
УДК 336.1
ББК 65.261.31
Ш 37

И.К. Шевченко

Доктор экономических наук, профессор кафедры инноватики и экономического проектирования, декан факультета управления в экономических и социальных системах Южного федерального университета, г. Таганрог. Тел.: (928) 194 90 13, e-mail: shevchenko.76@mail.ru

**Реформирование системы межбюджетных отношений:
целевое и нецелевое финансирование социально-
экономического развития региона**
(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. Процессы неравномерного развития регионов России вызывают необходимость формирования такой модели межбюджетных отношений, которая обеспечит переход к устойчивому типу развития социально-экономических систем. Бюджетная устойчивость регионов предполагает бюджетную самостоятельность, сбалансированность, платежеспособность. Комплементарно-адаптивное применение инструментов межбюджетных отношений позволит реализовать перечисленные принципы и сформировать устойчивый тип бюджета регионов и страны.

Ключевые слова: бюджетная устойчивость, социально-экономическое развитие, инструменты межбюджетных отношений.

I.K. Shevchenko

Doctor of Economics, Professor of Innovatics and Economic Design Department, Dean of Faculty of Management in Economic and Social Systems, Southern Federal University, Taganrog. Ph.: (928) 194 90 13, e-mail: shevchenko.76@mail.ru

**Reforming the system of intergovernmental
fiscal relations: target and untarget funding
for socio-economic development of the region**

Abstract. The processes of uneven development of Russian regions necessitate the formation of such a model of intergovernmental fiscal relations, which will ensure the transition to a sustainable type of development of socio-economic systems. Fiscal stability of regions suggests fiscal autonomy, balance and ability to pay. Complementary use of adaptive tools of intergovernmental fiscal relations will implement the mentioned principles and will form a stable type of budget of regions and the country.

Keywords: fiscal sustainability, socio-economic development, tools of intergovernmental fiscal relations.

Усиливающиеся в последнее десятилетие процессы глобализации и интеграции, с одной стороны, способствуют повышению темпов экономического роста, а с другой, — выступают фактором, вызывающим неравномерность и неста-

бильность социально-экономического развития территорий [1]. Складывающиеся тенденции неравномерного развития обостряют проблемы перехода к устойчивому типу развития социально-экономических систем. Несмотря на то,

что теория устойчивости возникла достаточно давно и проблемы устойчивого развития находят свое отражение в трудах отечественных и зарубежных экономистов, теория устойчивого развития социально-экономических систем находится на стадии становления.

Если рассматривать регион как социально-экономическую систему, с точки зрения системного подхода, то можно говорить о том, что основа устойчивости заложена генетически внутри самой системы [2]. Это обусловлено тем, что социально-экономическая система обладает множеством элементов, взаимосвязанных между собой. При этом каждый элемент системы, то есть регион, является сложным, так как состоит из множества взаимосвязанных частей. Социально-экономические системы относятся к классу материальных систем, и их устойчивость отличается от устойчивости других видов систем. Это связано с тем, что связями, обеспечивающими устойчивость, выступают социально-экономические отношения людей в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных и нематериальных благ.

Федеральные органы власти должны заниматься выравниванием бюджетной обеспеченности регионов, но в конечном счете ответственность за балансирование региональных бюджетов, обеспечение нормального уровня потре-

бления государственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов федерации [3], и для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной. Вследствие этого приоритетной целью бюджетного регулирования логически должно стать выравнивание способностей регионов к самообеспечению и саморазвитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности.

Устойчивость бюджета характеризуют бюджетная самостоятельность, сбалансированность бюджета, платежеспособность, экономическая эффективность расходов, а также размер и структура внешнего и внутреннего долга. Анализ данной группы показателей или любой другой совокупности показателей бюджетной устойчивости позволяет выявить типы бюджетной устойчивости, то есть появляется возможность классифицировать регионы по уровням бюджетной устойчивости [4].

По типу бюджетной устойчивости можно выделить регионы абсолютно устойчивые, устойчивые, нормально устойчивые, относительно устойчивые, неустойчивые и абсолютно неустойчивые. В соответствии с типом бюджетной устойчивости применяются различные сочетания государственной бюджетно-налоговой политики, которые позволяют управлять данным типом бюджета (рис.1).

