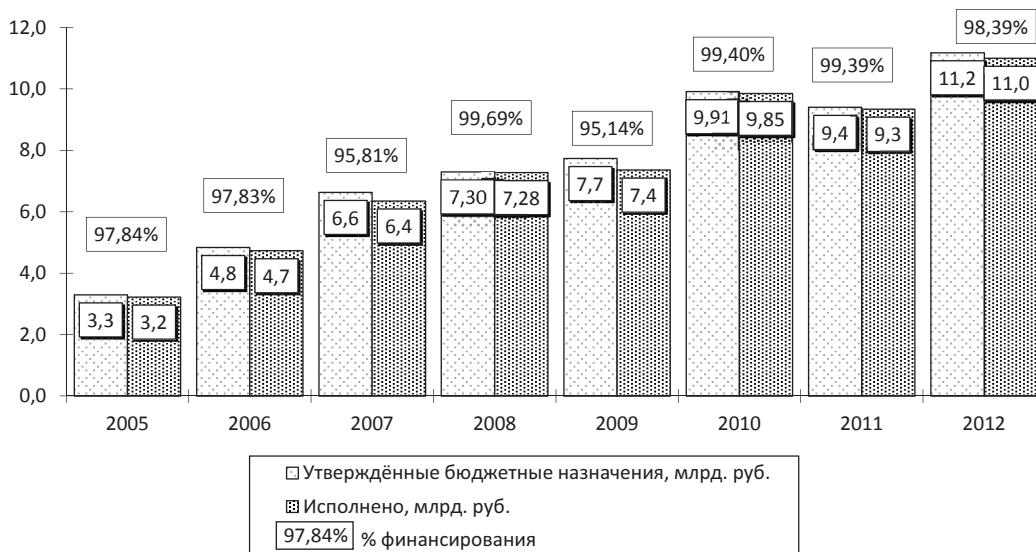


Рис. 3.12. Финансирование делегированных полномочий в расходах муниципалитетов Вологодской области в 2005–2012 гг.

Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

- внесение в бюджетное законодательство положения об ограничении объёма передаваемых государственных полномочий, обязательных к исполнению (например, возможно установить предел – в виде определённого процента от общих расходов регионального или местного бюджета – свыше которого передаваемые полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе);

- обязательность компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

Как выявлено в ходе исследования, основным трансфертным инструментом межбюджетного регулирования на поселенческом уровне являются дотации (свыше 85% в общем объёме трансфертов). В свете этого совершенствование дотационного механизма представляется весьма актуальным и важным. На наш взгляд, особое внимание следует уделить методике расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с позиций оптимальности их распределения между муниципальными образованиями. Согласно бюджетному законодательству Российской Федерации, при расчёте уровня бюджетной обеспеченности поселений учитываются только их налоговые доходы.

Такой подход устанавливает зависимость механизма распределения дотаций и, как следствие, расходов бюджета в большей степени от размера налоговых поступлений. В свою очередь, это нарушает два принципа бюджетной системы Российской Федерации:

- ✓ принцип минимизации размера дефицита бюджета, реализация которого возможна лишь при учёте всех доходов (ст. 33 БК РФ);
- ✓ принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, означающий, что расходы не могут быть увязаны с определёнными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 35 БК РФ).

О некорректности существующего метода распределения финансовой помощи между поселениями свидетельствует тот факт, что в ряде поселений Вологодской области неналоговые поступления составляют свыше 80% доходов бюджета, при этом в конце года на счетах главных распорядителей данных поселений остаются неиспользованные средства (табл. 3.6).

Таблица 3.6. **Доля неналоговых доходов и остатков средств в собственных доходах поселений Вологодской области в 2011 г., %**

Поселение	Неналоговые доходы	Остатки средств бюджетов	Поселение	Неналоговые доходы	Остатки средств бюджетов
Центральное	66,3	22,8	Туровецкое	55,1	5,5
Идское	52,2	68,9	Калининское	65,8	5,2
Юркинское	55,8	6,4	Медведевское	56,8	38,1
Васильевское	54,0	50,8	Ирдоматское	62,6	67,1
Коневское	61,9	29,8	Югское	82,1	60,3
Нишнекулойское	53,9	18,7	Домшинское	87,4	119,4
Семеновское	51,4	39,5	Ершовское	51,7	13,1
Андроновское	53,0	15,4	Любомировское	73,3	46,7
Алешинское	70,0	18,1	Раменское	70,7	306,2
Николоторжское	50,1	38,6	Чуровское	63,9	16,2
Ферапонтовское	56,6	16,7	Боровецкое	57,0	17,2

Источник: рассчитано по данным Департамента финансов Вологодской области.

Принимая во внимание вышеизложенное, считаем необходимым при расчёте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений учитывать все статьи налоговых доходов и ряд неналоговых поступлений. Для того чтобы не вызвать деструктивный эффект и не уменьшить мотивацию органов местного самоуправления поселений на раз-



витие неналоговых платежей, не следует, по нашему мнению, учитывать неналоговые доходы, объём которых зависит от эффективности управления муниципальной собственностью.

Для усиления объективности распределения дотаций между поселениями предлагаем внести изменения в методику расчёта дотаций из фонда финансовой поддержки поселений региона. Формула расчёта индекса доходного потенциала (*ИДП<sub>i</sub>*) останется прежней:

$$ИДП_i = \frac{ДП_i}{Ч_i} / \frac{ДП}{Ч}, \quad (9)$$

где *ИДП<sub>i</sub>* – индекс доходного потенциала *i*-го поселения;

*ДП<sub>i</sub>* – доходный потенциал *i*-го поселения;

*Ч<sub>i</sub>* – численность постоянного населения *i*-го поселения;

*ДП* – суммарный доходный потенциал всех поселений, входящих в состав муниципального района;

*Ч* – численность постоянного населения муниципального района.

Изменения предлагается внести в формулу расчёта доходного потенциала (*ДП<sub>i</sub>*) поселения:

$$ДП_i = \sum НП_{ij} - C_i + D_i + ННП_i, \quad (10)$$

где *ДП<sub>i</sub>* – доходный потенциал *i*-го поселения;

*НП<sub>ij</sub>* – налоговый потенциал *i*-го поселения по *j*-му налогу;

*C<sub>i</sub>* – субвенция из бюджета *i*-го поселения в областной бюджет;

*D<sub>i</sub>* – расчётный размер дотации *j*-му поселению из бюджета муниципального района за счёт субвенции из областного бюджета;

*ННП<sub>i</sub>* – неналоговый потенциал в части платежей от передачи в аренду земельных участков.

Указанные изменения, внесённые в методику расчёта дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, позволят более рационально перераспределять финансовые ресурсы между поселениями.

При совершенствовании трансфертного механизма особое внимание следует уделить вопросу повышения качества межбюджетного планирования. В нашем исследовании выявлена проблема неравномерного предоставления финансовой помощи региональным и местным бюджетам.

Существующие в регионе и в России методы проектирования бюджетных показателей не могут обеспечить равномерность перечисления ни бюджетных расходов, ни поступлений налогов, ни трансфертов. Использование основной массы государственных денег в конце финансового года приводит не только к их неполному и нецелевому освоению, но и к нарастанию инфляции в начале следующего года, что в конечном счёте подрывает макроэкономическую стабильность.

Нами прослежена тенденция предоставления Вологодской области межбюджетных трансфертов в 2012 году по месяцам и выяснено, что в IV квартале финансового года регион получает свыше 26% годовой суммы трансфертов, из которой почти половину – в последнем месяце (рис. 3.13). Следовательно, региональные органы власти должны были в срочном порядке освоить полученные в декабре 1,3 млрд. рублей.

