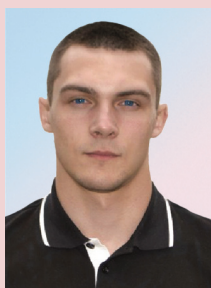


МОЛОДЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛИ

УДК 336.143(470.12), ББК 65.261.3-18(2Рос-12)

© Галухин А.В.

Устойчивость как базовый принцип ответственной бюджетной политики



**Антон Викторович
ГАЛУХИН**

аспирант, младший научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, antongalukhin@yandex.ru)

Аннотация. Автор затрагивает весьма актуальные вопросы управления устойчивостью бюджетных систем регионов. Перспективность изучения этой проблематики подтверждается на самом высоком уровне – Президентом РФ. В статье установлено, что основными составляющими понятия финансовой устойчивости бюджетов являются: самостоятельность (независимость) территории, её платёжеспособность и сбалансированность доходов и расходов. На основе ситуационного анализа состояния общественных финансов регионов СЗФО выявлено снижение самостоятельности территорий, ухудшение положения с долговой нагрузкой в посткризисный период, а также нерешённость проблемы несбалансированности доходов и расходов. Установлена ограниченность возможностей территорий в поиске дополнительных источников финансовых ресурсов, хотя антикризисные инструменты бюджетного процесса (региональные резервные фонды) не используются в полной мере. В результате проведённого анализа определено, что повышению устойчивости бюджетных систем регионов должны способствовать: модернизация модели бюджетного федерализма, укрепление и развитие налогового потенциала, повышение эффективности бюджетных расходов, активизация использования потенциала региональных резервных фондов. По мнению автора, своевременность принятия этих мер будет обеспечена за счёт проведения постоянного мониторинга финансового положения субъектов РФ.

Ключевые слова: общественные финансы, консолидированный бюджет региона, сбалансированность, финансовая устойчивость, пути и методы повышения финансовой устойчивости бюджетов.

В современных условиях, характеризующихся высокой волатильностью мировых товарных рынков и усилением влияния глобализационных процессов на региональную экономику, особую актуальность приобретает изучение проблемы управления финансовой устойчивостью территориальных бюджетов. Ограниченность их доходных возможностей, рост социальных обязательств государства, в том числе по исполнению указов Президента РФ от 7 мая 2012 года, ещё более актуализируют данную проблему.

Интерес к ней отечественных и зарубежных учёных существенно возрос в контексте мирового кризиса 2008–2009 гг., ограничившего доступ предприятий к рынку заёмного капитала. Следствием этого стало сокращение объёмов промышленного производства, а бюджеты всех уровней лишились значительной части налоговых доходов.

В этой связи в Бюджетном Послании Федеральному Собранию РФ на 2014–2016 годы В.В. Путин указал главную задачу, которая стоит перед страной, – «обеспечить долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетной системы как базовых принципов при безусловном выполнении всех обязательств государства даже в условиях неблагоприятной внешней конъюнктуры» [1].

Вопросам финансовой устойчивости бюджетной системы посвящена масса исследований, особенно в области микроэкономики. Финансово-экономическое положение хозяйствующего субъекта является одним из основных критериев, по которым можно с уверенностью судить об эффективности его деятельности и инвестиционной привлекательности.

Значительное количество различных позиций в отношении сущности рассматриваемого понятия имеет место на уровне

мезо- и макроэкономики, вследствие резкого всплеска интереса к изучению финансовой устойчивости бюджетов и относительно малого промежутка времени для формирования общепринятого подхода.

Так, Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко, Л.Ш. Лозовской и Е.Б. Стародубцева приравнивают друг к другу категории «финансовая устойчивость бюджета» и «финансовая устойчивость хозяйствующего субъекта». А.В. Грачёв, Л.В. Давыдова, Л. Пикман и А.С. Громова рассматривают данную категорию с точки зрения устойчивости равновесия и устойчивости развития. Вместе с тем неоспоримо то, что её необходимо рассматривать в динамике, то есть с делением по временному аспекту. Этой позиции придерживаются такие отечественные учёные, как Т.В. Доронина, Р.Р. Ахметов, С.М. Каратаев, Н.И. Яшина и другие [15].

Систематизация теоретических основ изучения финансовой устойчивости бюджетов позволяет установить её следующие составляющие:

- самостоятельность (независимость) территории в реализации полного комплекса полномочий;
- платёжеспособность, то есть способность своевременно выполнять обязательства за счёт ресурсов, имеющихся в распоряжении в текущем и долгосрочном периодах;
- сбалансированность доходов и расходов бюджетов под воздействием внешних и внутренних факторов.

Методологическая база исследования данной проблематики достаточно обширна, и это обуславливает разногласия между авторами в вопросе о количестве параметров для определения уровня финансовой устойчивости, отсутствие единой точки зрения в отношении информационной базы для их расчёта.

Основная дискуссия разворачивается вокруг следующих вопросов: стоит ли ограничиваться только показателями бюджетной системы? Дополнять ли анализ индикаторами финансовой устойчивости отдельных предприятий или конкретных отраслей промышленности или проводить оценку вместе с показателями социально-экономического развития территории?

По нашему мнению, для определения уровня финансовой устойчивости территориальных бюджетов вполне можно ограничиться расчётом коэффициентов, применяемых в бюджетном анализе.

