

Г.С. ИЗОТОВА

**БЮДЖЕТНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА:
МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Вологда
2004

ББК 65.261.8(2Рос-4Вол)

ИЗ8

Изотова Г.С. Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения /
Под. ред. О.В. Гончарук. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 147 с.

Под редакцией
доктора экономических наук, профессора
О. В. Гончарук

В книге рассматриваются методологические и методические аспекты оценки бюджетной безопасности региона. Дан анализ современного состояния бюджетной системы Вологодской области, обоснованы методы повышения бюджетной безопасности региона. Рассмотрены вопросы совершенствования межбюджетных отношений, организации мониторинга и прогнозирования бюджетной системы.

Книга предназначена для работников финансовых органов, преподавателей, аспирантов и студентов вузов экономического профиля.

Рецензенты:
член-корреспондент РАСХН
доктор экономических наук, профессор
заслуженный деятель науки РФ
А.П. Дороговцев
кандидат экономических наук
Т.В. Ускова

ISBN 5-93299-061-9

© Изотова Г.С.
© Вологодский научно-координационный центр
ЦЭМИ РАН, 2004

ПРЕДИСЛОВИЕ

За прошедшие годы рыночных трансформаций экономики России осуществлены кардинальные преобразования в системе формирования и функционирования финансовых ресурсов страны. Если в планово-распорядительной системе государство являлось собственником и управляло ресурсами всех субъектов хозяйствования, то в рыночной экономике финансы децентрализованы. Государство может непосредственно управлять только собственными финансами, важнейшей частью которых являются бюджетные средства, формируемые в центре и на местах путем утверждения и исполнения законодательных актов, направленных на аккумуляцию соответствующих денежных ресурсов и их целевое расходование.

Организация функционирования федерального, регионального и муниципальных бюджетов базируется на полномочиях каждого из этих уровней управления. Но для всех них приоритетной задачей выступает обеспечение бюджетной безопасности, гарантирующей выполнение обязательств перед собственным населением и авторитет на международной арене. На этой основе осуществляется поступательное развитие системы общественных благ, достигается рост эффективности как всего национального хозяйства страны, так и хозяйств, составляющих его территориальные образования.

В связи с начавшейся реформой управления в России роль бюджетной безопасности, особенно в региональном разрезе, еще более повышается. Методы ее обеспечения приобретают первостепенную экономическую и социальную актуальность.

Теоретические аспекты формирования и функционирования бюджетной системы в условиях рыночных трансформаций экономики России в концептуальном плане освещены в работах Л.И. Абалкина, С.Ю. Глазьева, А.Г. Гранберга, В.Л. Макарова, А.И. Татаркина. Отдельные аспекты бюджетной безопасности страны (в рамках стратегии экономической безопасности) затрагиваются в трудах А.Г. Игудина, А.Н. Илларионова, Н.Н. Михеевой, В.Г. Панскова, О.С. Пчелинцева, В.К. Сенчагова. Проблемам региональной составляющей бюджетных процессов посвящены работы

С.Д. Валентя, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, М.Н. Лыковой, С.А. Суспицына, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и других авторов. Однако вопросы содержания бюджетной безопасности регионов, критериев ее комплексной оценки и направлений укрепления с учетом различного уровня развития территорий остаются еще малоисследованными.

Основной целью проведенного исследования является разработка системы оценки и совершенствования механизмов обеспечения безопасности бюджетной системы региона. Объектом исследования выступает бюджетная система Вологодской области, предметом исследования – система мер и мероприятий по обеспечению ее безопасности.

Теоретико-методологическая основа работы – труды отечественных и зарубежных авторов. В целом исследование базируется на системном подходе, который позволяет всесторонне изучить различные аспекты оценки, анализа, формирования и управления бюджетной безопасностью региона на современном этапе развития российской экономики.