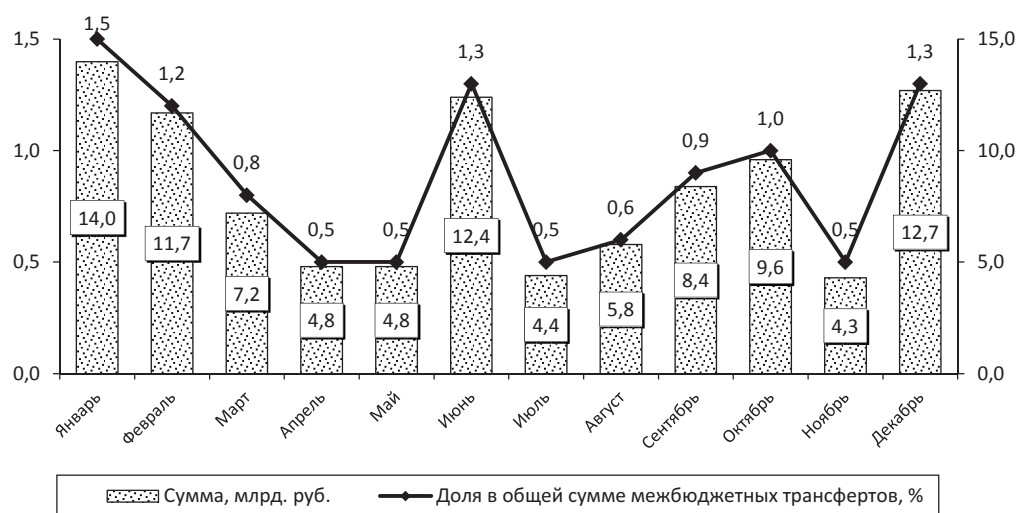


Рис. 3.13. **Помесячная динамика поступления межбюджетных трансфертов в Вологодскую область в 2012 году**

Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Ситуация осложняется тем, что неиспользованные целевые трансферты подлежат возврату в федеральный бюджет. Это приводит к потере доходов территориальных бюджетов и увеличению числа финансовых межбюджетных потоков. Несмотря на острую напряжённость исполнения регионального бюджета, наблюдаемую с 2009 года, связанную с дефицитом и высокой долговой нагрузкой, 1,5–3% объёма трансфертов ежегодно перечисляются обратно в Министерство финансов России по причине их неосвоения.

Для прекращения выпадения из регионального и местных бюджетов данных доходов необходимо принимать меры по повышению межбюджетного планирования (в частности, решить вопрос о нерегулярности перечисления трансфертов и о связанном с ней кризисе неплатежеспособности):

- введение в Бюджетный кодекс нормы, закрепляющей распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;
- исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, поскольку они передаются на финансирование программ социально-экономического развития;
- применение сценарного подхода при составлении бюджета, что позволит увеличить маневренность бюджетной политики и станет безусловным гарантом исполнения социально значимых обязательств при неблагоприятной конъюнктуре;
- повышение взаимосвязи стадий бюджетного планирования и составления отчётности об исполнении бюджета<sup>26</sup>;
- расширение практики формирования региональных фондов финансовых резервов, которые в случае кризиса обеспечат реализацию расходных приоритетов [38].

В вопросе совершенствования бюджетного планирования важно, на наш взгляд, уделить внимание развитию процессов и процедур управления операциями на едином бюджетном счёте, в частности управлению остатками бюджетных средств. Так, в конце года на региональном бюджетном счёте образуются свободные остатки средств вследствие разницы в сроках и объёмах поступлений и осуществления выплат, позволяющие, согласно статье 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>27</sup>, получать дополнительные доходы в региональный бюджет за счёт их размещения на финансовом рынке в виде банковских депозитов.

---

<sup>26</sup> Формирование отчёта в начале следующего финансового года не позволяет при составлении бюджета на очередной год учитывать недостатки бюджетного процесса прошлого года. Разрыв между отчётом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетов расходов недостаточно средств.

<sup>27</sup> Если регион получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не более 20% собственных доходов, то имеет право размещать временно свободные бюджетные средства на банковских депозитах.

Дотационность Вологодской области составила в 2011–2012 гг. 3% объёма собственных доходов, однако региональные органы власти неактивно используют предоставленную законодательством возможность размещения денежных средств на депозитах. По итогам 2012 г. данным правом активно пользовались Республика Коми, г. Санкт-Петербург и Ленинградская область, что позволило им увеличить неналоговые доходы на 4,9–6,7% (табл. 3.7).

Таблица 3.7. **Остатки бюджетных средств и доходы от их размещения на банковских депозитах в регионах СЗФО**

Субъект	2006 г.			2012 г.		
	Остатки, тыс. руб.	Доходы от размещения средств бюджетов		Остатки, тыс. руб.	Доходы от размещения средств бюджетов	
		Млн. руб.	В % к неналоговым доходам		Млн. руб.	В % к неналоговым доходам
Республика Карелия	366,5	0	0	3455,5	0	0
Республика Коми	3793	9,1	0,31	56859,4	375,5	5,27
Архангельская область	949,2	0,4	0,02	45474,9	0,1	0
Вологодская область	3079	16,0	0,76	115,6	0	0
Калининградская область	680	0	0	13736,6	0	0
Ленинградская область	2670	46,1	1,59	2845,8	467,6	4,96
Мурманская область	1140	0	0	446,5	0	0
Новгородская область	420,0	0	0	707,1	0,5	0,03
Псковская область	838,2	0	0	4,8	0	0
г. Санкт-Петербург	27668	623,4	1,79	58198,3	2676,9	6,71

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

На наш взгляд, подобное право следует предоставить также муниципальным образованиям, на счетах которых в конце года остаются свободные денежные средства.

Если свободные средства консолидированного бюджета Вологодской области разместить на 90 дней<sup>28</sup> на депозитном счёте, то даже при начислении простых процентов доход от размещения составит 13–55 млн. рублей, из них от размещения остатков местных бюджетов – 6–11 млн. рублей (табл. 3.8).

<sup>28</sup> Расчёт проводился из тех предположений, что процентная ставка по депозиту привязана к такому рыночному индексу, как ставка рефинансирования ЦБ РФ, которая будет выглядеть следующим образом: «ставка рефинансирования – 1%».

Таблица 3.8. **Остатки бюджетных средств на счетах бюджетов разных уровней в Вологодской области, млн. руб.**

Уровень бюджета	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
Консолидированный бюджет субъекта	750,0	12,5	1766,5	30,5	3072,1	54,8
Местные бюджеты, из них:	335,3	3,5	624,0	5,5	593,3	0,9
бюджеты городских округов	207,7	1,2	319,6	1,6	51,7	4,3
бюджеты муниципальных районов	73,3	0,9	92,9	3,7	239,7	5,4
бюджеты городских и сельских поселений	54,3	5,6	211,5	10,8	301,9	10,6
<i>Справочно:</i> ставка рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, %	7,75		8,00		8,25	
Источники: рассчитано по данным баланса исполнения консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Казначейства России.						

Реализация данной меры приведёт к повышению уровня управления ликвидностью местного бюджета. Кроме того, при характерной для бюджетной системы несбалансированности поступления доходов и финансирования расходов это позволит органам власти получать дополнительные доходы для решения социальных и иных задач. В то же время повышение эффективности управления остатками средств способствует увеличению ликвидности банковского сектора.

Предложенные нами меры по совершенствованию межбюджетного регулирования дадут возможность нейтрализовать существующую фрагментарность управленческих воздействий и повысить прозрачность деятельности и ответственность органов власти в бюджетно-налоговой сфере, закрыть возможности для минимизации доходной базы территориальных бюджетов, привлечь в них дополнительные доходы, повысить эффективность использования бюджетных средств, тем самым максимизируя обеспеченность населения региона собственными бюджетными ресурсами.

По нашим расчётам, осуществление некоторых из обозначенных в исследовании мер позволит привлечь в бюджетную систему Вологодской области 9,5–13,6 млрд. рублей в год, что на 26–31% повысит собственные доходы консолидированного бюджета региона (табл. 3.9).

Таблица 3.9. **Расчёт возможного увеличения поступлений в бюджетную систему региона за счёт предлагаемого совершенствования инструментов межбюджетного регулирования (на примере Вологодской области)\***

Мероприятие	Фактическое значение	Предлагаемый вариант	Дополнительные доходы, млн. рублей в год
Снижение недоимки по платежам в бюджет	13,5–18%	0	5400–6300
Ликвидация нефинансируемых федеральных льгот	55–69% исчисленной суммы в бюджет	0	3650–6507
Обеспечение полноты использования целевых трансфертов	2–5% суммы трансфертов	0	212–457
Повышение ставки налога на дивиденды	9%	15%	191–194
Совершенствование управления остатками бюджетных средств	0	% по депозитам	12–55
Обеспечение полного финансирования делегированных полномочий	95–99%	100%	5–69
Итого			9471–13582
* Расчёты проведены в рамках периода 2010–2012 гг.			

При решении вопроса о совершенствовании механизма межбюджетного регулирования в регионе следует также уделить внимание взаимовыгодному партнёрству органов власти и науки. В мировой практике это является одним из направлений эффективного кадрового обеспечения субъекта регулирования, поскольку обладает инновационной функцией. Нельзя не указать на отсутствие тесного сотрудничества Департамента финансов Вологодской области с региональной академической наукой. Между тем основными направлениями государственно-научного сотрудничества могут стать: проведение совместных мероприятий по обмену опытом (круглые столы, конференции, форумы и т.д.); подготовка и реализация совместных научно-исследовательских, образовательных, социальных и других проектов; экспертиза и разработка программ, концепций, стратегий.