В то же время индикаторы социально-экономического развития территорий целесообразно использовать для факторного анализа произошедших изменений при разработке управленческих решений по минимизации рисков снижения финансовой устойчивости бюджета и поиску направлений её повышения. Использование индикаторов финансового состояния отдельных предприятий или отраслей имеет смысл, если бюджетная система территории сильно зависима от какого-то одного доходного источника.

В.Б. Ияшвили и М.Е. Чичелев [5], в рамках принципов формирования бюджетной политики и бюджетных показателей, указывают на тот факт, что хороший бюджет не тот, который обеспечивает максимальный объём бюджетных расходов, а тот, который в наибольшей степени способствует повышению уровня жизни (комфортности среды обитания) членов сообщества с помощью создания условий для достижения максимально возможного результата, так как конечная обеспеченность граждан зависит от объёма продукта, который они произведут [5].

Следовательно, в качестве индикатора, наиболее полно характеризующего социально-экономическое развитие террито-

рии в агрегированном виде, может быть принят объём ВРП.

В силу сложившихся объективных и субъективных условий хозяйствования регионы России имеют неодинаковый уровень экономического развития. По итогам 2011 года дифференциация регионов СЗФО по объёму ВРП в расчёте на душу населения составила более 3 раз (максимальное значение – в Республике Коми, минимальное – в Псковской области). Причём в половине регионов округа данный показатель ниже среднероссийского в 1,2–2,1 раза, а в Вологодской области за анализируемый период он составил лишь 103,8% к уровню 2006 года в реальном выражении. Это свидетельствует о стагнации экономики региона и, как следствие, его доходных возможностей (*табл. 1*).

Экономическое развитие субъектов РФ оказывает существенное влияние на финансовую устойчивость их бюджетов, выступая главным фактором их самостоятельности. Анализ показал, что финансовая независимость территорий повсеместно снижается. Это выражается в сокращении доли их налоговых и неналоговых доходов.

Наиболее острая ситуация в Псковской области: её бюджет почти наполовину формируется за счёт безвозмездных поступлений. Вызывает озабоченность и траектория развития Республики Коми и Новгородской области, в которых доля собственных доходов за 2006–2012 гг. сократилась более чем на 20% (*табл. 2*).

В то же время одним из показателей, характеризующих устойчивость бюджета, является ежегодный рост доходных возможностей территории. Среди субъектов СЗФО за анализируемый период такой рост отмечался только в Псковской и Ленинградской областях. В остальных регионах стабильность темпов роста

Таблица 1. Подушевой объём валового регионального продукта в регионах СЗФО (в ценах 2011 года, тыс. руб.)

Регион СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Изменение 2011 г. к 2006 г., %
Республика Коми	355,3	365,1	394,7	380,8	414,6	484,9	136,5
г. Санкт-Петербург	270,5	335,0	376,1	353,6	370,6	420,6	155,4
Архангельская область	262,8	303,0	290,8	300,7	321,3	361,0	137,4
Мурманская область	294,9	332,6	331,3	290,8	310,8	329,0	111,6
Ленинградская область	243,7	259,9	283,9	291,8	303,9	326,5	134,0
Вологодская область	254,6	281,2	300,4	215,3	235,1	264,2	103,8
Калининградская область	171,0	219,1	240,6	208,6	220,9	243,8	142,6
Новгородская область	175,6	188,3	222,9	211,4	212,5	236,0	134,4
Республика Карелия	194,8	224,8	220,4	187,7	198,0	223,0	114,4
Псковская область	111,7	124,5	132,4	125,6	136,5	152,9	136,8
СЗФО	249,1	288,8	312,4	289,7	307,3	345,3	138,6
РФ	243,9	278,7	298,4	258,7	279,9	316,6	129,8

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru>).

Таблица 2. Собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО (в расчёте на душу населения)

Регион СЗФО	2006 г.		2008 г.		2010 г.		2012 г.		Изменения, 2012 г. к 2006 г.		
	Тыс. руб.	Доля, %*	Тыс. руб.	Доля, %*	Тыс. руб.	Доля, %*	Тыс. руб.	Доля, %*	Тыс. руб.	Темп роста, %	Доля, п.п.
г. Санкт-Петербург	67,0	87	81,8	88	66,7	85	67,6	82	0,6	100,9	-5,0
Республика Коми	50,0	97	55,0	91	51,2	88	64,5	76	14,5	128,9	-21,0
Мурманская область	46,1	89	55,4	74	58,7	83	57,1	74	11,0	123,8	-15,0
Ленинградская область	31,4	87	40,8	85	40,8	91	45,8	82	14,4	145,9	-5,0
Архангельская область	26,5	77	38,1	72	35,7	71	43,5	71	17,0	164,5	-6,0
Республика Карелия	29,1	80	36,2	70	38,3	78	37,7	63	8,6	129,3	-17,0
Вологодская область	38,1	87	50,3	93	33,6	88	36,6	72	-1,5	96,1	-15,0
Новгородская область	24,0	82	33,1	78	30,7	85	36,0	60	12,0	150,4	-22,0
Калининградская область	28,5	77	34,8	67	32,0	73	35,6	62	7,1	125,0	-15,0
Псковская область	17,7	70	22,0	67	22,4	68	24,9	55	7,2	141,0	-15,0
СЗФО	45,5	86	56,2	83	49,3	83	52,9	76	7,4	116,3	-10,0
<i>РФ</i>	36,9	82	46,1	79	39,4	76	44,9	73	8,0	121,6	-9,0

* Доля собственных доходов в общем объёме доходов субъекта РФ.
 Источник: рассчитано по данным отчётности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

собственных доходов была нарушена под влиянием кризиса 2008–2009 гг.