Источником информации послужили материалы, публикуемые Министерством финансов РФ, данные департамента финансов Правительства Вологодской области, материалы Росстата и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА

1.1. Роль и место бюджетной системы в региональной экономике

Одним из важнейших инструментов управления экономикой государства является бюджетная система. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Бюджетная система позволяет осуществлять регулирование экономических и социальных процессов в интересах членов общества. Местные финансы в совокупности составляют значительную часть экономической основы местного самоуправления, его хозяйства.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Государство как один из активных участников экономической жизни, строящейся на основе рынка, с одной стороны, не претендует на роль творца экономического порядка. А с другой стороны, государство выполняет такие базовые функции, как создание правовых основ, поддержка общего экономического равновесия, инвестирование в человеческие ресурсы и инфраструктуру, защита самых уязвимых групп населения, охрана окружающей среды. Соответственно, бюджет предстает в качестве инструмента, призванного обеспечивать решение этих задач. В этой связи налоги можно рассматривать не как способ мобилизовать средства на содержание неких надэкономических структур, а скорее в качестве формы, которую приобретают затраты на производство разнообразных общественных благ, поставляемым государством своим гражданам. По сути, предполагается, что государство и его органы, подобно другим производителям товаров и услуг, получают (или должны получать) ресурсы лишь постольку, поскольку им удастся продемонстрировать потребителям (налогоплательщикам) свою способность удовлетворять их запросы лучше потенциальных конкурентов из числа частных фирм. При этом даже бесспорный успех в удовлетворении той или иной потребности не дает государству оснований для безграничной экспансии. Такое истолкование функций государства и бюджета во многом не соответствовало не только идеологии, но и практике планового хозяйства. Поэтому значительная часть здравых идей оставалась невостребованной в нашей стране даже в период,

когда с ростом самостоятельности предприятий усилился интерес к общетеоретическим представлениям о рынке, а также навыкам современного менеджмента. Однако в современных условиях, когда роль государства в экономической жизни подверглась кардинальному пересмотру, эти идеи становятся необходимыми.

Бюджет как экономическая категория выражает основную содержательную составляющую часть государственных финансов. Основы современной теории государственных финансов были заложены на рубеже XIX – XX веков, главным образом усилиями итальянских и шведских экономистов, которые первыми начали интерпретировать бюджет в терминах спроса и предложения благ, поставляемых государством, и пытались с этих позиций искать рациональные подходы к его формированию. Позднее наука о государственных финансах развивалась в большей степени как теория налогов и перераспределения. И лишь в последние десятилетия общепринятым стал синтетический взгляд на ресурсы, формы и результаты деятельности государства сквозь призму производства и обмена экономических благ.

Таким образом, с помощью государственного бюджета государственные власти получают финансовые ресурсы для содержания государственного аппарата, армии, осуществления социальных мероприятий, реализации экономических задач, т.е. для выполнения возложенных на него функций.

Бюджет, являясь основным финансовым планом государства, дает органам власти реальную экономическую возможность осуществления властных полномочий. Бюджет отражает размеры необходимых государству финансовых ресурсов и определяет тем самым налоговую политику в стране. Бюджет фиксирует конкретные направления расходования средств, перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта, что позволяет ему выступать в качестве эффективного регулятора экономики.

Под функциями бюджета следует понимать форму проявления общественного значения. Поскольку бюджет является частной категорией финансов, то ему принадлежат присущие финансам функции, среди которых выделяются распределительная, контрольная и регулирующая. С помощью распределительной функции образуются бюджетные доходы. С помощью контрольной функции происходит распределение общественного продукта по фондам и расходованию по целевому назначению. Регулирующая функция связана с вмешательством государства в процесс воспроизводства.

Бюджетные доходы включают: налоги с доходов хозяйствующих субъектов (участников процесса общественного воспроизводства –

физических и юридических лиц); займы; доходы от государственной собственности (предприятий); доходы от эмиссии бумажных денег. Основным источником денежных доходов – полученные в результате первичного распределения чистого национального продукта доходы хозяйствующих субъектов, а именно: заработная плата работников, доходы лиц, работающих не по найму, предпринимательская прибыль, рента собственников земли, ссудный процент (прибыль банков и вкладчиков). Все эти доходы образуют бюджетный фонд государства.

Структура бюджетных доходов непостоянна, она зависит от конкретных экономических условий развития данной страны. Изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения, связанные с экономическими процессами. Так, изменение соотношения между налогами и займами в сторону увеличения доли последних отражает явный спад производства.

Доходы бюджета имеют существенные различия по их плательщикам, объектам обложения, методам изъятия, срокам уплаты и др. Но вместе с тем они отличаются единством, т.к. преследуют одну цель – формирование бюджета разных уровней, им свойственны денежная форма и обезличенность.