Следующим инструментом регулирования межбюджетных отношений является нормативно-правовое обеспечение. Бесперебойному функционированию механизма их регулирования, входящего в компетенцию региональных органов исполнительной власти, способствует отлаженная нормативно-правовая база. В Вологодской области основы финансовых взаимоотношений между регионом и органами местного самоуправления определяются в ряде областных законодательных актов, регулирующих данную сферу (законы области: «О бюджетном

процессе», «О межбюджетных трансфертах», «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов, поселений и городских округов от отдельных федеральных и региональных налогов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в областной бюджет»; постановления Правительства области: «Об утверждении правил предоставления и расходования субсидий», «Об утверждении Порядка расчёта временного кассового разрыва для предоставления муниципальным образованиям области бюджетных кредитов» и другие).

Как нам представляется, повышение прозрачности межбюджетных отношений будет обеспечиваться созданием единого основополагающего закона с условным названием «О системе межбюджетных отношений в Вологодской области», который будет регламентировать различные инструментальные блоки регулирования межбюджетных отношений. Кроме того, в целях обеспечения стабильности межбюджетных отношений в регионе следует добавить в содержание данного закона пункт, устанавливающий общие правила распределения сверхплановых доходов консолидированного бюджета между региональным и муниципальными уровнями, а также правила выделения финансовой помощи в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры.

Данные меры в отношении совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений позволят нейтрализовать существующую в регионе фрагментарность процесса регулирования. При регулировании межбюджетных отношений на региональном уровне, в том числе и в Вологодской области, игнорируется их важнейшее свойство – системность. Поэтому региональная политика, проводимая в сфере бюджетного взаимодействия, представляет собой ряд разрозненных воздействий, которые в большинстве своём решают оперативные задачи и не имеют стратегической ориентации. Более того, стратегические направления развития межбюджетных отношений отсутствуют и на федеральном уровне. В 2013 году закончился срок действия федеральной среднесрочной Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В период 2013–2020 гг. в России должна действовать государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», задачами которой являются:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы России;
- сокращение дифференциации субъектов Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, сбалансированности бюджетов;
- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Федерации и муниципальными финансами.

В Вологодской области концептуальные мероприятия пока не выработаны, что замедляет процесс совершенствования межбюджетных отношений. Принятие региональной среднесрочной программы (концепции) развития межбюджетных отношений повысит качество бюджетного планирования.

## **Выводы**

Проведённое нами комплексное исследование проблем и направлений совершенствования механизма межбюджетного регулирования региона позволило обосновать следующее:

1. Проблемы совершенствования межбюджетного регулирования и оценки его результативности становятся все более актуальными в условиях сохраняющихся устойчивых негативных тенденций в бюджетной сфере российских регионов.

2. Для совершенствования межбюджетных отношений необходимо научно обоснованное бюджетное регулирование в регионе, которое требует оценки:

- уровня достаточности финансовых ресурсов региона;
- степени финансовой автономии органов региональной власти и органов местного самоуправления;
- качества и оперативности бюджетного планирования;
- результативности бюджетного выравнивания.

3. Развитие стимулирующей функции межбюджетных отношений как одного из направлений достижения децентрализации бюджетных полномочий может происходить за счёт дополнительного перераспределения налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы.

4. Необходимым условием совершенствования межбюджетных отношений региона является расширение использования на всех уровнях бюджетной системы комплекса инструментов регулирования, важное значение среди которых имеют налоговые и трансфертные.



## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Перераспределительная функция бюджета, являющаяся важнейшей, подразумевает, что финансовые ресурсы, с одной стороны, обеспечивают макростабильность и макроуправляемость огромной территорией, а с другой – участвуют в воспроизводственном процессе, увеличивая территориальные возможности развития. Соблюдение баланса данных интересов представляется весьма сложной задачей государственного межбюджетного регулирования.

Особенное, двойственное положение в данном аспекте занимают региональные бюджеты, представляющие собой второй уровень иерархически построенной бюджетной системы. Они имеют самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, занимая в то же время промежуточное место в финансово-бюджетной системе, так как, получая помощь из федерального бюджета, сами оказывают аналогичное финансовое содействие местным бюджетам.

В последние годы регионам передаётся всё больше полномочий, в первую очередь в сфере социальной политики, однако этот положительный процесс не сопровождается соответствующим расширением финансовых возможностей. Ограничение бюджетной самостоятельности региона соответствующим образом сказывается на его экономических отношениях с различными уровнями вертикальной иерархии власти, а также снижает уровень его обособленности и степень эффективности принятия экономических решений.

Правительство продолжает осуществлять меры по централизации бюджетных полномочий, рассматривая их как единственный способ обеспечения стабильности управления территорией.

Налоги в России распределяются между центром и регионами в пропорции 65 к 35 не в пользу последних, что привело их к серьёзному бюджетному дефициту и долгу. Ситуация в муниципалитетах ещё более критична. Бюджеты даже крупных российских городов на 25–35% зависят от региональных дотаций. В то же время доходная база муниципальных районов после реформы местного самоуправления 2003 г. снизилась в 3,3 раза и почти в 5 раз увеличилась их трансфертная зависимость от вышестоящего уровня. Так, если в 2003 г. за счёт налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты Вологодской области покрывали 71% расходов, то в 2013 г., напротив, 62% профинансировано за счёт межбюджетных трансфертов. При этом 95% поселений существовало на 90–98% благодаря дотационным вливаниям из бюджета области. Всё это свидетельствует о недостаточности материально-финансового обеспечения компетенции региональных органов власти и местного самоуправления. В свою очередь, трудности полного выполнения установленных российским законодательством функций и обязательств территориальных органов власти препятствуют поставленной в России задаче повышения качества управления общественными финансами.

Резюмируя, следует обозначить основные научные результаты и практические выводы исследования, посвящённого проблематике развития и регулирования межбюджетных отношений, заключающиеся:

- в уточнении трактовки межбюджетных отношений, под которыми понимается комплексная система экономико-правового горизонтального и вертикального взаимодействия публично-правовых образований в лице их уполномоченных органов по поводу формирования, распределения, перераспределения и регулирования бюджетных полномочий и источников их финансирования для максимально возможного обеспечения населения территории государственными услугами;
- во введении в научный оборот алгоритма регулирования межбюджетных отношений региональными органами государственной власти, предусматривающего шесть последовательных этапов с целью повышения ответственности территориальных властей при проведении бюджетной политики;
- в разработке и апробации методики оценки для мониторинга степени результативности межбюджетного регулирования в регионе, включающей четыре блока систематизированных статистических показателей (степень финансовой автономии, достаточность бюджетных ресурсов, результативность бюджетного выравнивания, качество и опе-

ративность планирования) и позволяющей оценивать степень достижения поставленных задач по регулированию взаимоотношений между бюджетами;

- разработке и представлении экспериментальных результатов нового метода расчёта дополнительных налоговых поступлений в региональные бюджеты, в отличие от существующего, базирующегося на оценке динамики доли налоговых доходов федерального и регионального бюджетов, что в большей степени стимулирует региональные органы власти к увеличению доходного потенциала территории;

- изложении аргументов в пользу создания фонда поддержки инвестиционного развития локальных территорий для усиления инвестиционной функции межбюджетных отношений;

- представлении результатов расчёта бюджетного эффекта от привлечения дополнительных поступлений в региональные бюджеты от реализации мер по совершенствованию шести инструментов межбюджетного регулирования.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. – М. : АСТ, 2013. – 64 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Эксмо, 2013. – 448 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая : текст с изм. и доп. – М. : Эксмо, 2013. – 800 с.
4. Об исполнении областного бюджета за 2003–2012 гг. [Электронный ресурс] : законы Вологодской области // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.
6. Алпатов, Ю.М. Вопросы совершенствования межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге [Текст] / Ю.М. Алпатов // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – № 2. – С. 31-37.
7. Аналитическое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями власти Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2012. – № 1 (444). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25915](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25915)
8. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
9. Балтина, А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования [Текст] : монография / А.М. Балтина, В.А. Волохина. – Оренбург : ОГУ, 2004. – 197 с.
10. Балтина, А.М. Финансовые системы зарубежных стран [Текст] : учеб. пособие / А.М. Балтина, В.А. Волохина, Н.В. Попова. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 112 с.