Вместе с тем, как выявлено, наиболее динамично развивающаяся территория СЗФО – город Санкт-Петербург за тот же период не нарастил в реальном выражении свои доходные возможности.

Однако в Мурманской области, экономический рост которой составил всего 111%, обеспеченность собственными доходами возросла на 23,8%. Данное несоответствие отчасти объясняется ростом численности населения г. Санкт-Петербурга (109,8% к уровню 2006 года) и сокращением этого показателя в Мурманской области (90,3% к уровню 2006 года).

Но проблема состоит в том, что столица СЗФО за 2006–2012 гг. создала условия для формирования налоговых поступлений, которые в соответствии с существующим законодательством подлежат зачислению в федеральный бюджет (в основном НДС и акцизы). Подобная ситуация отмечается также в Калининградской, Ленинградской, Архангельской областях и Республике

Карелия, налоговые доходы которых, поступившие в федеральный бюджет из объёма собранных на этих территориях, в реальном выражении возросли (табл. 3).

Сокращение доли собственных финансовых возможностей регионов, сочетающееся с проведением политики по централизации доходов бюджетной системы страны на федеральном уровне, сопровождающееся регулярным пересмотром расходных обязательств нижестоящих уровней управления (рост делегированных расходов) [3, 10], привело к тому, что в среднем по стране реальный дефицит после кризиса не опускался ниже 30%. Более того, данный показатель был выше отметки 80% в Архангельской (в 2009 году), Псковской (в 2009, 2011 и 2012 гг.) и Калининградской (в 2009 году) областях. Превышение уровня 15%, уже являющееся свидетельством неустойчивости бюджетных систем [15], в 2012 году зафиксировано в Мурманской, Вологодской, Архангельской, Новгородской, Калининградской, Псковской областях, республиках Коми и Карелия (табл. 4).

Таблица 3. Динамика налогов, сборов и иных обязательных платежей, поступивших в федеральный бюджет из объёма собранных на территории регионов СЗФО (в ценах 2012 года)

Регион СЗФО	2006 г.	2008 г.		2010 г.	2012 г.		Изменения, 2012–2006 гг.		
	Млрд. руб.	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Темп роста, %	Доля, п.п
Калининградская область	18,5	26,8	49	22,6	48,5	63	30,0	262,2	19,0
Республика Коми	86,7	90,2	65	76,2	64,9	56	-21,8	74,8	-11,0
Ленинградская область	39,4	42,6	41	36,0	59,2	43	19,8	150,4	-1,0
г. Санкт-Петербург	141,7	131,5	29	111,1	167,0	37	25,3	117,9	1,0
Архангельская область	5,8	2,9	9	2,5	7,5	19	1,7	130,0	0,9
Вологодская область	15,6	29,1	34	24,5	6,7	15	-8,9	42,9	-12,0
Республика Карелия	3,1	3,3	14	2,8	3,3	15	0,2	108,0	0,0
Псковская область	2,4	1,5	11	1,2	1,9	13	-0,5	80,0	-6,0
Мурманская область	13,2	12,3	23	10,4	5,7	13	-7,5	43,1	-15,0
Новгородская область	3,2	5,6	23	4,8	2,8	13	-0,4	86,8	-6,0
СЗФО	329,2	345,9	30	292,1	406,0	39	76,8	123,3	7,0

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.

Таблица 4. Реальный дефицит консолидированных бюджетов регионов СЗФО (в % к собственным доходам)

Регион СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Изменение 2012 г. к 2006 г., п.п.
г. Санкт-Петербург	-0,1	-8,2	-23,8	-31,1	-27,1	-25,0	-14,7	-14,7
Ленинградская область	-10,8	-14,3	-20,8	-27,6	-12,5	-14,9	-14,8	-3,9
Республика Коми	-3,6	-11,7	-15,4	-32,0	-17,5	-22,9	-20,9	-17,3
Мурманская область	-26,9	-23,4	-40,5	-47,0	-19,5	-21,5	-32,1	-5,3
Вологодская область	-16,3	-18,8	-10,3	-67,1	-47,5	-45,2	-32,4	-16,1
Архангельская область	-35,8	-28,5	-56,7	-88,1	-56,5	-64,8	-34,7	1,1
Новгородская область	-31,8	-31,3	-41,5	-57,1	-53,0	-36,7	-46,7	-15,0
Республика Карелия	-39,5	-51,9	-53,8	-72,6	-46,8	-38,5	-47,6	-8,2
Калининградская область	-33,4	86,7	-49,6	-79,9	-56,6	-64,5	-48,8	-15,4
Псковская область	-33,8	-41,4	-52,4	-80,5	-72,3	-82,9	-84,7	-50,9
СЗФО	-10,0	-15,6	-28,4	-43,2	-31,4	-30,7	-24,2	-14,2
<i>РФ</i>	-7,9	-17,5	-27,2	-47,4	-33,3	-31,8	-30,7	-22,8

Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Таблица 5. Соотношение темпов роста доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов СЗФО

