

ИНСТРУМЕНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ РЕГИОНА

© 2016 И.А. Бойко*

Ключевые слова: финансовая устойчивость, межбюджетные отношения, бюджетное регулирование, налоговое регулирование.

Исследуется сложившаяся на текущий момент ситуация с формированием бюджетных доходов и межбюджетных отношений. Финансовая устойчивость регионов характеризуется сбалансированностью их бюджетов, которая зависит от бюджетного устройства страны и характера межбюджетных отношений. Рассматриваются такие инструменты регулирования финансовой устойчивости регионов, как бюджетное и налоговое регулирование.

Финансовая устойчивость региона - это обусловленное внешними и внутренними факторами финансовое состояние, характеризующееся достаточностью собственных доходных источников и независимостью от внешних источников финансирования, обеспечивающее стабильные возможности для выполнения расходных обязательств представительных органов власти территории¹.

Проблема финансовой устойчивости регионов является актуальной, особенно в период финансового кризиса. Мировая практика выработала эффективные инструменты решения этой проблемы. Такими инструментами служат бюджетное и налоговое регулирование, обеспечивающие региональные органы власти объемом доходов, необходимым для реализации закрепленных за ними полномочий.

В настоящее время существует множество вопросов, которые возникли из-за диспропорций в распределении финансовых ресурсов бюджетной системы Российской Федерации: это медленные темпы строительства метрополитенов в нестоличных российских городах, ликвидация ветхого и аварийного жилья, восстановление объектов культурного наследия. Финансирование таких затратных объектов является непосильным бременем для региональных и местных бюджетов.

Задача сбалансирования бюджетных отношений федерального Правительства России и субъектов Российской Федерации является актуальной, если учесть значительную протяженность страны и различия в услови-

ях функционирования территорий. Поэтому вопросы распределения полномочий между органами власти различных уровней и их обеспечения надежной и стабильной финансовой основой имеют решающее значение.

Мировой опыт показывает отсутствие идеальной для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран.

Любая модель бюджетного федерализма основывается на следующих составляющих:

- ♦ на четком разграничении бюджетной ответственности и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;
- ♦ наделении каждого уровня власти доходными источниками, достаточными для реализации этих полномочий;
- ♦ применении механизма межбюджетных трансфертов с целью сглаживания вертикальных и горизонтальных дисбалансов нижестоящих бюджетов с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны определенный стандарт государственных услуг².

Бюджетная система Российской Федерации включает в себя три уровня: государственный (федеральный) бюджет, бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Характеристика структуры доходов бюджетной системы Российской Федерации приведена в табл. 1.

Данные табл. 1 демонстрируют сложившуюся в Российской Федерации систему распределения доходов, поступающих в консо-

* Бойко Ирина Александровна, кандидат экономических наук, преподаватель Самарского государственного экономического университета. E-mail: ir_bk@bk.ru.

Таблица 1

Структура доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Бюджет	Годы						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Федеральный бюджет, млрд руб.	7337,75	8305,41	11 367,65	12 855,54	13 019,95	14 496,83	14 923,90
Бюджеты субъектов РФ, млрд руб.	5926,62	6537,34	7644,24	8064,52	8164,67	8905,46	8927,80
Консолидированный бюджет РФ и бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ, млрд руб.	13 599,72	16 031,93	20 855,37	23 435,10	24 082,39	26 371,06	27 917,60
Доля доходов бюджетов субъектов РФ в общих доходах бюджетной системы РФ, %	43,58	40,78	36,65	34,41	33,90	33,77	31,98

лидированный бюджет Российской Федерации, по уровням бюджетной системы страны³.

Анализ показывает, что большая часть доходов, поступающих в консолидированный бюджет Российской Федерации, концентрируется в федеральном бюджете. В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов ее субъектов ежегодно сокращается. Так, в 2009 г. эта доля составляла 43,58 %, в 2010 г. - 40,8 %, в 2011 г. - 36,7 %, в 2012 г. - 34,4%, в 2013 г. - 33,9 %, в 2014 г. - 33,8 %, в 2015 г. - 31,98 %⁴.

Приведенные данные характеризуют высокую централизацию финансовых ресурсов на уровне федерального Правительства России. В то же время для субъектов Российской Федерации характерны существенные различия в их финансовой обеспеченности.