11. Бежаев, О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования [Текст] / О.Г. Бежаев; под ред. М.А. Яхьяева. – М. : Экзамен, 2001. – 128 с.
12. Бесчеревных, В.В. Развитие советского бюджетного права [Текст] / В.В. Бесчеревных. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 80 с.
13. Бол, Р. Международный опыт в области определения нормативов расходов [Электронный ресурс] / Р. Бол, О. Воронцова. – Режим доступа : <http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/fpcenter/anfpcenter02112002>
14. Бухвальд, Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий [Текст] / Е.М. Бухвальд // Пространственная экономика. – 2013. – № 1. – С. 55-71.
15. Бухвальд, Е.М. Муниципальная реформа и социально-экономическое развитие территорий [Текст] / Е.М. Бухвальд, В.Н. Федоткин. – М. : ИЭ РАН, 2010. – 285 с.
16. Бухвальд, Е.М. Усиление роли субфедерального звена в инновационной модернизации Российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2012. – № 9. – С. 22-30.
17. Бюджет Вологодской области. Итоги 2008–2011 гг. // Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области. – Режим доступа : <http://www.df35.ru/>.
18. Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) [Текст] / науч. ред. В.К. Сенчагов. – М. : ИЭ РАН, 2007. – 548 с.
19. 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.
20. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации [Текст] : учебное пособие / А.А. Ливеровский, А.И. Худяков, М.А. Бродский, В.Н. Антонов ; под ред. А.А. Ливеровского. – СПб. : СПбГУЭФ, 2004. – 291 с.
21. Бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/>
22. Валентей, С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика [Текст] / С.Д. Валентей // Пространственная экономика. – 2009. – № 4. – С. 7-22.
23. Годин, А.М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / А.М. Годин, В.П. Горегляд, И.В. Подпорина. – М. : Дашков и К0, 2008. – 628 с.
24. Горбунова, О.Н. Бюджетное право России [Текст] : учебное пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова. – М. : ТК «Велби», 2002. – 191 с.
25. Григоров, В.Э. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации : аналит. доклад [Текст] / В.Э. Григоров, Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов ; под общ. ред. Н.Б. Косаревой, А.С. Пузанова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. – 174 с.

26. Гринкевич, Л.С. Межбюджетные отношения в Российской Федерации на современном этапе [Текст] / Л.С. Гринкевич, В.В. Казаков // Известия Томского политехнического университета. – 2008. – Т. 312. – № 6. – С. 10-15.
27. Грицюк, Т.В. Государственное регулирование экономики: теория и практика [Текст] / Т.В. Грицюк. – М. : Изд-во РДЛ, 2006. – 288 с.
28. Гришанова, О.А. Сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации и пути повышения его доходов [Текст] / О.А. Гришанова. – Иваново : Ив. гос. ун-т, 2004. – 272 с.
29. Гришин, В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения [Текст] / В.И. Гришин // Финансы. – 2005. – № 4. – С. 50-55.
30. Давыдова, Л.В. Межбюджетные отношения: принципы функционирования и механизм формирования [Текст] : монография / Л.В. Давыдова, Л.А. Алтынникова. – Орёл : ОрёлГТУ, 2007. – 102 с.
31. Другова, Ю.В. Бюджетный федерализм (Правовой аспект) [Текст] : дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук : 12.00.12 / Ю.В. Другова. – М., 1999. – 206 с.
32. Дьякова, Е.Б. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / Е.Б. Дьякова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207). – Вып. 28. Экономика. – С. 70-76.
33. Зарубежный опыт новаций в межбюджетных отношениях [Текст] : сб. статей / под ред. В.В. Климанова. – М. : ИРОФ, 2009. – 152 с.
34. Землин, А.И. Бюджетное право: схемы и комментарии [Текст] / А.И. Землин ; под ред. д-ра юрид. наук Е.Ю. Грачевой. – М. : Юриспруденция, 2001. – 240 с.
35. Иванов, В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма [Текст] / В.В. Иванов // Вестник МГТУ (том 13). – 2010. – № 1. – С. 5-14.
36. Игудин, А.Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений [Текст] / А.Г. Игудин // Финансы. – 2005. – № 10. – С. 15-19.
37. Изотова, Г.С. Бюджетная обеспеченность региона: методы обеспечения [Текст] / Г.С. Изотова ; под ред. О.В. Гончарук. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 147 с.
38. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст] : монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.
39. К программе социально-экономического развития России в 2008–2016 годах [Текст] : науч. докл. / рук. авт. колл. Р.С. Гринберг. – М. : ИЭ РАН, 2008. – 246 с.
40. Казаков, В.В. Зарубежный опыт регионального выравнивания [Текст] / В.В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 313. – С. 170-176.

41. Казанцев, С.В. Ключевые факторы развития межбюджетных отношений [Текст] / С.В. Казанцев // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 63-79.
42. Карасева, М.В. Право собственности на бюджетные средства [Электронный ресурс] / М.В. Карасева // Финансы. – 2007. – № 6. – Режим доступа : <http://www.finance-journal.ru>
43. Кибилдс, А.А. Мировая практика использования бюджетного федерализма в экономической системе государств федеративного типа [Текст] / А.А. Кибилдс // Российский внешнеэкономический вестник. – 2010. – № 7. – С. 68-73.
44. Кириллов, В.В. Совершенствование механизма межбюджетных отношений [Текст] / В.В. Кириллов, В.Н. Соловьев, Л.В. Овчаренко // Мир человека. – 2008. – № 2. – С. 34-71.
45. Клисторин, В.И. Анализ межбюджетных отношений в интересах общественности (на примере муниципальных образований Новосибирской области) [Электронный ресурс] / В.И. Клисторин, Т.В. Сумская // Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы. – СПб. : Норма, 2002. – С. 93-120. – Режим доступа : [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an\\_strategy\\_07222003/an\\_strategy\\_07222003210.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/strategy/an_strategy_07222003/an_strategy_07222003210.htm)
46. Клисторин, В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне [Текст] / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.
47. Клисторин, В.И. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе [Текст] / В.И. Клисторин, Т.С. Новикова, С.А. Суспицын ; отв. ред. д.э.н. Г.А. Унтура. – Новосибирск : Изд-во ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 164 с.
48. Кнутссон, К. Система бюджетного выравнивания местного самоуправления Швеции [Электронный ресурс] / К. Кнутссон. – Режим доступа : <http://openbudget.karelia.ru/confsrc.shtml>
49. Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона [Текст] / А.С. Маршалова, Г.Д. Ковалева, Г.А. Унтура и др. ; под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2008. – 528 с.
50. Костяев, А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования [Текст] / А. Костяев // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 23-30.
51. Крохина, Ю.А., Бюджетное право и российский федерализм [Текст] / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2002. – 205 с.
52. Кудрин, А.Л. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России [Текст] / А.Л. Кудрин, О.А. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. – № 3. – С. 4-19.
53. Кузнецова, О.В. Межбюджетные отношения: параллели между Россией и Германией [Электронный ресурс] / О.В. Кузнецова // Казанский федералист. – 2006. – №3 (19). – С.56-67. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/4/>

54. Лавров, А.М. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» [Текст] / А.М. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерленд // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 56-68.
55. Лайкам, К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы [Текст] / К. Лайкам // Вопросы экономики. – 1998. – № 10. – 140 с.
56. Лексин, В.Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 2002. – № 7. – С. 53-77.
57. Лексин, В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3-39.
58. Леонов, С.Н. Межбюджетные отношения на уровне субъекта Федерации [Текст] / С.Н. Леонов, Т.В. Казанцева. – Владивосток : Дальнаука, 2006. – 151 с.
59. Леонов, С.Н. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ [Текст] / С.Н. Леонов, Т.В. Казанцева // Пространственная экономика. – 2006. – № 1. – С. 29-43.
60. Любимцев, Ю.И. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений [Текст] / Ю.И. Любимцев // Экономист. – 2000. – № 6. – С. 21-33.
61. Марченко, Г.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания [Электронный ресурс] / Г.В. Марченко, О.В. Мачульская // Финансы и кредит. – 2000. – № 1. – Режим доступа : [http://www.raexpert.ru/researches/regions/fin\\_leveling/](http://www.raexpert.ru/researches/regions/fin_leveling/)
62. Мацкуляк, И.Д. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / И.Д. Мацкуляк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: РАГС, 2007. – 640 с.
63. Местное самоуправление в Вологодской области : информационный бюллетень [Электронный ресурс]. – 2008. – № 4. – Режим доступа : <http://vologda-oblast.ru>
64. Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов [Электронный ресурс] : Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15.12.2006 г. № 06-04-08/01-161 // Гарант : информационно-правовой портал. – Режим доступа : <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12051078/>
65. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, М.А. Печенская. – Вологда, 2010. – 130 с.
66. Минакир, П.А. Системные трансформации в экономике [Текст] / П.А. Минакир. – Владивосток : Дальнаука, 2001. – 355 с.