Регион СЗФО	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Мурманская область	1,03	1,23	0,95	1,11	0,97	0,89
Псковская область	0,95	1,45	0,94	1,01	1,01	0,91
Республика Карелия	0,92	1,50	0,90	1,11	1,01	0,94
Ленинградская область	0,97	1,16	0,92	1,11	1,00	0,97
Республика Коми	0,93	1,11	0,99	1,04	0,96	0,99
Калининградская область	1,00	1,37	1,04	0,87	1,08	0,99
г. Санкт-Петербург	0,92	1,03	1,03	0,99	1,02	1,00
Архангельская область	1,06	1,19	0,96	1,13	0,92	1,01
Новгородская область	1,00	1,25	0,98	0,93	1,16	1,04
Вологодская область	0,98	1,19	0,86	1,01	1,00	1,08

Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Помимо того, проблема несбалансированности консолидированных бюджетов не решается в половине регионов СЗФО: темпы роста доходов отстают от темпов роста расходов, то есть происходит принятие расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими доходными возможностями. Такая ситуация в 2006–2012 гг. отмечалась в Мурманской, Псковской, Ленинградской, Калининградской областях, республиках Карелия и Коми (табл. 5). Вместе с тем в среднесрочной перспективе ситуация может не только сохраниться, но и усугубиться в связи с

необходимостью исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. [11]. В одной только Вологодской области недостаток средств на их исполнение в 2013–2016 гг. составляет 17,7 млрд. руб. (9,2% собственных доходов) при запланированном ежегодном дефиците в размере 3,9–10,3% налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет региона.

Исполнение бюджетов с дефицитом привело к необходимости покрытия недостающего объема ресурсов за счёт заёмных средств [13]. В итоге весь посткризисный период характеризуется ростом долговой

Таблица 6. Долговая нагрузка регионов СЗФО

Регион СЗФО	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		Изменение, 2012 г. к 2008 г., п.п.
	млрд. руб.	%*	млрд. руб.	%*	млрд. руб.	%*	млрд. руб.	%*	млрд. руб.	%*	
Вологодская область	1,8	3,7	11,0	37,5	19,0	50,6	26,9	63,9	30,9	70,5	66,8
Калининградская область	7,5	29,5	12,0	52,6	17,9	64,9	21,6	69,7	21,5	63,8	34,2
Республика Карелия	4,1	22,2	7,4	42,1	10,2	44,8	9,7	35,6	12,5	51,9	29,6
Новгородская область	2,8	16,4	4,7	28,2	8,9	49,2	10,0	46,4	11,5	50,9	34,5
Псковская область	0,2	1,7	0,4	3,5	1,8	12,6	5,3	32,8	8,0	48,3	46,7
Архангельская область	5,4	14,7	11,1	35,7	15,6	38,4	20,6	47,2	24,7	46,9	32,2
Мурманская область	0,8	2,4	7,3	21,0	9,6	22,2	6,0	12,6	10,2	22,6	20,2
Республика Коми	3,2	8,0	7,1	19,4	6,8	15,8	9,3	18,4	12,4	21,6	13,6
Ленинградская область	5,8	10,7	6,3	11,5	6,5	10,2	6,6	9,1	8,0	10,0	-0,7
г. Санкт-Петербург	0,3	0,1	1,8	0,7	6,6	2,2	8,5	2,5	21,3	6,4	6,2
СЗФО, млрд. руб.	31,5	5,3	69,2	13,3	102,7	16,6	124,6	17,6	161,0	22,3	17
РФ, млрд. руб.	599,6	11,8	1024,5	23,2	1265,5	24,4	1387,3	22,8	1596,8	24,9	13,1

* Отношение объёма государственного и муниципального долга к собственным доходам консолидированного бюджета субъекта РФ.
Источник: рассчитано по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

нагрузки на субъекты СЗФО. В относительном выражении наиболее заметно она увеличилась в г. Санкт-Петербурге (в 62 раза), Псковской (почти в 40 раз), Вологодской (в 17 раз) и Мурманской (в 12 раз) областях. По отношению к собственным доходам консолидированных бюджетов долговая нагрузка превысила 50% в Вологодской, Калининградской, Новгородской областях и Республике Карелия (табл. 6).

Критическим с точки зрения оценки финансовой устойчивости является значение, превышающее 100% и свидетельствующее о неплатёжеспособности территории [16]. Так, по состоянию на октябрь 2013 года государственный долг Вологодской области превысил пороговый уровень. Очевидно, что тенденция роста её долговой нагрузки не будет переломлена ни в 2014, ни в 2015 годах. Однако расходы на обслуживание государственного долга, которые в 2012 году достигли 2% всего

объёма расходов области, вызывают необходимость сокращения финансирования других статей бюджета, в том числе социальной направленности. Это является фактором роста социальной напряженности, а также причиной недостижения целевых параметров и показателей социально-экономического развития территории.

Отмеченные тенденции развития регионов СЗФО позволяют определить, что наиболее слабыми с точки зрения финансовой устойчивости бюджетов являются Вологодская, Мурманская, Псковская области, Республика Карелия. В остальных субъектах округа были также отмечены тенденции ухудшения финансового положения в посткризисный период.