В результате анализа данных Министерства финансов Российской Федерации, приведенных в табл. 2, по итогам 2015 г. межрегиональная дифференциация налогового потенциала в расчете на 1 жителя превысила 67 раз (Сахалинская область - 412,23 тыс. руб., Республика Ингушетия - 6,15 тыс. руб.)⁵. Данная диспропорция не является случайной и имеет тенденцию к сохранению на протяжении последних семи лет.

Для устранения существующих диспропорций, для решения проблем региональной дифференциации применяется бюджетное и налоговое регулирование.

Как известно, для бюджетного регулирования характерно использование мер государственной поддержки, дополняющих и стимулирующих рыночную активность в слабых регионах. Бюджетное регулирование,

Таблица 2

Характеристика регионов Российской Федерации по итогам 2015 г.

Регион	Численность населения, тыс. чел.	Валовый региональный продукт (ВРП), млн руб.	Собственные доходы регионального бюджета на 1 чел., тыс. руб.	ВРП на 1 чел., млн руб.
Сахалинская область	488,40	673 775	412,23	1379,56
Ямало-Ненецкий автономный округ	540,00	1 373 495	206,55	2543,51
Ханты-Мансийский автономный округ	1612,10	2 789 654	133,00	1730,45
Москва	12 197,60	11 632 506	130,32	953,67
Республика Саха (Якутия)	956,90	569 132	106,82	594,77
Санкт-Петербург	5191,70	2 496 549	79,96	480,87
Ленинградская область	1775,50	692 799	52,77	390,20
Московская область	7231,10	2 551 284	46,84	352,82
Республика Татарстан	3855,00	1 547 152	44,05	401,34
Тюменская область	3581,30	5 017 947	35,85	1401,15
Свердловская область	4327,50	1 586 229	35,38	366,55
Самарская область	3212,70	1 040 713	33,05	323,94
Новосибирская область	2746,80	821 415	30,72	299,04
Нижегородская область	3270,20	92 833	30,68	28,39
Краснодарский край	5453,30	1 617 876	27,02	296,68
Республика Ингушетия	463,90	45 171	6,15	97,37

Таблица 3

Безвозмездные поступления из федерального бюджета в региональные бюджеты РФ

№ п/п	Регион Российской Федерации	Налоговые и неналоговые доходы, млн руб.			Безвозмездные поступления, млн руб.			Итого доходы, млн руб.		
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Москва	1 436 099,01	1 511 057,95	1 589 543,14	45 349,35	34 676,00	75 476,18	1 481 448,36	1 545 733,95	1 665 019,32
2	Санкт-Петербург	3 66 097,94	394 331,53	415 146,45	42 653,94	31 893,21	24 072,60	40 8 751,88	426 224,74	439 219,05
3	Московская область	270 093,37	308 876,76	338 726,88	50 832,88	56 393,11	54 418,40	320 926,25	365 269,87	393 145,28
4	Сахалинская область	75 781,84	134 668,99	201 333,45	10 064,05	8785,73	5682,17	85 845,89	143 454,72	207 015,62
5	Ханты-Мансийский автономный округ	130 925,01	187 615,58	214 416,56	4 941,06	9 403,14	13 732,06	135 866,07	197 018,72	228 148,62
6	Республика Татарстан	130 525,55	150 801,33	169 813,03	41 471,93	29 999,74	34 108,79	171 997,48	180 801,07	203 921,82
7	Свердловская область	134 677,56	142 551,29	153 125,32	19 509,85	22 032,59	22 957,73	154 187,41	164 583,88	176 083,05
8	Краснодарский край	131 778,23	147 012,41	147 343,88	35 140,61	35 777,13	37 314,80	166 918,84	182 789,54	184 658,68
9	Томская область	98 099,72	137 001,44	128 372,54	15 086,59	7 414,49	8246,29	113 186,31	144 415,93	136 618,83
10	Самарская область	103 684,22	108 252,83	106 177,24	20 023,20	21 117,19	25 514,07	123 707,42	129 370,02	131 691,31
11	Республика Саха (Якутия)	64 432,52	83 985,46	102 219,80	72 336,08	71 230,60	65 476,86	136 768,60	155 216,06	167 696,66
12	Нижегородская область	85 562,65	93 425,24	100 342,84	20 310,03	25 416,06	23 728,46	105 872,68	118 841,30	124 071,30
13	Ленинградская область	61 475,54	83 099,91	93 694,90	10 534,37	14 160,06	11 874,30	72 009,91	97 259,97	105 569,20
14	Новосибирская область	78 206,45	77 185,13	84 369,59	19 633,91	21 378,02	18 617,20	97 840,36	98 563,15	102 986,79
15	Ямало-Ненецкий автономный округ	91 138,10	110 657,50	111 536,41	22 283,80	27 271,60	3 712,62	113 421,90	137 929,10	115 248,03

направленное на выравнивание бюджетных диспропорций, происходит за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд, бюджетных кредитов. При этом решение задачи сбалансированности бюджетов за счет дотации регионам имеет свой недостаток. Существующий порядок предоставления дотаций не создает заинтересованности региональных властей в наращивании собственного налогового потенциала и в проведении эффективного финансового менеджмента.