67. Михалева, Е.П. Менеджмент [Электронный ресурс] / Е.П. Михалева. – Режим доступа : <http://be5.biz/ekonomika/m011/toc.htm>
68. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели [Текст] : официальный статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Вологда, 2006–2013.
69. Мысин, П.М. Развитие функций межбюджетных отношений [Текст] / П.М. Мысин // Экономист. – 2008. – № 3. – С. 73-80.
70. Назаров, В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма [Текст] : дис. на соискание уч. ст. к.э.н.: 08.00.05, 08.00.10 / В.С. Назаров. – Москва, 2007. – 193 с.
71. Налоговая политика в социально-экономическом развитии стран с переходной экономикой [Текст] / под ред. Р.С. Гринберга, З.Н. Кузнецовой. – СПб. : Алетейя, 2011. – 392 с.
72. Немова, Л.А. Межбюджетные отношения: зарубежный опыт и уроки для России [Электронный ресурс] / Л.А. Немова // Россия и Америка в XXI веке. – 2008. – №2. – Режим доступа : <http://www.rusus.ru/?act=read&id=81>
73. Нешиной, А.С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник для студентов вузов [Текст] / А.С. Нешиной. – Изд. 5-е, испр. и доп. – Москва : Дашков и К°, 2006. – 306 с.
74. Новая экономическая политика – политика экономического роста [Текст] / под ред. В.В. Ивантера. – М., 2013. – 60 с.
75. Об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за 2003–2012 гг. [Электронный ресурс] : отчётность Казначейства России // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>
76. Об исполнении районных бюджетов за 2003–2012 гг. [Электронный ресурс] : нормативно-правовые акты органов местного самоуправления муниципальных образований Вологодской области // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.
77. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы [Текст] / рук. авт. коллектива В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.
78. Объём муниципального долга // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www1.minfin.ru>.
79. Печенская, М.А. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона [Текст] / М.А. Печенская, А.И. Поварова // Проблемы развития территории. – 2010. – № 5. – С. 41-48.
80. Пешкова, Х.В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» [Электронный ресурс] / Х.В. Пешкова // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.

81. Поляк, Г.Б. Анализ территориальных бюджетов [Текст] / Г.Б. Поляк // Финансовый бизнес. – 1998. – № 11-12. – С. 24-27.

82. Поляк, Г.Б. Бюджетная система России [Текст] : учебник для вузов / Г.Б. Поляк. – М. : Юнити, 2007. – 740 с.

83. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / под ред. Г.В. Петровой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 835 с.

84. Придачук, М.П. Становление и развитие бюджетного федерализма в России [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / М.П. Придачук. – Саратов, 2001. – 177 с.

85. Прикладной бюджетный анализ [Текст] / под ред. Т.И. Виноградовой, В.А. Бескровной. – СПб., 2001. – 250 с.

86. Проблемы и варианты наполнения доходной части бюджета [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2011. – № 2 (414). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25876](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25876)

87. Проблемы и перспективы децентрализации полномочий в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2012. – № 23 (466). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25922](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25922)

88. Разграничение полномочий между органами власти и совершенствование межбюджетных отношений [Электронный ресурс] // Материалы заседания Государственного совета Российской Федерации от 26 декабря 2011 года. – Режим доступа : <http://state.kremlin.ru/face/14139>

89. Райзберг, Б.А. Диссертация и ученая степень [Текст] : пособие для соискателей / Б.А. Райзберг. – 9-е изд., доп. и испр. – М. : Инфра-М, 2010. – 240 с.

90. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика : тезисы Программы, разработанной экспертной группой № 12 по обновлению «Стратегии-2020» // Официальный сайт обновления Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. – Режим доступа : [http://www.hse.ru/data/2011/05/20/1213890890/Programme\\_20052011.doc](http://www.hse.ru/data/2011/05/20/1213890890/Programme_20052011.doc)

91. Ржевская, Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций) [Текст] : монография / Т.Г. Ржевская. – М. : Юнити-дана; Закон и право, 2008. – 159 с.

92. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа : [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1138625359016](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138625359016)

93. Регионы Северо-Западного федерального округа [Текст] : официальный статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Вологда, 2006–2012.

94. Реформационный прагматизм как основа модернизации [Текст] / под рук. Р.С. Гринберга // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3. – С. 3-35.
95. Рогова, О.Л. Социальный аспект развития финансово-денежной системы России / О.Л. Рогова, Д.А. Мастепанова, Э.В. Детнева. – М.: Институт экономики РАН, 1998. – 163 с.
96. Родионова, В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ [Текст] / В.М. Родионова // Финансы. – 2008. – № 7. – С. 67-74.
97. Роль межбюджетных отношений в воспроизводственном процессе [Текст] / А.А. Чеченов, З.А. Калов, Л.С. Чеченова // Современные проблемы науки и образования. – 2006. – № 4. – С. 27-30.
98. Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России [Текст] / отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. – М.: Либроком, 2009. – 232 с.
99. Романовский, М.В. Бюджетная система РФ [Текст]: учебник / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – М.: Юрайт-Издат, 2003. – 563 с.
100. Российская трансформация: 20 лет спустя [Текст] / Ж. Сапир, В. Ивантер, А. Некипелов, Д. Кувалин. – М.: Магистр, 2013. – 216 с.
101. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг.: аналитический доклад // Официальный сайт Института современного развития. – Режим доступа: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.
102. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы [Текст] / отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.
103. Рыбакова, Р.Ю. Теоретические основы построения межбюджетных отношений [Текст] / Р.Ю. Рыбакова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. – № 9. – С. 16-21.
104. Рязанцева, М.В. Оптимизация бюджетной системы и межбюджетных отношений в регионе (на материалах Ставропольского края) [Текст]: дис. на соиск. уч. ст. к.э.н.: 08.00.10 / М.В. Рязанцева. – Ставрополь, 2003. – 212 с.
105. Сафина, С.Д. Льготы по региональным налогам: некоторые аспекты практической реализации налоговой компетенции субъектов федерации (на примере Республики Башкортостан) [Электронный ресурс] / С.Д. Сафина // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 11 (42). – Режим доступа: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_jcontentplus&view=article&id=2669:2012-01-09-08-25-01&catid=256:2012-01-09-08-22-15&Itemid=196](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2669:2012-01-09-08-25-01&catid=256:2012-01-09-08-22-15&Itemid=196)
106. Сводные отчёты по формам статистической отчётности // Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – Режим доступа: [http://www.nalog.ru/nal\\_statistik/statistic/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/)
107. Сводные отчёты по формам статистической отчётности // Официальный сайт Управления федеральной налоговой службы по Вологодской области. – Режим доступа: <http://www.r35.nalog.ru>.

108. Сенчагов, В.К. Модернизация финансовой сферы России [Текст] / В.К. Сенчагов. – М. : Изд-во «Нестор-История», 2011. – 304 с.

109. Сенчагов, В.К. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] : учебник / В.К. Сенчагов, А.И. Архипов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во «Проспект», 2005. – 720 с.

110. Силуанов, А.Г. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / А.Г. Силуанов, И.В. Стародубровская, В.С. Назаров // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5-22. – Режим доступа : [http://www.ier.ru/files/text/policy/2011\\_1/siluanov.pdf](http://www.ier.ru/files/text/policy/2011_1/siluanov.pdf)

111. Сильва, М. Де. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика [Текст] / М. Де Сильва, Г.В. Курляндская. – М. : Весь мир, 2006. – 464 с.

112. Скворцов, О.Ю. Вопросы межбюджетных отношений в судебно-арбитражной практике [Текст] / О.Ю. Скворцов // Бюджетное право: вопросы теории и практики: сборник статей. – М.; С.-Пб.; Минск; Харьков; Питер, 2002. – 160 с.

113. Современный финансово-кредитный словарь [Текст] / под общ. ред. М.Г. Лапусты, П.С. Никольского. – 2-е изд., доп. – М. : Инфра-М, 2004.

114. Стратегические угрозы и риски в экономической сфере [Текст] / Б.В. Губин, В.И. Павлов, В.К. Сенчагов, Д.Е. Сорокин // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – Т. 3. – № 2. – С. 120-141.

115. Суглобов, А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М. : Юнити-дана, 2010. – 263 с.

116. 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.

117. Татаркин, А.И. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации) [Текст] / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова. – Екатеринбург, 2000. – С. 203.

118. Трунин, И.В. Оценка межрегиональных различий в обоснованных бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / И.В. Трунин. – Режим доступа : [http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iet/exp\\_iet\\_trunin\\_prog2/index/exp\\_iet\\_trunin\\_prog2000.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/iet/exp_iet_trunin_prog2/index/exp_iet_trunin_prog2000.htm)

119. Ускова, Т.В. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – № 1. – С. 45-61.

120. Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова ; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.

