
УДК 336.143
ББК 65.261.31
Р 19

М.С. Ракитина

*Старший преподаватель кафедры государственного и муниципального права и управления Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону.
Тел.: (8634) 311 426, e-mail: rakitinams@gmail.com*

**Формирование структуры межбюджетных
отношений в зависимости от разбалансированности
социально-экономического развития регионов**

(Рецензирована)

Исследование выполнено в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.;
проект «Методология моделирования межбюджетных отношений в системе социально-экономического развития региона» №14.А18.21.0701

Аннотация. В статье предложены когнитивные модели структур управления межбюджетными отношениями; представлен процесс определения оптимальной структуры управления для субъектов на региональном уровне в зависимости от разбалансированности социально-экономического развития.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, вариативность социально-экономического развития, когнитивное моделирование социально-экономических процессов.

M.S. Rakitina

Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Law and Administration, Southern Federal University, Rostov-on-Don. Ph.: (8634) 311 426, e-mail: rakitinams@gmail.com

**Formation of the structure of intergovernmental
relations depending on the imbalance
of region social and economic development**

Research was implemented within the Federal Target Program “Scientific and Pedagogical Personnel of Innovation Russia” for 2009-2013; project No. 14.A18.21.0701 “Methodology of modeling of intergovernmental relations in a system of region social and economic development”

Abstract. The paper presents the cognitive models of governance structures of intergovernmental relations. The work shows the process of determining the optimal governance structure for actors at the regional level, depending on the imbalance of social and economic development.

Keywords: intergovernmental relations, variety of social-economic development, cognitive modeling of social-economic processes.

Посткризисный период экономического развития России определил необходимость модернизации экономики при обеспечении исполнения расходных обязательств бюджетов субъектов РФ в полном объеме. Следовательно, особую актуальность приобретает во-

прос формирования адекватной бюджетной политики, в том числе в области межбюджетных отношений.

В соответствии с «Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных

образованиях до 2013 года» необходимо развивать направление совершенствования механизмов предоставления межбюджетных трансфертов и формирования эффективной системы управления региональными и местными финансами, что, в свою очередь, предполагает приведение расходных обязательств в соответствие с разграничением полномочий между уровнями власти в Российской Федерации и формирование стимулов к увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов. Но по-прежнему остается открытым вопрос повышения роли и значения межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный инвестиционный и целевой характер и направляемых на формирование структурных сдвигов в региональной экономике и повышение их налогового потенциала на всех уровнях власти.

На современном этапе развития бюджетного федерализма задача повышения эффективности структур межбюджетных отношений достигается за счет снижения уровня выравнивания бюджетной обеспеченности и увеличения объема Фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) [1]. При этом не учитывается прогрессивность выравнивания и влияние данных мер на уровень социально-экономического развития территории.

Управление межбюджетными отношениями региона и субъектов на его территории является одним из важнейших функциональных элементов в развитии социально-экономической системы, так как система межбюджетных отношений является необходимым элементом в повышении уровня развития социального обеспечения, уровня сбалансированности субъектов [2].

В зависимости от объема ФФПР формируется объем межбюджетных трансфертов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. При этом не предполагается, что бюджетная обеспеченность всех муниципалитетов в результате выравнивания обязательно должна стать одинаковой [3]. Полное выравнивание бюджетной обеспеченности обладает тем недостатком, что при этом у получателей помощи снижаются

стимулы к развитию собственной налоговой базы. В связи с этим возникает проблема определения объема финансирования на выравнивание бюджетной обеспеченности [4].

Таким образом, возникает необходимость определения оптимальной структуры межбюджетных отношений в зависимости от уровня социально-экономического развития территории и степени разбалансированности бюджета. Для анализа структуры межбюджетных отношений и оценки ее влияния на социально-экономическую систему территории в нашем случае региона разработана функциональная когнитивная модель, отвечающая принципам организации структуры межбюджетных отношений в процессе распределения трансфертов:

— первая структура предполагает прямое распределение трансфертов от региона каждому типу субъекта;

— вторая структура предполагает прямое взаимодействие только между регионом и городскими округами и муниципальными районами, при этом поселения предоставляют отчетность и отрицательные трансферты на прямую субъекту РФ;

— третья структура предполагает усиленный контроль регионом по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, а также перераспределение бюджетных трансфертов средств на уровне муниципальных районов между поселениями.