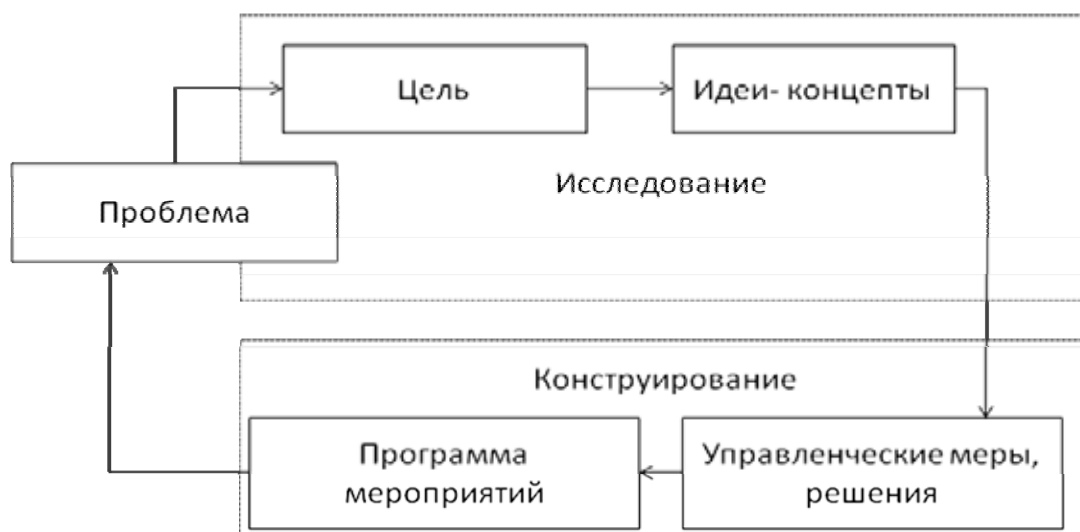


Рисунок 1. Методология разработки комплекса мер, направленных на устранение бюджетной неустойчивости

Главной особенностью экономических систем, в том числе системы межбюджетных отношений, является то, что неотъемлемой их частью является человек. Это приводит к появлению у системы особых свойств, которые отличают их от функционирования технических систем.

Система межбюджетных отношений обладает рядом особенностей, которые необходимо учитывать при формировании модели принятия решений. В первую очередь — это изменчивость отдельных параметров системы и стохастичность их поведения. Во-вторых, уникальность и непредсказуемость поведения системы в определенных условиях, а также наличие предельных возможностей, которые определяются набором используемых ресурсов. Еще одно уникальное свойство, отличающее системы такого рода, — это способность изменять свою структуру, при этом сохраняя целостность, и формировать варианты дальнейшего поведения, а также способность адаптироваться к изменяющимся условиям. Еще одним свойством является способность противостоять энтропийным тенденциям, так как в системах с активными элементами, стимулирующими обменные процессы, не выполняется закономерность возрастания энтропии, а также присутствует самоорганизация [5]. Эти особенности являются основными для разработки управленческих решений в моделировании межбюджетных отношений на основе системного подхода.

Механизм регулирования бюджетной сбалансированности представляет собой набор экономических методов, приемов, нормативов, действие которых направлено на реализацию принципов бюджетного устройства страны и обеспечение их взаимосвязи и взаимодействия. Воздействуя на процессы формирования бюджетной сбалансированности путем применения определенных принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и таким образом обеспечивает управление бюджетным устройством страны [6].

Комплементарно-адаптивное применение инструментов межбюджетных отношений предполагает выделение двух потоков бюджетных ресурсов: восходящий поток денежных средств, который формирует доходы государственного бюджета, и нисходящий поток, который обеспечивает дополнительные поступления централизованных финансов из федерального бюджета в бюджеты субъектов федерации. Наибольшее значение для целей управления сбалансированностью бюджетов субъектов федерации имеет нисходящий поток, который позволяет формировать дополнительные источники для субъектов с низким уровнем бюджетной устойчивости [7] (табл.1).

Таблица 1

Комплементарно-адаптивное сочетание мер бюджетных отношений в отношении регионов с различными типами устойчивости

	Тип региона	Меры
1	Регионы абсолютно устойчивые	Разработка регионами новых инвестиционных проектов для поддержания действующего типа устойчивости региона.
2	Регионы устойчивые	Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере горизонтальных межбюджетных отношений. Повышение результативности использования капитальных расходов регионального бюджета. Внедрение методики факторного анализа устойчивости бюджета [8].
3	Регионы нормально устойчивые	Разработка мер стимулирования собираемости налогов и развития предпринимательской деятельности на территории региона. Совершенствование системы финансового контроля. Оптимизация расходной базы бюджета региона.

	Тип региона	Меры
4	Регионы относительно устойчивые	Изменение системы пополнения доходной части бюджета посредством замены различных форм бюджетных трансфертов дополнительными нормативами от налогов.
5	Регионы неустойчивые	Изменение принципов расходования финансовых ресурсов. Разработка нормативов планирования и софинансирования расходов бюджета субъекта.
6	Регионы абсолютно неустойчивые	Разработка бюджетного менеджмента, применение системы территориального выравнивания. Совершенствование политики в области доходов бюджета субъекта. Повышение бюджетной ответственности субъектов.