121. Федеральный бюджет 2014–2016 гг. – бюджет торможения экономического развития [Текст] / В.К. Сенчагов, Б.В. Губин, В.И. Павлов, И.В. Караванова, Е.А. Иванов // Вестник Института экономики РАН. – 2014. – № 1. – С. 7-43.
122. Химичева, Н.И. Финансовое право [Текст] / Н.И. Химичева. – М. : Юристъ, 2008. – 192 с.
123. Хольнова, Е.Г. Российская практика государственного регулирования устойчивости банка [Электронный ресурс] / Е.Г. Хольнова // Мир экономики и права. – 2013. – №10. – Режим доступа : <http://www.gup.ru/events/smi/detail.php?ID=169969>
124. Хоменко, В.В. Основы организации межбюджетных отношений между центром и регионам [Электронный ресурс] / В.В. Хоменко, Н.Г. Кулягина // Казанский федералист. – 2002. – № 3. – Режим доступа : <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n3/stat9/>
125. Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В.Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.
126. Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н.А. Шевелева. – СПб. : Издательский дом СПбГУ, 2004. – 280 с.
127. Шуба, В.Б. Методология формирования и развития межбюджетных отношений [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / В.Б. Шуба. – М., 2004. – 360 с.
128. Экономико-правовые проблемы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – № 13 (399). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25861](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25861)
129. Экономическая безопасность России: общий курс: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. – 2-е изд. – М.: Дело, 2005. – 896 с.
130. Яндиев, М.И. Теория финансов. Трансформация финансов органов власти [Текст] : учебное пособие / М.И. Яндиев. – М. : Теис, 2001. – 298 с.
131. Яшина, Н.И. Анализ территориальных бюджетов: совершенствование методологических и практических аспектов [Текст] : монография / Н.И. Яшина, А.А. Табаков, С.Ю. Роганова. – Н. Новгород : Изд-во ВВАГС, 2006. – 162 с.
132. Яшина, Н.И. Методика оценки финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ [Текст] / Н.И. Яшина, О.В. Емельянова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2008. – № 5. – С. 154-166.
133. Ahmad, E. Intergovernmental Transfers / E. Ahmad, J. Craig // Fiscal Federalism in Theory and Practice ed. T. Ter-Minassian, Washington: IMF. – 1997. – Pp. 73-107.

134. Arzaghi, M. Why countries are fiscally decentralizing / M. Arzaghi, J. Henderson // *Journal of Public Economics*. – 2005. – № 7. – Vol. 89.
135. Blindenbacher, R. Dialogues on Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries / R. Blindenbacher, A. Ostien. – Forum of Federations, Canada, 2006.
136. Boothe, P. Taxing, Spending and Sharing in Federal Countries: Evidence from Australia and Canada // In Boothe P. (ed.). *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*. Forum of Federations. – Canada, 2007.
137. Breton, F. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance* / F. Breton. – Cambridge, 1996.
138. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice* / edited by Robin Boadway, Anwar Shah. – The World Bank, Washington D.C., 2007. – 624 c. – URL : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>
139. Oates, W.E. *Federalism and Government Finance* / W.E. Oates // *Modern Public Finance*. – Harvard UP, 1994.
140. Sancton, A. (2004). *Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities* / A. Sancton // *Options Politiques*. – 2004. – № 2. – Vol. 25.
141. Weingast, B.R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives / B.R. Weingast // *Journal of Urban Economics*. – 2009. – Vol. 65.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### Некоторые трактовки понятия «межбюджетные отношения»

Автор	Определение
А.Г. Игудин, В.И. Гришин	Это отношения между органами власти, в основном разных уровней, по поводу разграничения расходов на постоянной/долговременной основе, а также доходов, полностью или частично поступающих в бюджетную систему страны, нормативного распределения регулирующих налогов на временной основе и перераспределения средств из бюджетов одного уровня в другой в целях создания исходных условий для сбалансированности бюджетов органами власти на каждом уровне с учётом возлагаемых на них задач и функций при соблюдении минимальных государственных стандартов на всей территории страны, исходя из имеющегося на соответствующих территориях налогового потенциала.
О.Г. Бежаев	Это экономико-правовые отношения, возникающие между органами государственной и муниципальной власти в ходе бюджетного процесса по поводу разграничения на постоянной или долговременной основе расходных полномочий, доходов, поступающих в бюджетную систему страны, определения нормативов закрепления на постоянной или долговременной основе федеральных и региональных налогов, перераспределения средств из бюджетов вышестоящих уровней в нижестоящие в порядке бюджетного регулирования, возмещения расходов, связанных с передачей расходных полномочий или принятых решений, вызвавших дополнительные расходы или потери доходов других бюджетов, передачи средств в форме дотаций, субвенций, субсидий, временной финансовой помощи на возвратной платной и бесплатной основе, а также объединения средств для финансирования расходов в интересах разных уровней власти и разных территорий одного уровня власти.
Х.В. Пешкова	Это разновидность бюджетных отношений, складывающихся между Федерацией и нижестоящими уровнями территориальных образований по поводу распределения расходов и доходов между уровнями бюджетной системы, последующего перераспределения доходов между бюджетами одного уровня, а также по поводу организационного обеспечения процессов исполнения бюджетов, осуществления контроля за расходованием средств в ходе бюджетного регулирования.
М.П. Придачук, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова, О.Н. Горбунова	Это отношения между органами государственной власти федерального, регионального уровней и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного федерализма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами.
К. Лайкам	Это разделение и правовое закрепление между федеральным, региональным и местным уровнями власти ответственности за выполнение отдельных социальных и экономических функций, определение величины расходов для исполнения закреплённых полномочий и установление источников доходов бюджетов всех уровней, а также все формы поддержки регионов.
М.И. Яндиев	Это финансовые взаимоотношения между органами власти всех уровней, обладающими бюджетами, как по вертикали: федеральное правительство – субъект Федерации, федеральное правительство – муниципалитет, субъект Федерации – муниципалитет, так и по горизонтали: субъект Федерации – субъект Федерации, субъект Федерации – муниципалитет из другого субъекта Федерации, муниципалитет – муниципалитет.
А.М. Бабич, Л.Н. Павлова	Совокупность отношений между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.



## Окончание приложения 1

В.М. Родионова	Это объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий.
В.К. Сенчагов, А.И. Архипов	Комплекс финансовых взаимоотношений, обеспечивающих существование бюджетной системы в условиях целостности и единства государства, который не может быть отождествлен с его частью – механизмом бюджетного регулирования (выравнивания).
Ю.И. Любимцев	Это системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов.
Н.А. Шевелева	Отношения, возникающие между публичными образованиями по поводу предоставления / получения средств бюджета одного уровня бюджетом другого уровня на условиях, установленных предоставляющим публичным образованием.
М.В. Рязанцева	Комплексная система межуровневого взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, межрегионального взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межмуниципального взаимодействия органов местного самоуправления, основанная на бюджетных правоотношениях, содержание которых обусловлено нормами закрепления расходов за бюджетами всех уровней, разграничении на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов, равенства бюджетных прав всех субъектов Федерации и муниципальных образований, перераспределения средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий в порядке бюджетного регулирования, и взаимответственности между звеньями бюджетной системы за выполнение отдельных социальных и экономических функций.
Источники: составлено по [18, 21, 32, 38, 40, 45, 64, 69, 86, 90, 101, 108, 113, 127, 130].	