В соответствии со структурами межбюджетных отношений ответственность за выбор конкретной меры общего финансового выравнивания лежит на субъектах РФ, именно они определяют, какую долю своих ресурсов направят на эти цели.

Соответственно возникает резкая дифференциация внутри регионального финансового процесса выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов в зависимости от возможностей того или иного региона. Следовательно, для каждого региона необходимо определить оптимальную структуру реализации межбюджетных отношений в части распределения трансфертов [5].

Выбор структуры необходимо осуществлять в зависимости от разбалансированности социально-экономического развития конкретной территории.

Представим когнитивные карты в соответствии с существующими структурами управления межбюджетными отношениями субъектов на территории региона с целью выявления оптимальной структуры межбюджетных отношений. При этом необходимо учесть, что региональными органами власти уже составлены и утверждены плановые объемы межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов. В соответствии с показателями бюджетной обеспеченности будет осуществляться моделирование процессом управления межбюджетными отношениями в части распределения трансфертов [6].

Оценка сценариев будет проведена на основе предлагаемых автором инди-

каторов (табл. 1). На рисунке 1 представлена когнитивная карта структуры, при которой происходит прямое распределение трансфертов в условиях отсутствия приоритетности целей субъекта РФ (соответствующая 1 структуре межбюджетных отношений). На карте представлены следующие вершины: V_1 — население (демографические показатели, численность населения, уровень жизни населения); V_2 — Объем фондов финансовой поддержки субъектов на муниципальном уровне; V_3 — объем «отрицательных» трансфертов; V_4 — Объем «прямых» трансфертов; V_5 — уровень бюджетной обеспеченности областного бюджета; V_6 — уровень бюджетной обеспеченности поселений; V_7 — уровень бюджетной обеспеченности муниципальных районов; V_8 — уровень бюджетной обеспеченности городских округов.

Таблица 1

Индикаторы оценки оптимальности сценариев

Индикатор	Значения		
Отрицательные значения	ДА значительные (более -5)	ДА незначительные (до -5)	НЕТ (отсутствуют)
Положительные значения	ДА значительные (более -5)	ДА незначительные (до -5)	НЕТ (отсутствуют)
Положительная динамика	Да (значительная)	Да (незначительная)	НЕТ (отсутствует)
Отрицательная динамика	Да (значительная)	Да (незначительная)	НЕТ (отсутствует)



Рисунок 1. Когнитивная карта схемы прямого распределения трансфертов в условиях отсутствия приоритетности целей региона

Импульсы заданы в V_6, V_7, V_8 — в соответствии с бюджетной обеспеченностью субъектов. Учитывая, что бюджеты поселений исполняются с дефицитом, соответственно импульс будет отрицательный (-2), муниципальные районы имеют средний уровень бюджетной обеспеченности (+1), городские округа, как правило, исполняют бюджет с профицитом (+2).

Сценарий развития представлен на рисунке 2а.

Можно заметить, что достаточно длительное время (4 такта) субъект федерации не в состоянии выровнять уровень бюджетной обеспеченности в поселениях.

В случае дефицита как бюджетов поселений (-2), так и городских округов (-1) сценарий выравнивания бюджетной обеспеченности будет выглядеть следующим образом (рис. 2б).