Вместе с тем существенным препятствием для решения данной проблемы является законодательство, которое, регламентируя бюджетный процесс субъектов и муниципальных образований Российской Федерации, ограничивает возможности

Таблица 7. Удельный вес региональных и местных налогов в консолидированных бюджетах регионов СЗФО, %

Регион СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Изменение, 2012–2006 гг., п.п.
Вологодская область	7,5	8,6	7,0	16,4	11,8	13,5	18,6	11,1
Ленинградская область	16,8	14,8	14,4	17,1	15,7	16,3	17,3	0,5
Калининградская область	18,8	19,1	19,7	23,9	19,8	16,3	17,1	-1,7
Новгородская область	13,7	13,3	12,5	14,5	15,4	12,2	14,0	0,3
г. Санкт-Петербург	11,9	11,2	10,8	13,4	11,8	10,6	12,6	0,7
Псковская область	13,9	11,2	12,1	13,3	12,1	9,9	11,5	-2,4
Республика Коми	13,5	14,3	14,0	18,2	16,2	11,0	11,2	-2,3
Республика Карелия	16,4	15,3	14,2	19,6	13,8	9,3	10,9	-5,5
Мурманская область	9,8	8,2	9,7	10,8	8,4	7,5	9,1	-0,7
Архангельская область	10,4	7,0	5,1	8,4	6,4	8,9	7,7	-2,7
СЗФО	12,1	11,9	11,5	15,4	13,3	12,0	13,6	1,5
<i>РФ</i>	11,1	10,9	10,8	14,4	13,0	12,3	13,5	2,4

Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс].
– Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>

региональных органов управления в сфере увеличения финансовых ресурсов подконтрольной им территории.

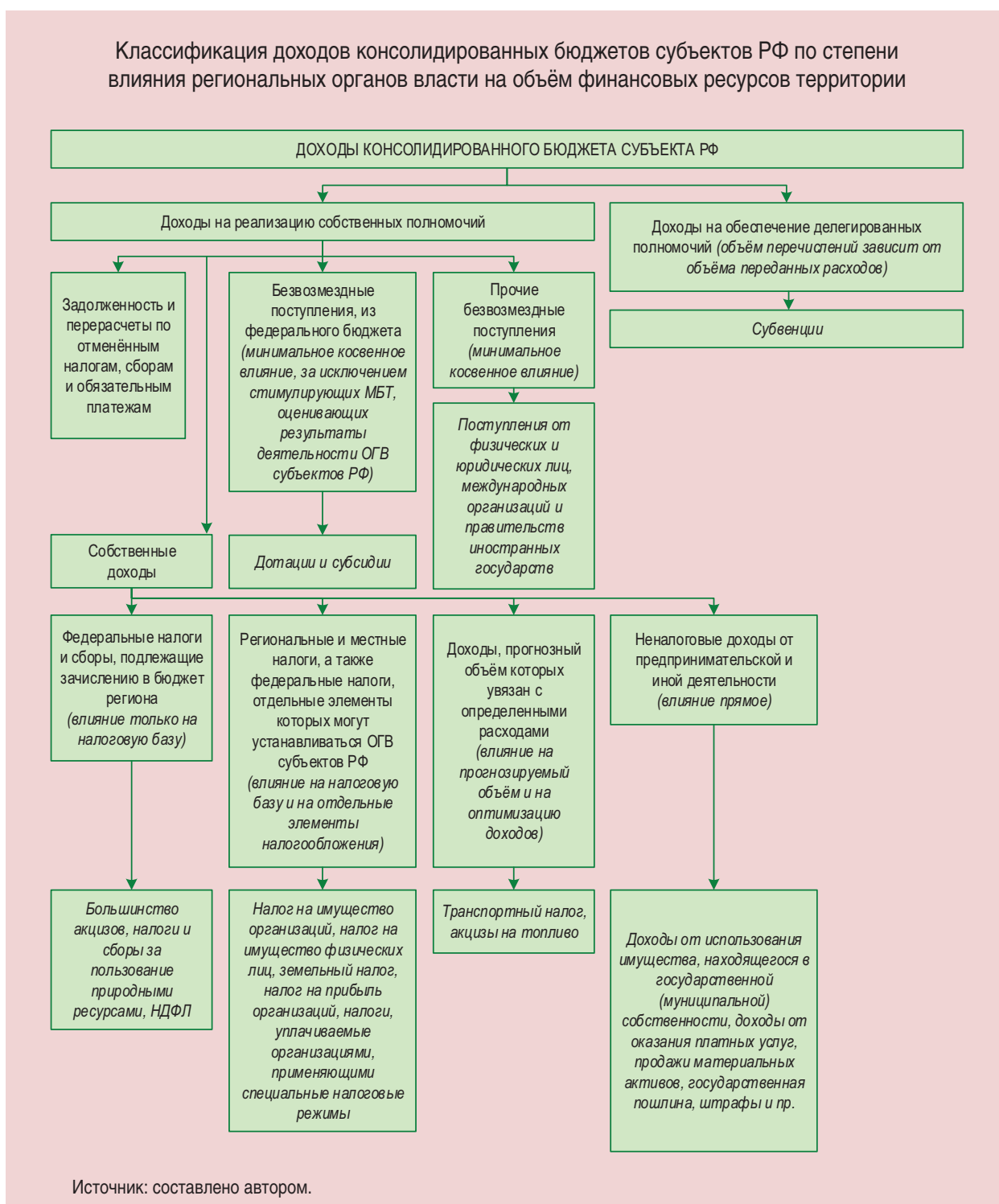
Согласно Бюджетному кодексу РФ, региональные социально-экономические системы могут аккумулировать дополнительный объём денежных средств на финансирование собственных полномочий за счёт варьирования в установленных федеральным центром рамках ставок имущественных налогов регионального (налог на имущество организаций, транспортный налог) и местного (налог на имущество физических лиц, земельный налог) значения, а также за счёт изменения элементов налогообложения специальных налоговых режимов. Однако удельный вес перечисленных налогов в консолидированных бюджетах субъектов СЗФО за 2006–2012 гг. не превышал отметку 19%. При том что доля субфедеральных налогов сократилась в Калининградской, Псковской, Мурманской и Архангельской областях, в республиках Коми и Карелия (табл. 7).