### Математический инструментарий оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе

Показатель	Формула расчёта	Пороговые значения, %	Балл	Экономическая характеристика	
<b>Направление I.</b>	<b>Коэффициенты, характеризующие степень финансовой автономии органов местного самоуправления</b>				
1. Коэффициент финансовой автономии	$\left( \frac{НД + ННД}{D_o - МТ_{СВБ}} \right) \times 100$ <p> <i>НД</i> – налоговые доходы бюджета;  <i>ННД</i> – неналоговые доходы бюджета;  <i>D<sub>o</sub></i> – совокупные доходы бюджета;  <i>МТ<sub>СВБ</sub></i> – субвенции. </p>	Менее [50]	0	Характеризует финансовую автономию территориальных органов управления в сфере доходов. Чем выше значение коэффициента, тем в большей мере они финансово автономны от решений вышестоящих органов власти в сложившейся системе межбюджетных отношений.	
		50-70	$\frac{V_i - 50}{70 - 50}$		
		[70]-100	1		
2. Коэффициент чистой налоговой автономии	$\frac{НД_3}{НД} \times 100$ <p> <i>НД<sub>3</sub></i> – доходы бюджета по закреплённым налогам;  <i>НД</i> – налоговые доходы бюджета. </p>	Менее [10]	0	Показывает, в какой части налоговые доходы формируются за счёт закреплённых налогов. Чем выше значение коэффициента, тем в меньшей степени централизованы налоги и эффективнее осуществляется работа территориальных органов власти по каждому налоговому источнику.	
		10-[20]	$\frac{V_i - 10}{20 - 10}$		
		Более 20	1		
3. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета	$\left( \frac{МТ_o - МТ_{СВБ}}{D_o - МТ_{СВБ}} \right) \times 100$ <p> <i>D<sub>o</sub></i> – совокупные доходы бюджета;  <i>МТ<sub>СВБ</sub></i> – субвенций;  <i>МТ<sub>o</sub></i> – совокупный объём межбюджетных трансфертов. </p>	Более [60]	0	Характеризует степень финансовой автономии и зависимость доходов субъекта от перечислений из бюджетов других уровней. Отслеживает выполнение ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации по предоставлению межбюджетных трансфертов (ст. 136). Установлен в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.	
		60-10	$\frac{V_i - 60}{10 - 60}$		
		[10] и менее	1		
4. Коэффициент соотношения собранных на территории и поступивших в вышестоящий бюджет доходов	$\left( \frac{D_{ФЕД_i} / D_{ТЕР_i-1} - D_{ТЕР_i-1}}{D_{ФЕД_i-1} / D_{ТЕР_i-1}} \right) \times 100$ <p> <i>D<sub>ТЕР<sub>i</sub></sub></i> / <i>D<sub>ТЕР<sub>i-1</sub></sub></i> – объём налогов, собранных на территории региона за отчётный / предыдущий период;  <i>D<sub>ФЕД<sub>i</sub></sub></i> / <i>D<sub>ФЕД<sub>i-1</sub></sub></i> – объём налогов, поступивших в федеральный бюджет за отчётный / предыдущий период. </p>	Более [130]	0	Характеризует механизм вертикального распределения финансовых ресурсов. Важно, чтобы показатель не превышал уровень предыдущего года.	
		130-100	$\frac{V_i - 130}{100 - 130}$		
		[100] и менее	1		

Продолжение приложения 2

Направление II.	Коэффициенты, характеризующие достаточность бюджетных ресурсов для выполнения органами местного самоуправления собственных законодательных полномочий	Менее [50]	0	Показывает величину расходов, приходящихся на 1 рубль собственных доходов. Оценивает способность бюджета выполнять за счёт собственных средств расходные полномочия. Чем больше показатель, тем больше возможности органов власти финансировать расходные обязательства.
5. Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами	$\frac{D_c \times 100}{P_o}$ <p><math>D_c</math> – собственные доходы бюджета (налоговые и неналоговые поступления);  <math>P_o</math> – совокупные расходы бюджета.</p>	50-100	$\frac{V_i - 50}{100 - 50}$	[100]
6. Коэффициент соотношения дефицита бюджета с собственными доходами	$\left  \frac{D_o - P_o}{НД + ННД} \right  \times 100$ <p><math>D_o</math> – совокупные доходы бюджета;  <math>P_o</math> – совокупные расходы бюджета;  <math>НД</math> – налоговые доходы бюджета;  <math>ННД</math> – неналоговые доходы бюджета.</p>	Более 10	0	Отслеживает выполнение требования к объёму дефицита бюджета, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 92.1). Дефицит местного бюджета не должен превышать 10% общего объёма доходов бюджета без учёта объёма безвозмездных поступлений
7. Коэффициент подушевой бюджетной обеспеченности	$\left( \frac{D_{o,t-1}}{Ч_{t-1}} / \frac{D_{o,t}}{Ч_t} \right) \times 100 ; \left( \frac{P_{o,t-1}}{Ч_{t-1}} / \frac{P_{o,t}}{Ч_t} \right) \times 100$ <p><math>D_o / D_{o,t-1}</math> – совокупные доходы бюджета за отчётный / предыдущий период;  <math>P_o / P_{o,t-1}</math> – совокупные расходы бюджета за отчётный / предыдущий период;  <math>Ч_t / Ч_{t-1}</math> – численность населения за отчётный / предыдущий год.</p>	Менее [80]	0	Чем выше значение коэффициента, тем результативнее межбюджетное регулирование.
8. Показатель распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы в регионе	$\left( \frac{НД_{ОБЛ}}{КНД} / \frac{P_{ОБЛ}}{КР} \right) \times 100$ <p><math>НД_{ОБЛ} / КНД</math> – налоговые доходы областного / консолидированного бюджета соответственно;  <math>P_{ОБЛ} / КР</math> – совокупные расходы областного / консолидированного бюджета соответственно.</p>	Менее [90]; более [110]	0	Показатель позволяет проследить за соотношением долей областного и местного бюджетов. При сбалансированном состоянии межбюджетных отношений эти доли должны быть приблизительно одинаковыми, то есть значение показателя должно приближаться к 100%.
		[100]	1	

Направление III.		Коэффициенты, характеризующие качество и оперативность бюджетного планирования		
9. Соотношение планового и фактического объёма трансфертов	$\frac{MT_{ф}}{MT_{пл}} \times 100$  $MT_{ф} / MT_{пл}$ – фактический / плановый объём межбюджетных трансфертов.	Менее 95	0	Характеризует обеспечение предсказуемости доходов в ходе исполнения бюджета. Низкое качество планирования бюджетных показателей не способствует сбалансированности бюджетов и повышению уровня их бюджетной обеспеченности.
		более 105	$\frac{V_i - 95}{98 - 95}$ $\frac{V_i - 102}{105 - 102}$	
10. Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале	$\frac{MT_{IV}}{MT_0} \times 100$  $MT_{IV} / MT_0$ – объём межбюджетных трансфертов в IV квартале / в целом за год.	[95]-[98] [102]-[105]	1	Равномерность поступления межбюджетных трансфертов в течение финансового года либо наличие стабильных правил, определяющих график поступления финансовых ресурсов обеспечивает предсказуемость доходов в ходе исполнения бюджета.
		[98]-[102]	0	
		Более [35]	$\frac{V_i - 35}{25 - 35}$	
11. Доля делегированных расходов в структуре расходов бюджета	$\frac{MT_{СВБЛ}}{P_{Оi}} / \frac{MT_{СВБЛ-1}}{P_{Оi-1}} \times 100$  $MT_{СВБЛ} / MT_{СВБЛ-1}$ – субвенции за отчётный / предыдущий период; $P_{Оi} / P_{Оi-1}$ – совокупные расходы бюджета за отчётный / предыдущий период.	Более [25]	0	Позволяет оценить степень влияния решений о передаче полномочий с вышестоящего на нижестоящий уровень, которые приводят к дисбалансу доходов и расходов в бюджетной системе.
		Менее 25	$\frac{V_i - 25}{0 - 25}$	
12. Показатель финансирования делегированных расходов бюджетов	$\frac{MT_{СВБФ}}{MT_{СВБпл}} \times 100$  $MT_{СВБФ}$ – фактический объём субвенций; $MT_{СВБпл}$ – плановый объём субвенций.	Менее 95	0	Показатель отражает практику финансирования из вышестоящего бюджета всех расходов нижестоящих бюджетов, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях и увеличивающих расходы нижестоящих бюджетов. Существенные отличия от уровня 100% позволяют ставить вопрос о пересмотре объёма выделяемых субвенций либо о сокращении объёма переданных полномочий.
		95-100	$\frac{V_i - 95}{100 - 95}$	
		100 и более	1	

Направление IV.	Кoeffициенты, характеризующие результативность бюджетного выравнивания в регионе	Кoeffициенты, характеризующие результативность бюджетного выравнивания в регионе		
		Менее 50	0	0
13. Кoeffициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами	$\frac{KB_D}{KB} \times 100$ $KB / KB_D$ – коэффициент вариации наиболее и наименее обеспеченного муниципалитета по уровню подушевого объёма собственных доходов до и после выравнивания.	[50]-[70]	$\frac{V_i - 50}{50 - 70}$	0
		Более 70	1	1
		Менее 70	0	0
14. Кoeffициент вариации муниципалитетов по обеспечению их бюджетов доходами	$\frac{KB_D}{KB_{D+C}} \times 100$ $KB_D / KB_{D+C}$ – коэффициент вариации наиболее и наименее обеспеченного муниципалитета по уровню собственных доходов на душу населения с учётом дотаций / с учётом дотаций и субсидий.	[70]-[90]	$\frac{V_i - 70}{90 - 70}$	0
		Более 90	0	0
		Менее 70	0	0
15. Доля иных межбюджетных трансфертов в общем объёме трансфертов	$\frac{MT_{и}}{MT_{ом} - MT_{субвм}} \times 100$ $MT_{и}$ – иные межбюджетные трансферты. $MT_{ом}$ – общий объём межбюджетных трансфертов, выделяемых местным бюджетам из бюджета субъекта РФ. $MT_{субвм}$ – субвенции.	Более [10]	0	0
		Менее 10	$\frac{V_i - 10}{0 - 10}$	0
16. Показатель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов	$\frac{BO_{мин}}{BO_{ср}} \times 100$ $BO_{мин} / BO_{ср}$ – объём доходов бюджета наименее обеспеченного муниципалитета после выравнивания / объём бюджетных доходов всех муниципалитетов после выравнивания бюджетной обеспеченности на душу населения.	Менее 50	0	0
		[50]-[70]	$\frac{V_i - 50}{70 - 50}$	0
		Более 70	1	1