Доходы бюджета могут носить налоговый и неналоговый характер. Основными источниками налоговых доходов, как уже отмечалось, являются вновь созданная стоимость и доходы, полученные в результате ее первичного распределения (прибыль, заработная плата, добавленная стоимость, ссудный процент, рента, дивиденды и т.д.), а также накопления. Неналоговые доходы бюджетов образуются в результате либо экономической деятельности самого государства, либо перераспределения по уровням бюджетной системы уже полученных доходов. Структура бюджетных доходов подвижна и во многом определяется конкретными экономическими условиями.

За счет бюджетного фонда осуществляются конкретные целевые государственные расходы. Государство, выступая как хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех других участников воспроизводственного процесса, в связи с чем бюджетные расходы охватывают всю экономику. Потребность соблюдения макроэкономических пропорций в народном хозяйстве требует бюджетного финансирования отдельных отраслей хозяйства, учреждений непродуцированной сферы, экономических регионов (административных территориальных образований), различных форм собственности, отдельных хозяйствующих субъектов.

О месте и роли бюджетной системы в современной Российской Федерации можно судить по данным таблицы 1.1.

Таблица 1.1

**Основные показатели консолидированного бюджета
Российской Федерации за 2000 – 2002 годы**

	1999 г.		2000 г.		2001 г.		2002 г.	
	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу	Млрд. руб.	В % к итогу
ДОХОДЫ	1213,6	100,0	2097,7	100,0	2683,7	100,0	3519,2	100,0
В том числе <i>налоговые доходы</i>	1007,5	83,0	1707,6	81,4	2345,0	87,4	3136,8	89,1
из них:								
– налог на прибыль организаций	221,0	18,2	398,8	19,0	513,8	19,1	463,3	13,2
– налог на доходы физических лиц	117,3	9,7	174,8	8,3	255,8	9,5	358,1	10,2
– налог на добавленную стоимость	288,2	23,7	457,3	21,8	639,0	23,8	752,7	21,4
– акцизы	109,1	9,0	166,4	7,9	243,3	9,1	264,1	7,5
– налог на имущество	53,2	4,4	64,8	3,1	89,6	3,3	120,5	3,4
– платежи за пользование природными ресурсами	45,3	3,7	77,6	3,7	135,7	5,1	330,8	9,4
– налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	86,2	7,1	229,2	10,9	331,3	12,3	323,4	9,2
<i>неналоговые доходы</i>	84,7	7,0	135,4	6,5	198,7	7,4	266,4	7,6
из них:								
– от внешнеэкономической деятельности	36,4	3,0	37,4	1,8	51,5	1,9	65,4	1,9
– от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	24,1	2,0	72,3	3,4	115,8	4,3	160,5	4,6
– безвозмездные перечисления	15,1	1,2	1,2	0,1	-15,0	-0,6	-56,7	-1,6
– доходы целевых бюджетных фондов	106,3	8,8	253,5	12,1	146,7	5,5	160,3	4,6
– доходы от предпринимательской деятельности	...	...	...	...	8,3	0,3	12,4	0,4
РАСХОДЫ	1258,0	100,0	1960,1	100,0	2419,4	100,0	3422,3	100,0
В том числе:								
– на государственное управление и местное самоуправление	46,3	3,7	72,9	3,7	111,0	4,6	149,0	4,4
– международную деятельность	59,1	4,7	10,9	0,6	23,8	1,0	34,2	1,0
– национальную оборону	115,6	9,2	191,7	9,8	247,7	10,2	295,4	8,6
– правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	74,6	5,9	132,5	6,8	183,9	7,6	240,4	7,0
– промышленность, энергетику и строительство	31,4	2,5	58,5	3,0	237,4	9,8	324,5	9,5
– сельское хозяйство и рыболовство	35,5	2,8	55,0	2,8	67,4	2,8	59,8	1,7
– транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику	26,3	2,1	40,3	2,1	86,3	3,6	122,2	3,6

– охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию	5,2	0,4	8,2	0,4	10,0	0,4	16,0	0,5
– ЖКХ	127,3	10,1	199,8	10,2	196,0	8,1	221,9	6,5
– социально-культурные мероприятия	367,0	29,2	536,4	27,4	727,6	30,1	1356,8	39,6
– обслуживание государственного и муниципального долга	190,0	15,1	276,7	14,1	244,4	10,1	243,7	7,1
– расходы целевых бюджетных фондов	101,1	8,0	248,2	12,7	152,4	6,3	169,3	4,9
– прочие расходы	78,6	6,2	129,0	6,6	131,5	5,4	189,1	5,5
ПРОФИЦИТ, ДЕФИЦИТ	-44,4	x	137,6	x	264,3	x	97,0	x

Бюджет играет важную экономическую, социальную и политическую роль в воспроизводственном процессе. Используя средства бюджетного фонда на финансирование наиболее прогрессивных, приоритетных отраслей народного хозяйства, бюджет играет большую роль в перераспределении национального дохода между отраслями. Через бюджет доходы более рентабельных отраслей перераспределяются в отрасли с низкой рентабельностью. Содержание за счет бюджетного фонда учреждений и организаций непроизводственной сферы играет большую роль в воспроизводстве рабочей силы.