Кроме того, аккумулировать дополнительный объём финансовых ресурсов в территориальных бюджетных системах можно путём увеличения налоговой базы

федеральных налогов (акцизы и НДС от отдельных видов товаров, НДСЛ) и изменения отдельных элементов налогообложения (налог на прибыль). Прямое влияние на увеличение доходной части территориальных бюджетов региональные органы власти имеют и в части повышения эффективности использования государственной и муниципальной собственности.

На объёмы безвозмездных поступлений из федерального бюджета (дотации и субсидии), от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств органы государственной власти (ОГВ) регионов могут повлиять лишь косвенно, за исключением межбюджетных трансфертов, оценивающих результаты их деятельности (рисунок).

Вместе с тем опыт построения бюджетного федерализма развитых зарубежных стран, таких как ФРГ и США, свидетельствует о том, что распределение поступлений по основным доходобразующим налогам (общие налоги в Германии составляют 70% налоговых доходов консолидированного бюджета страны, в США – порядка 75%) между всеми



уровнями бюджетной системы является более прогрессивным механизмом, обеспечивающим устойчивость пополнения казны всех уровней власти [6]. Подобный подход характерен и для других федеративных государств, например таких, как

Австралия и Австрия. Распределение налоговых отчислений по всей иерархии бюджетов стимулирует каждый уровень власти создавать условия, обеспечивающие экономический рост за счёт включения дополнительного количества использу-

Таблица 8. Методы повышения уровня финансовой устойчивости территориальных бюджетных систем

Направления	Методы
Повышение эффективности управления доходами субфедеральных бюджетов	Применение сценарного подхода при разработке бюджетов. Оценка выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот. Варьирование отдельных элементов налогообложения, приводящих к мобилизации дополнительных доходов. Взыскание налогов с неплательщиков, сокращение и ликвидация задолженности путём её реструктуризации. Мобилизация неналоговых доходов.
Организация среднесрочного и краткосрочного бюджетного планирования	Увеличение горизонтов стратегического планирования. Мониторинг потребности в конкретных видах и объёмах государственных и муниципальных услуг. Внедрение практики среднесрочных контрактов.
Проведение контрциклической финансовой политики	При составлении бюджета исходить из консервативных сценариев развития доходной базы. В случае получения дополнительных доходов использовать их по двум направлениям: а) создание региональных резервных фондов; б) снижение объёма долговой нагрузки.
Оптимизация расходов субфедеральных бюджетов	Организация бюджетного процесса, ориентированного на результат: а) повышение эффективности использования реестра расходных обязательств; б) раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, не носящих «длящийся» характер. Совершенствование системы управления инвестиционными проектами, финансируемыми за счёт бюджетных средств. Повышение адресности мер по социальной поддержке населения. Ужесточение режима экономии бюджетных средств в период ухудшения экономической конъюнктуры.
Управление государственным (муниципальным) долгом	Ежегодный анализ объёма и состава задолженности, влияния на общую платёжеспособность. Оценка долговой ёмкости бюджета. Рефинансирование имеющегося долга с целью оптимизации структуры портфеля заимствований. Обеспечение равномерности выплат по обслуживанию и погашению долга. Реструктуризация просроченной кредиторской задолженности. Предоставление гарантий только при наличии соответствующего обеспечения.
Источник: составлено автором.	

мых факторов производства, в результате чего развивается налоговый потенциал и в распоряжении органов власти появляются дополнительные финансовые ресурсы [14].

Проведённый анализ бюджетного законодательства РФ позволил систематизировать применяемые и активно внедряемые в практику методы, направленные на повышение уровня финансовой устойчивости территориальных бюджетных систем (табл. 8).

В условиях нарастающей глобализации особое внимание следует уделить такому инструменту повышения уровня финансовой устойчивости бюджетов, как использование региональных резервных фондов [8].

По своей сути указанные фонды должны служить инструментом финансово-экономической политики региона, способствовать обеспечению её сбалансированности, сглаживания неблагоприятных колебаний в бюджетных доходах, сохраняя и перераспределяя их по времени, т.е. поддерживать уровень финансовой устойчивости бюджета в приемлемом диапазоне.

Функционирование резервных фондов отдельных административно-территориальных единиц федераций распространено в мировой практике. Наиболее известными и открытыми примерами таких фондов являются Постоянный резервный фонд Аляски (США), Постоянный доверительный фонд полезных ископае-

мых Вайоминга (США), Трастовый фонд наследственных сбережений Альберты (Канада) [8].

Однако до сих пор данный инструмент не используется регионами РФ в полную силу. Причиной этого является недостаточность доходных возможностей по финансированию расходных обязательств, что выражается в дефицитности территориальных бюджетных систем, которая, даже с учётом полученных безвозмездных поступлений из федерального центра, достигала в кризисные и посткризисные годы 23% (в Вологодской области в 2009 году) по отношению к собственным доходам.

Как свидетельствуют данные статистики, в 2012 году резервные фонды были созданы в 56 субъектах Российской Федерации. При этом, в соответствии с Приказом Министерства финансов РФ «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», одним из показателей, характеризующих качество исполнения бюджетов, является «удельный вес резервного фонда субъекта РФ в объёме расходов бюджета субъекта РФ» [10].

Судя по данным анализа, этот показатель ни в одном из субъектов РФ за 2006–2012 гг. не превысил отметку 0,07%.