**Объём налоговых платежей, остающийся в распоряжении региональных органов власти при расчёте разных долей, млн. руб.**

Субъект Российской Федерации	20% от среднего значения объёма налоговых доходов, собранных на территории региона (если соотношение превысило 105%)	5% от среднего значения (если соотношение превысило 100%)	15% от среднего значения (если соотношение превысило 100%)	30% от среднего значения (если соотношение превысило 100%)
Белгородская область	2471,0	823,7	2471,0	4942,0
Брянская область	2041,0	680,3	2041,0	4082,0
Владимирская область	-	729,3	2188,0	4375,9
Ивановская область	803,1	267,7	803,1	1606,2
Калужская область	3332,5	1110,8	3332,5	6665,0
Курская область	919,4	306,5	919,4	1838,9
Московская область	-	8255,7	24767,2	49534,3
Тверская область	1512,0	504,0	1512,0	3024,0
Ярославская область	-	1247,0	3740,9	7481,8
город Москва	-	43527,0	130581,0	261162,0
Республика Карелия	420,8	140,3	420,8	841,5
Вологодская область	912,0	304,0	912,0	1519,9
Калининградская область		2221,0	6663,0	13326,1
город Санкт-Петербург		8215,2	24645,5	49290,9
Республика Дагестан	464,6	154,9	464,6	929,2
Карачаево-Черкесская Республика	152,8	50,9	152,8	305,5
Краснодарский край	6518,1	2172,7	6518,1	13036,2
Астраханская область	1633,6	544,5	1633,6	3267,3
Республика Марий Эл	407,7	135,9	407,7	815,3
Республика Мордовия	886,8	295,6	886,8	1773,6
Удмуртская Республика		3375,0	10125,1	20250,3
Чувашская Республика	1509,4	503,1	1509,4	3018,9
Кировская область	1177,2	392,4	1177,2	2354,4
Нижегородская область	6878,6	2292,9	6878,6	13757,3
Оренбургская область		5625,3	16875,9	33751,7
Пензенская область	1114,3	371,4	1114,3	2228,7
Пермский край	15095,1	5031,7	15095,1	30190,1
Саратовская область	5061,5	1687,2	5061,5	10123,0
Ульяновская область	1311,9	437,3	1311,9	2623,8
Челябинская область	-	1732,3	5196,9	10393,8
Ханты-Мансийский АО–Югра	-	68502,1	205506,2	411012,3
Ямало-Ненецкий АО	59034,4	19678,1	59034,4	118068,8
Красноярский край	13486,5	4495,5	13486,5	26973,1
Омская область	-	1808,4	5425,3	10850,7
Томская область	-	4228,2	12684,6	25369,3
Хабаровский край	-	833,9	2501,8	5003,6
Всего	175 682,3	192 681,9	578 045,7	1 155 787,4

### Основные аспекты функционирования Фонда поддержки инвестиционного развития локальных территорий

Аспекты функционирования	Содержание
Цель и задачи фонда	Поддержка инвестиционного развития локальных территорий для повышения их экономической самостоятельности и увеличения бюджетно-налогового потенциала.
Характер финансирования	Долевое финансирование инвестиционных программ / проектов, связанных с расширенным воспроизводством (новое строительство, расширение, реконструкция, техническое перевооружение) социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований.
Критерии выделения средств	Софинансирование инвестиционных проектов / программ из областного и местных бюджетов. Соответствие проекта / программы направлениям социально-экономической стратегии и бюджетно-налоговой политики региона и муниципального образования. Конкурсность участия муниципальных образований в распределении финансовых средств Фонда. Привлечение внебюджетных источников финансирования проекта / программы. Наличие у муниципалитетов инвестиционных проектов по развитию экономического потенциала территории.
Кому выделяются средства	Выделение средств районному уровню бюджетной системы.
Выбор муниципальных образований	На основе заявочного принципа. При этом для участия в конкурсе могут быть допущены только те муниципальные образования, которые получили оценки не ниже установленного уровня в ходе мониторинга качества управления финансами. Это необходимо для уменьшения риска невыполнения проекта / программы в случае прекращения финансирования из бюджета муниципального образования, а также в случае невыполнения им обязательств по обслуживанию и погашению долга по привлечённым на эти цели заёмным средствам.
Наличие целевой программы	Если в предстоящем периоде регион планирует дополнительные доходы по статье «Остаток от федеральных налогов», то в целях повышения стабильности и прозрачности межбюджетных отношений необходимо формирование и реализация региональной целевой программы (с условным названием «Содействие повышению инвестиционной активности муниципальных районов»). Программа будет включать расчёт объёмов дополнительных доходов и направления их расходования.
Основные результаты	Фонд будет способствовать: - обновлению существующих объектов инфраструктуры и созданию новых; - внедрению на муниципальном уровне среднесрочного бюджетного планирования; - стимулированию реформирования муниципальных финансов; - проведению ответственной долговой политики; - применению бюджетирования, ориентированного на результат; - развитию программно-целевого метода. Всё это позволит стимулировать муниципальные образования к саморазвитию в социально-экономической и бюджетной сфере и повышению их инвестиционной активности.

## Направления повышения собираемости налогов, закреплённых за территориальными бюджетами

Региональные налоги		Местные налоги	
<b>Транспортный налог (ТН)</b>	<b>Налог на имущество организаций</b>	<b>Налог на имущество физических лиц</b>	<b>Земельный налог</b>
Введение обязанности плательщика ТН представлять справку налогового органа об отсутствии задолженности по уплате ТН при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра	Совершенствование информационного взаимодействия с регистрирующими органами	Упрощение порядка прохождения процедур по оформлению документов, связанных с регистрацией прав на недвижимое имущество, в т.ч. вследствие снижения их стоимости	Закрепление в Налоговом кодексе РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога
Установление для физических лиц сроков уплаты ТН в течение налогового периода	Повышение качества сведений, представляемых в территориальные управления	Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности	Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению
Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов с целью работы с лицами, уклоняющимися от уплаты ТН	Выявление фактического наличия имущества и неучтённых объектов, подлежащих налогообложению	Закрепление в ФЗ № 122 предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы	Доработка методики кадастровой оценки земельных участков
Установление дифференцированной схемы налогообложения транспортных средств ТС в зависимости от их нагрузки на дорожное полотно и степени воздействия на экологию		Разработка законодательного акта по налогообложению незавершённых объектов строительства	
Проведение актуализации данных о ТС, подлежащих налогообложению (исключение из базы данных угнанных ТС, утилизированных, но без регистрации факта утилизации в ГИБДД; ТС, владельцы которых не подавали заявление в правоохранительные органы, а также осуществление сбора информации о владельцах ТС, владеющих ими на основании доверенностей)		Использование дифференцированного подхода к определению инвентаризационной стоимости имущества	



# ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Предисловие</i> .....	3
<b>Глава 1. Теоретико-методологические аспекты межбюджетных отношений и их регулирования</b>	
1.1. Сущность межбюджетных отношений .....	5
1.2. Оценка и регулирование межбюджетных отношений .....	13
1.3. Опыт регулирования межбюджетных отношений .....	25
<b>Глава 2. Состояние межбюджетных отношений региона</b>	
2.1. Основные тенденции социально-экономического развития территории как фактора регулирования межбюджетных отношений .....	38
2.2. Обобщение тенденций межбюджетных отношений региона и федерального центра .....	55
2.3. Влияние реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления на состояние муниципальных финансов .....	70
<b>Глава 3. Совершенствование регулирования межбюджетных отношений</b>	
3.1. Разработка методического инструментария оценки результативности межбюджетного регулирования в регионе .....	89
3.2. Развитие стимулирующей и инвестиционной функций межбюджетных отношений .....	107
3.3. Совершенствование инструментов регулирования межбюджетных отношений региона .....	117
<i>Заключение</i> .....	137
Список источников .....	140
Приложения .....	151

*Научное издание*

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Печенская Мария Александровна**

**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ:  
СОСТОЯНИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ, ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ**

---

Редакционная подготовка  
Оригинал-макет  
Корректор

Л.Н. Воронина  
Т.В. Попова  
Н.С. Киселева

---

Подписано в печать 30.03.2015.  
Формат 70×108/<sub>16</sub>. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 14,4. Тираж 500 экз. Заказ № 97.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития  
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а  
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-288-3



9 785932 992883