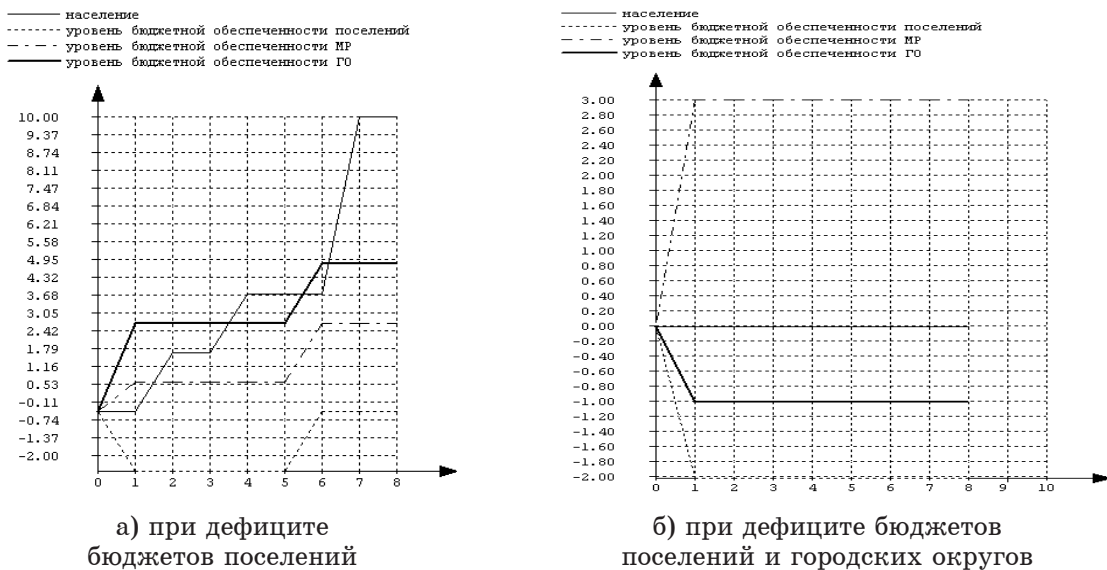


Рисунок 2. Сценарий развития бюджетов субъектов

Как видно из сценария развития, при дефиците бюджетов городских округов практически отсутствуют «отрицательные трансферты», вследствие чего на протяжении всех тактов наблюдается низкий уровень бюджетной обеспеченности городских округов и поселений.

Можно сделать вывод, что смещение ответственности за распределение межбюджетных трансфертов с субъекта РФ приводит к тому, что наличие дефицитных бюджетов субъектов формирует отсутствие возможности (существует малая вероятность) выравнивания и повышения уровня бюджетной обеспеченности на территории региона.

Рассмотрим следующую структуру управления межбюджетными отноше-

ниями в условиях разбалансированности социально-экономического развития, отраженную на когнитивной карте. Вторая структура управления межбюджетными отношениями учитывает приоритетные цели региона при распределении трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, то есть ответственность за распределения данных финансовых ресурсов возлагается на регион.

Вершины когнитивной карты соответствуют набору вершин когнитивной карты на рисунке 1, но отсутствуют связи между вершинами V_4 и V_6, V_7, V_8 ; данное взаимодействие осуществляется через вершину V_5 . Данная когнитивная карта представлена на рисунке 3.



Рисунок 3. Когнитивная карта схемы прямого распределения трансфертов в условиях приоритетности целей региона

Импульсы будут также заданы в вершины V_6 , V_7 , V_8 — в соответствии с бюджетной обеспеченностью субъектов. Бюджетная обеспеченность поселений (-2), муниципальные районы имеют средний уровень бюджетной обеспеченности (+1), городские округа (+2). Сценарий изменения бюджетной обеспеченности представлен на рисунке 4, который иллюстрирует, что на протяжении 6 тактов регион не в состоянии выровнять уровень бюджетной обеспеченности в поселениях.

— население
 - - - - - уровень бюджетной обеспеченности поселений
 - - - - - уровень бюджетной обеспеченности ГО
 ————— уровень бюджетной обеспеченности МР