Более того, в Ленинградской и Мурманской областях произошло уменьшение удельного веса зарезервированных средств в общем объёме бюджетных расходов, что свидетельствует о снижении роли регио-

нальных резервных фондов в обеспечении сбалансированности и устойчивости территориальных бюджетных систем.

Проведенный анализ позволил определить следующие основные пути обеспечения сбалансированности, повышения устойчивости бюджетов и сокращения дифференциации субъектов Российской Федерации по бюджетной обеспеченности:

1) модернизация модели бюджетного федерализма в направлении, обеспечивающем рост собственных доходов региональных бюджетов на основе активизации налоговых и неналоговых источников;

2) укрепление и развитие налогового потенциала, основанного на устойчивом росте созданного в регионе ВРП;

3) повышение эффективности и уровня планирования бюджетных расходов;

4) резервирование «сверхдоходов».

Своевременному принятию мер по управлению устойчивостью субфедеральных бюджетов будет способствовать проведение постоянного мониторинга финансового положения регионов и муниципальных образований.

Обеспечение устойчивой наполняемости централизованных фондов денежных средств позволит в конечном счёте создать условия для решения как текущих, так и долгосрочных задач государства за счёт полного ресурсного обеспечения долгосрочных программ социально-экономического развития территорий.

Литература

1. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
2. Воробьёва, Н.Н. Правовые проблемы создания и функционирования резервного фонда субъекта Российской Федерации / Н.Н. Воробьёва // Проблемы учёта и финансов. – 2011. – № 1. – С. 77-80.
3. Галухин, А.В. Бюджетная обеспеченность регионов СЗФО [Электронный ресурс] / А.В. Галухин // Вопросы территориального развития. – 2013. – № 8 (8). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3166>.

4. Давыдова, Л.В. Трансформация бюджетной системы в современных условиях : монография [Текст] / Л.В. Давыдова, Т.Л. Рассолова. – Орел : Изд-во ОРАГС, 2009. – 216 с.
5. Ияшвили, В.Б. О принципах формирования бюджетной политики и бюджетных показателей / В.Б. Ияшвили, М.Е. Чичелев // Сайт контрольно-счётной палаты Москвы. – Режим доступа: http://ksp.dev.armd.ru/common/upload/news/docs/Principles_formation.pdf
6. Казаков, В.В. Зарубежный опыт регионального выравнивания / В.В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2008. – № 3 (13). – С. 170-176.
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 года № 1662-р. – Режим доступа: <http://strategy2020.ru/>.
8. Кудрин, А. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт [Текст] / А. Кудрин // Вопросы экономики. – 2006. – № 2. – С. 28-45.
9. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [Электронный ресурс]: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 03.12.2012 года № 552 // Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
10. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 23.09.2013 года № 957. – Режим доступа: Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».
11. Поварова, А.И. Региональный бюджет 2013–2015: стабильность или выживание? / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 1. – С. 36-55.
12. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс] : проект Министерства финансов РФ от 22.02.2010 г. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/>
13. Пушкова, Н.Е. К вопросу об управлении государственным долгом региона / Н.Е. Пушкова // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 5 (61). – С. 53-62.
14. Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.
15. Шимширт, Н.Д. Анализ теоретических аспектов финансовой устойчивости регионов [Текст] / Н.Д. Шимширт // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 3 (15). – С. 171-178.
16. Шимширт, Н.Д. Повышение финансовой устойчивости бюджетов субъектов Федерации как стратегическая задача повышения эффективности публичных финансов / Н.Д. Шимширт // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – № 2 (22). – С. 147-158.
17. Яшина, Н.И. Управление расходами бюджетов административно-территориальных образований : монография / Н.И. Яшина, И.А. Гришунина. – Н. Новгород : НГТУ, 2004. – 324 с.
18. Jan Werner. The German Fiscal Federalism: in a State of Flux [Электронный доступ] / Jan Werner. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/wbi/ep/decentralization/ecalib/werner.pdf>

Galukhin A.V.

Sustainability as the basic principle of responsible budgetary policy

Anton Viktorovich Galukhin – Junior Research Associate, Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia, antongalukhin@yandex.ru)

Abstract. The author touches upon rather critical issues of management of the regional budget system sustainability. The prospect to studying this issue is confirmed at the highest level – by the RF President. The article indicates that the main components of the budgets financial sustainability concept are the following: the territory's self-sufficiency (independence), its solvency, income and expenditure balance.

The swot analysis of the public finances state in the Northwestern Federal District regions has revealed lowering independence of the territories, debt burden deterioration in the post-crisis period and the unsolved problem of income and expenses imbalance. The study shows the territories' capacity constraints to find additional financial resources, although the anti-crisis instruments of the budget process (regional reserve funds) are not used in full measure. The analysis has resulted in the development of directions to stimulate the regional budget system sustainability, such as the modernization model of fiscal federalism, strengthening and development of tax potential, improving the budget expenditures efficiency and encouraging the use of regional reserve funds potential. According to the author, the timeliness of these measures is to be achieved through continuous financial situation monitoring in the RF subjects.

Key words: Public finance, consolidated budget of the region, balance, financial sustainability, directions and methods to enhance the budgets' financial sustainability.