К абсолютно устойчивым регионам, по результатам кластерного анализа, можно отнести Москву. Однозначно, что для данного типа бюджета не требуется отдельных мер государственной политики, направленной на повышение устойчивости, и соответственно нет необходимости предоставлять трансферты из вышестоящего уровня бюджета, так как регион финансово независим, а бюджет абсолютно устойчив. Поэтому в рамках реализации концепции комплементарно-адаптивного сочетания инструментов межбюджетных отношений никаких отдельных мер по совершенствованию бюджета не принимается.

Такая же ситуация складывается с регионами, отнесенными к устойчивым. По результатам типологии к такому типу отнесены Санкт-Петербург, Мурманская область, Тюменская область, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Чукотский АО. В данных регионах состояние финансово-бюджетной системы соответствует нормативным значениям коэффициентов бюджетной устойчивости. В связи с этим меры бюджетной политики в рамках концепции комплементарно-адаптивного сочетания инструментов межбюджетных отношений могут направлены на поддержание устойчивости на определенном уровне.

К регионам с нормальным типом устойчивости отнесены Вологодская область, Липецкая область, Республика Татарстан, Самарская область, Ярославская область, Республика Башкортостан, Пермская область, Челябинская область, Белгородская область, Свердловская область, Томская область, Республика Коми, Красноярский край, Калининградская область, Кемеровская область, Магаданская область.

В данных регионах состояние финансово-бюджетной системы сбалансированное, т.е. наблюдается пропорциональный рост доходов и расходов бюджета. Соответственно меры межбюджетного регулирования могут быть направлены на поддержание положительной динамики, а также на увеличение доходной части бюджета.

К относительно устойчивым регионам отнесены Удмуртская Республика, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Рязанская область, Тверская область, Тульская область, Кировская область, Ленинградская область, Омская область, Новосибирская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Пензенская область, Иркутская область, Архангельская область, Республика Карелия, Хабаровский край, Амурская область, Республика Хакасия, Республика Бурятия, Камчатская область, Приморский край, Еврейская АО. В таких регионах есть отдельные проблемы с финансированием расходов собственными доходами, требуются дополнительные ресурсы, перечисляемые региону на долговременной основе, что в перспективе позволит стать региону динамично развивающимся и финансово стабильным. В данном случае необходимы меры, направленные на поддержку региональных бюджетов.

К неустойчивым регионам отнесены Оренбургская область, Орловская область, Астраханская область, Курская область, Саратовская область, Тамбовская область, Ростовская область, Воронежская область, Республика Мордовия, Чувашская республика, Алтайский край, Ставропольский край, Северная Осетия-Алания, Костромская область,

Ульяновская область, Псковская область, Владимирская область, Брянская область, Курганская область, Калужская область, Смоленская область, Читинская область. В таких регионах необходим контроль за динамикой основных социально-экономических показателей и развитием региона вышестоящим уровнем бюджетной системы в целях своевременного реагирования на негативные проявления в социально-экономическом развитии.

К абсолютно неустойчивым регионам отнесены Республика Дагестан, Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Алтай, Республика Тыва, Ивановская область, Республика Мари Эл. В таких регионах бюджет требует активной поддержки вышестоящего уровня. Необходимо вмешательство федерального центра и разработка федеральной программы экономического и социального развития.

В целях сохранения определенного уровня государственных расходов и сохранения сбережений бюджетов субъектов необходимо обеспечить финансирование условно финансируемых

расходов: в случае невыполнения плановых показателей по доходам — за счет корректировки гарантированного трансферта в сторону увеличения; в случае выполнения плановых показателей по доходам — за счет нефтяных доходов федерального бюджета; либо использовать следующий механизм: в случае невыполнения плановых показателей по доходам, в первую очередь, сокращать условно финансируемые расходы; если сокращение условно финансируемых расходов не покрывает падение доходов, образовавшийся дефицит в связи с финансированием утвержденных расходов, которые уже распределены, покрывать за счет увеличения гарантированного трансферта из федерального фонда.

При этом корректировка размера гарантированного трансферта на следующий год должна происходить в плановом периоде, а не в отчетном финансовом году [9]. Таким образом, будет обеспечена стабильность расходов государственного бюджета, что позволит минимизировать риски неэффективного исполнения расходов федерального бюджета, повысить бюджетную устойчивость как федерального, так и региональных бюджетов (рис.2).