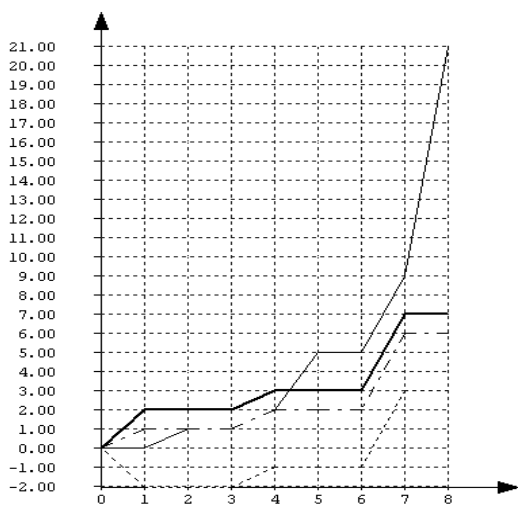


Рисунок 4. Сценарий развития бюджетов субъектов при дефиците бюджетов поселений

Как видно из вышепредставленных сценариев развития субъектов, на муниципальном уровне исполнение бюджетов городских округов с дефицитом приводит к отсутствию «отрицательных трансфертов», вследствие чего на протяжении всех тактов наблюдается низкий уровень бюджетной обеспеченности городских округов и поселений.

Следовательно, вторая структура управления межбюджетными отношениями не является оптимальной для исследуемого региона, что подтверждает отсутствие положительной динамики социально-экономического развития территории. Следует отметить, что уровень бюджетной обеспеченности данных субъектов остается низким.

Перейдем к следующей когнитивной карте (структура 3), которая будет отражать приоритетные цели региона при распределении трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов; также часть полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений перейдет под ответственность муниципальных районов (рис. 5).

По этой причине перейдем к следующей когнитивной карте, интерпретирующей третью структуру управления межбюджетными отношениями, которая будет отражать приоритетные цели региона при распределении транс-

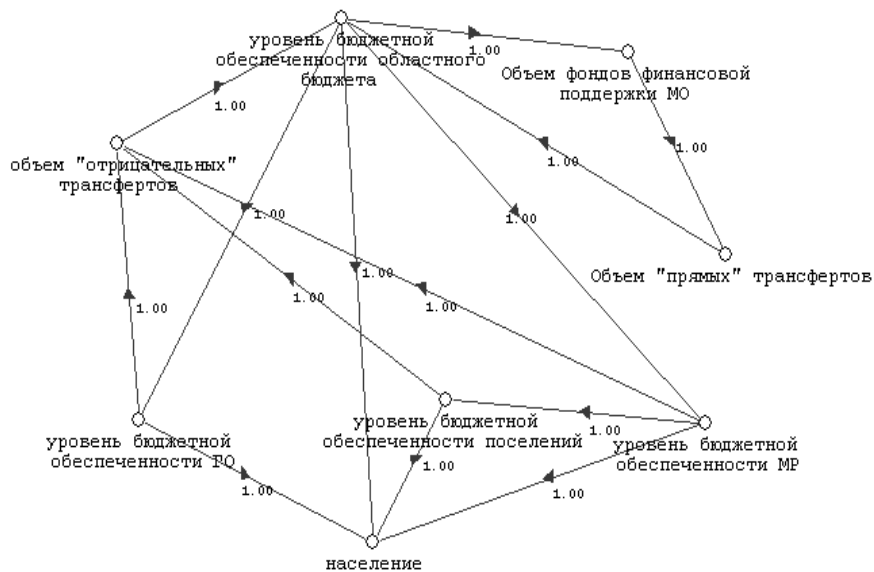


Рисунок 5. Когнитивная карта схемы распределения трансфертов в условиях приоритетности целей региона и муниципальных районов

фертов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов; также часть полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений перейдет под ответственность муниципальных районов.

Набор вершин когнитивной карты распределения трансфертов в условиях приоритетности целей региона и муниципальных районов имеет такой же набор вершин, что и предыдущие карты, но внесены дополнительные изменения: в частности — отсутствие прямой связи между вершинами V_6 и V_4 , а также добавлены связи между вершинами V_6 и V_7 , которые отражают процессы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений на уровне муниципальных районов на территории региона.

Сценарий изменения бюджетной обеспеченности представлен на рисунке 6.

Следует отметить, что реализация третьей структуры распределения трансфертов обеспечивает стремительный рост уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований всех типов. С этой точки зрения последнюю структуру управления межбюджетными отношениями можно считать более эффективной, чем предыдущие.