Недостаток субсидий и субвенций заключается в том, что их предоставление связано с конкурсной основой, а также зависит от заинтересованности федеральных органов власти в решении соответствующей проблемы регионов.

Возвращаясь к обозначенному в начале работы вопросу дефицита средств региональных бюджетов на строительство метрополитенов, необходимо отметить следующее. Несмотря на очевидность проблемы, до настоящего времени не предусмотрены средства федерального бюджета на соответствующие цели. В государственной программе "Развитие транспортной инфраструктуры Российской Федерации", разработанной в 2014 г. на период до 2020 г., так и не появились мероприятия по строительству метрополитенов. Соответственно, регионы так и останутся в роли просителей поддержки у федеральных властей.

Из данных табл. 3 следует, что объем безвозмездных поступлений из федерального бюджета в региональные бюджеты за период 2013-2105 гг. не превысил 20% доходов территорий⁶. Анализируя приведенные данные, можно сделать вывод о том, что объем безвозмездных поступлений в региональные бюджеты никак не связан с налоговым потенциалом территорий. Так, регионы, имеющие самые высокие собственные доходы (Москва, Московская область), получают безвозмездные поступления в объеме, значительно превышающем межбюджетные трансферты в регионы с более низкими показателями собственных доходов в бюджетах (Новосибирская область, Ленинградская область).

На наш взгляд, более действенным инструментом регулирования финансовой устойчивости регионов должно стать налоговое

регулирование, заключающееся в формировании собственного финансового, налогового потенциала территорий.

Однако в настоящее время полномочия по формированию собственной налоговой доходной базы субъектов Российской Федерации сильно ограничены: региональные власти имеют право регулирования лишь региональных налогов, доля которых в доходах бюджета невелика. Кроме того, распределение налоговых отчислений в федеральный, региональный и местные бюджеты жестко закреплено Бюджетным кодексом Российской Федерации, что также сильно ограничивает возможности налогового регулирования доходной части бюджетов. В результате высокой централизации налоговых полномочий более 80% налоговых доходов региональных и местных бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. На практике установление единых для всех территорий нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты без учета их социально-экономических особенностей не обеспечивает решения задачи повышения финансовой устойчивости территорий, приводит к росту количества дотационных бюджетов.

В результате ограничения налоговых полномочий органов власти регионального и муниципального уровней возникает ситуация, при которой фактически отсутствует возможность увеличения налогового потенциала территорий в соответствии с их расходными потребностями. В связи с этим представляется необходимым регулирование нормативов налоговых отчислений в бюджеты всех уров-

ней с учетом полномочий, закрепленных за региональными и местными властями.

Указанные меры налогового регулирования позволят решить ряд региональных проблем, в том числе с финансированием ЖКХ, со строительством транспортной инфраструктуры, с восстановлением исторического облика городов региона. У региональных властей появится источник финансирования строительства метрополитенов.

Проведенный анализ показал, что повышение финансовой устойчивости региона требует применения специальных инструментов. По нашему мнению, таким инструментом является бюджетное и налоговое регулирование.

Поскольку действующая сегодня политика межбюджетного регулирования не решает проблем дефицита средств в региональных бюджетах, требуется совершенствование механизмов бюджетного и налогового регулирования межбюджетных отношений.

¹ Финансы и кредит : учеб. / под ред. Т.М. Ковалевой. 8-е изд., стер. М. : КНОРУС, 2014. 360 с.

² См.: Финансово-кредитные отношения в условиях глобализации: монография / под ред. Т.М. Ковалевой. Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2011. 232 с.; *Ковалева Т.М.* Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 10 (121). С. 114-118.

³ URL: <http://budget.gov.ru>.

⁴ URL: <http://audit.gov.ru>.

⁵ URL: <http://minfin.ru/ru>.

⁶ URL: <http://budget.gov.ru>.

Поступила в редакцию 16.04.2016 г.