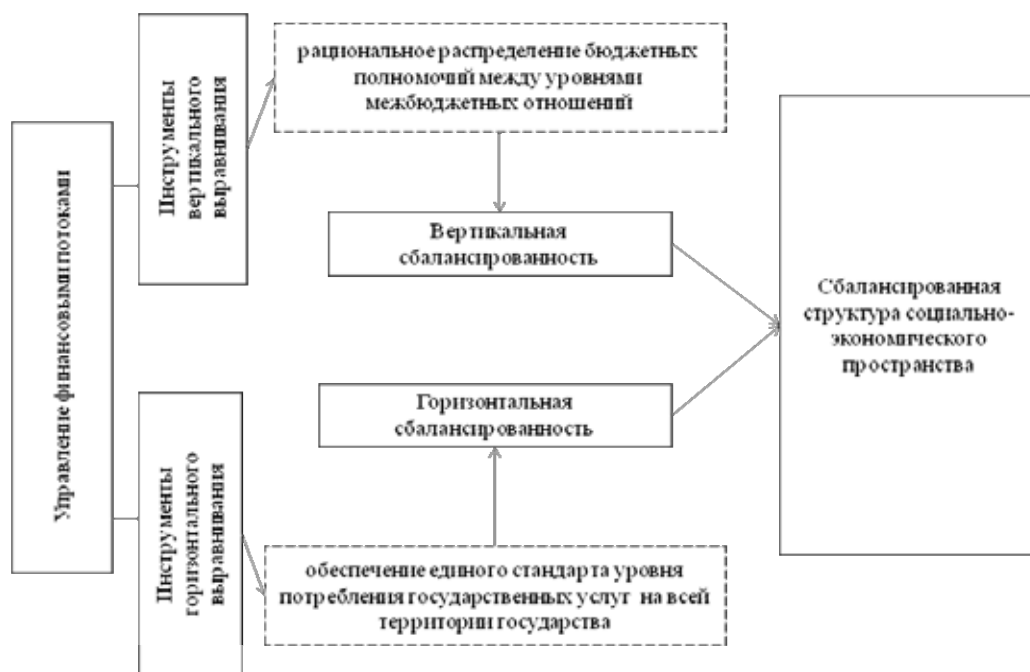


Рисунок 2. Комплементарно-адаптивное применение инструментов межбюджетных отношений в условиях сглаживания неравномерности социально-экономического развития регионов

Комплементарно-адаптивное применение инструментов межбюджетного регулирования, в частности сочетание инструментов вертикального и горизонтального выравнивания, а также бюджетного стимулирования позволит сформировать активную региональную политику экономического роста. При таком сочетании становится возмож-

ным решение задачи выравнивания условий производства социальных благ на отдельных территориях. Это позволяет донору контролировать бюджет реципиентов, влиять как на объем, так и на структуру расходов региона. Данная задача может быть решена через систему целевых грантов.

Примечания:

1. Шевченко И.К., Развадовская Ю.В. Инновационные детерминанты неравномерности экономического пространства: методика оценки и факторы преодоления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. №16. С. 21-25.
2. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. N.Y., 1986.
3. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / Московский общественный научный фонд; Институт макроэкономических исследований. М., 2000.
4. Прикладной бюджетный анализ: методика и подходы / под ред. В.А. Бескровной. СПб.: Норма, 2002. 272 с.
5. Попов Г.Х. Эффективное управление. М.: Экономика, 1985. 335с.
6. Назаров В.С. Финансовое выравнивание уровня развития отдельных регионов // Региональная экономика теория и практика. 2003. №2. С. 31-37.
7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Эдиториал УРСС, 2002. 368 с.
8. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д: Феникс. 2001. 416 с.
9. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма, 2002. 456 с.

References:

1. Shevchenko I.K., Razvadovskaya Yu.V. Innovation determinants of unevenness of economic space: technique of an assessment and factors of overcoming // Regional Economy: Theory and Practice. 2009. No. 16. P. 21-25.
2. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. N.Y. 1986.
3. Target programs of development of regions: recommendations for improvement of development, financing and realization. / Moscow Public Scientific Fund. Institute of Macroeconomic Researches. M.: 2000.
4. Applied budgetary analysis: technique and approaches / Ed. V.A.Beskrovnaya. SPb.: Norma. 2002. 272 pp.
5. Popov G Kh. Effective management. M.: Economy. 1985. 335 pp.
6. Nazarov V.S. Financial alignment of a level of development of certain regions // Regional Economy: Theory and Practice. 2003. No. 2. P. 31-37.
7. Leksin V.N., Shvetsov A.N. The state and regions. Theory and practice of the state regulation of territorial development. M.: Editorial URSS, 2002. 368 pp.
8. Ignatov V.G., Rudoy V.V. Local government. Rostov-on-Don: Phoenix. 2001. 416 pp.
9. Krokhina Yu.A. Budgetary right and Russian federalism. M.: Norma, 2002. 456 pp.