На наш взгляд, начальное минусовое значение достаточно велико, и только к четвертому такту уровень

— население
 - - - - - уровень бюджетной обеспеченности поселений
 - - - - - уровень бюджетной обеспеченности МР
 ——— уровень бюджетной обеспеченности ГО

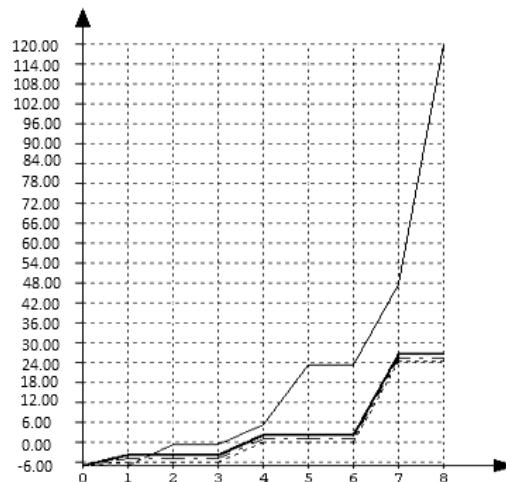


Рисунок 6. Сценарий развития бюджетов субъектов при дефиците бюджетов поселений

бюджетной обеспеченности субъектов и уровень жизни населения получает положительные значения.

В результате моделирования и анализа новых функциональных когнитивных карт, соответствующих структурам управления межбюджетными отношениями, были получены сценарии импульсных процессов. Следовательно, вариативность социально-экономического развития субъектов на региональном уровне предполагает

применение отличных друг от друга т.е. реализации отличных структур способов финансирования потребностей предоставления межбюджетных транс- субъектов межбюджетных отношений, фертов.

Примечания:

1. Поварова А.И., Печенская М.А. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона. Проблемы развития территории. 2010. №5. С.41-48.
2. Грезина М.А., Колчина О.А., Шевченко И.К. Типология регионов как информационно-аналитический инструмент совершенствования межбюджетных отношений в условиях территориальной дифференциации. Вестник Томского государственного университета. 2012. №4 (20).
3. Колчина О.А. Анализ формирования и реализации федеральных целевых программ. Известия ЮФУ. Технические науки. Темат. вып. Информационные и гуманитарные технологии в управлении экономическими и социальными системами. 2012. №8 (133). С. 85-94.
4. Лямина М.А. Подход к проектированию интеллектуальной системы экспресс-оценки ипотечного климата субъектов Российской Федерации. Известия ЮФУ. Технические науки. 2008. №10 (87). С. 23-28.
5. Ракитина М.С. Когнитивное моделирование межрегионального обмена ресурсами. Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. Экономика. 2010. №2 (62). С. 193-201.
6. Ракитина М.С. Исследование проблем межбюджетных отношений на уровне региона и муниципального образования . Известия ЮФУ. Технические науки. 2009. №3 (92). С. 26-32.

References:

1. Povarova A.I., Pechenskaya M.A. Theoretical and methodological aspects of the fiscal capacity of the region. Problems of development of the territory. 2010. No. 5. P. 41-48.
2. Grezina M.A., Kolchina O.A., Shevchenko I.K. Typology of regions as an information and analytical tools to improve intergovernmental relations in the conditions of territorial differentiation. Bulletin of the Tomsk State University.
3. Kolchina O.A. Analysis of the formation and implementation of federal target programs. Izvestiya YuFU. Engineering. Special issue: Information technologies and the humanities in the management of economic and social systems. 2012. No. 8 (133). P. 85-94.
4. Lyamina M.A. Approach to designing an intelligent system of rapid assessment of mortgage climate in the Russian Federation. Izvestiya YuFU. Engineering. 2008. No. 10 (87). P. 23-28.
5. Rakitina M.S. Cognitive modeling of interregional exchange of resources // Bulletin Adyghe State University. Economics. 2010. No. 2 (62). P. 193-201.
6. Rakitina M.S. Study of the problems of inter-budgetary relations at regional and municipality level // Izvestiya YuFU. Engineering. 2009. No. 3(92). P. 26-32.