References:

1. Byudzhnetnoe Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu ot 13.06.2013 "O byudzhnetnoi politike v 2014–2016 godakh" [The RF President Budget Address to the Federal Assembly of June 13, 2013 "On Budget Policy in 2014–2016]. Spravochnaya pravovaya sistema "Konsul'tantPlyus" [Reference-Legal System "Konsultant Plus"].
2. Vorob'eva N.N. Pravovye problemy sozdaniya i funktsionirovaniya rezervnogo fonda sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [Legal Issues of Creation and Functioning of the RF Subject Reserve Fund], Problemy ucheta i finansov [Accounting and Finance Issues], 2011, no.1, pp. 77-80.
3. Galukhin A.V. Byudzhnaya obespechennost' regionov SZFO [Fiscal Capacity in the Northwestern Federal District Regions]. Voprosy territorial'nogo razvitiya [Territorial Development Issues], 2013, no.8(8). Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3166>.
4. Davydova L.V., Rassolova T.L. Transformatsiya byudzhnetnoi sistemy v sovremennykh usloviyakh: monografiya [The Budgetary System Transformation in Modern Conditions: Monograph]. Orel: Izd-vo ORAGS, 2009, 216 p.
5. Iyashvili V.B., Chichelev M.E. O printsipakh formirovaniya byudzhnetnoi politiki i byudzhnykh pokazatelei [On Principles of Formation of Budget Policy and Fiscal Indicators]. Sait kontrol'no-schetnoi palaty Moskvy [The Website of the Chamber of Control and Accounts of Moscow]. Available at: http://ksp.dev.armd.ru/common/upload/news/docs/Principles_formation.pdf
6. Kazakov V.V. Zarubezhnyi opyt regional'nogo vyravnivaniya [Foreign Experience of Regional Alignment]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Tomsk State Pedagogical University Bulletin], 2008, no.3(13), pp. 170-176.
7. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 17.11.2008 goda № 1662-r [The Concept of Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020: the RF Government Decree of November 17, 2008, no.1662-r]. Available at: <http://strategy2020.ru/>.
8. Kudrin A. Stabilizatsionnyi fond: zarubezhnyi i rossiiskii opyt [Stabilization Fund: Foreign and Russian Experience]. Voprosy ekonomiki [Economic Issues], 2006, no.2, pp.28-45.
9. O poryadke osushchestvleniya monitoringa i otsenki kachestva upravleniya regional'nymi finansami: Prikaz Ministerstva finansov Rossiiskoi Federatsii ot 03.12.2012 goda № 552 [On the Order of Monitoring and Evaluation of the Regional Finances Management Quality: Order of the RF Ministry of Finance of December 3, 2012, no.552]. Spravochnaya pravovaya sistema "Konsul'tantPlyus" [Reference-Legal System "Konsultant Plus"].
10. Ob osnovnykh napravleniyakh byudzhnetnoi i nalogovoi politiki Vologodskoi oblasti na 2014 god i planovyi period 2015 i 2016 godov: Postanovlenie Pravitel'stva Vologodskoi oblasti ot 23.09.2013 goda № 957 [On the Basic Directions of the Vologda Oblast Budgetary and Tax Policies for 2014 and the Planned Period of 2015–2016: the Vologda Oblast Government Decree of September 23, 2013, no.957]. Spravochnaya pravovaya sistema "Konsul'tantPlyus" [Reference-Legal System "Konsultant Plus"].
11. Povarova A.I. Regional'nyi byudzhnet 2013–2015: stabil'nost' ili vyzhivanie? [Regional Budget for 2013–2015: Stability or Survival?]. Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2013, no.1, pp. 36-55.

12. Programma povysheniya effektivnosti upravleniya obshchestvennymi (gosudarstvennymi i munitsipal'nymi) finansami na period do 2018 goda: proekt Ministerstva finansov RF ot 22.02.2010 g. [The Program to Increase the Efficiency of Public (State and Municipal) Finance Management for the Period up to 2018: the Draft of the RF Ministry of Finance of February 22, 2010]. Available at: <http://www.minfin.ru/>
13. Pushkova N.E. K voprosu ob upravlenii gosudarstvennym dolgom regiona [On the Issue of the Region's Public Debt Management]. Problemy razvitiya territorii [Problems of Development of Territories], 2012, no.5(61), pp. 53-62.
14. Uskova T.V., Povarova A.I., Orlova V.S. Obshchestvennye finansy regionov: priority modernizatsii [Public Finance of the Regions: Modernization Priorities]. Supervised by Ph.D. in Economics T.V. Uskova. Vologda: ISERT RAN, 2010. 168 p.
15. Shimshirt N.D. Analiz teoreticheskikh aspektov finansovoi ustoichivosti regionov [The Theoretical Aspects Analysis of the Regions' Financial Stability]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Tomsk State Pedagogical University Bulletin], 2011, no.3(15), pp. 171-178.
16. Shimshirt N.D. Povyshenie finansovoi ustoichivosti byudzhetrov sub'ektov Federatsii kak strategicheskaya zadacha povysheniya effektivnosti publichnykh finansov [Improving the Financial Budgets Sustainability of the Federation's Subjects as the Strategic Task to Enhance the Public Finance Efficiency]. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Tomsk State Pedagogical University Bulletin], 2013, no.2(22), pp. 147-158.
17. Yashina N.I., Grishunina I.A. Upravlenie raskhodami byudzhetrov administrativno-territorial'nykh obrazovaniy: monografiya [Management of Expenses of Administrative Units' Budgets: Monograph]. N. Novgorod: NGTU, 2004. 324 p.
18. Jan Werner. The German Fiscal Federalism: in a State of Flux. Available at: <http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/ecalib/werner.pdf>