Бюджетная система – это основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность бюджетов государственных и муниципальных образований, существующих на территории страны. В этой связи очевидно, что структура бюджетной системы государства зависит от государственного и административно-территориального устройства страны.

Российская Федерация является федеративным государством, признающим права местного самоуправления. Поэтому бюджетную систему РФ можно определить как основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность республиканского (федерального) бюджета РФ, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Каждый субъект РФ и муниципальное образование самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему исходя из государственного и административно-территориального устройства своей территории. Взаимосвязь элементов бюджетной системы становится ясна при анализе второго элемента бюджетного устройства РФ – принципов построения бюджетной системы.

Закон устанавливает, что бюджетное устройство в РФ основывается на принципах единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

Принцип единства бюджетной системы означает, что бюджеты различных уровней находятся в постоянном взаимодействии. Единство бюджетной системы обеспечивается:

- Единой правовой базой. Согласно ст. 71 Конституции РФ финансовое регулирование находится в ведении Российской Федерации.

- Едиными бюджетными классификациями, используемыми на всей территории РФ. Бюджетная классификация – это распределение доходов и расходов по группам на основе однородных признаков. Так, в России приняты предметная (отраслевая) и финансовая (деление расходов на возвратные и безвозвратные, доходов на постоянные и временные) классификации; единством формы бюджетной документации; предоставлением с одного уровня на другой необходимой информации.

- Единством денежной системы РФ. Однако единство бюджетной системы не означает единства государственного бюджета. Характер взаимосвязи элементов бюджетной системы зависит от модели управления народным хозяйством, принятой в государстве. Так, в условиях централизованного управления наиболее естественной формой является единый государственный бюджет с включением в него бюджетов всех уровней и широкими полномочиями центральных органов по расходованию средств. Децентрализация в управлении народным хозяйством, характерная для современного периода, предполагает самостоятельность всех бюджетов, входящих в бюджетную систему РФ.

Самостоятельность элементов бюджетной системы заключается в том, что каждый бюджет обладает собственными источниками доходов (закрепленные, регулирующие доходы и др.) и правом самостоятельно определять направления использования этих средств. Однако степень самостоятельности бюджетов не безгранична и не доходит до изолированности. Взаимосвязь бюджетов выражается в наличии бюджетных прав и обязанностей у соответствующих субъектов бюджетного права по отношению к нижестоящим и вышестоящим бюджетам. Роль вышестоящих бюджетов заключается в том, что они являются своего рода гарантом финансирования минимально необходимых расходов нижестоящих территорий. Перечень минимально необходимых расходов устанавливается вышестоящим органом государственной власти. В том случае, если нижестоящий бюджет не отвечает требованиям минимальной бюджетной обеспеченности, происходит или прямое финансирование из вышестоящего бюджета, или закрепление за нижестоящим бюджетом определенных регулирующих доходов на длительный срок.

Российская Федерация устанавливает структуру и общие принципы построения бюджетной системы РФ, определяет состав доходных

источников, поступающих в нижестоящие бюджеты, устанавливает общий порядок и принципы распределения доходов в бюджетной системе, принципы и основы бюджетного процесса, основы бюджетных прав субъектов и муниципальных образований. По отношению к бюджетам субъектов Российская Федерация утверждает размеры отчислений от федерального бюджета, определяет перечень минимально необходимых расходов субъектов и др.

Структуру консолидированного бюджета РФ в динамике можно проследить по данным таблицы 1.2.

Таблица 1.2

**Структура консолидированного бюджета
Российской Федерации за 1999 – 2002 годы, в %**

	1999 г.		2000 г.		2001 г.		2002 г.	
	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %	уд. вес ФБ в %	уд. вес ТБ в %
ДОХОДЫ, всего	48,2	51,8	51,5	48,5	54,7	45,3	57,4	42,6
В том числе								
<i>налоговые доходы</i>	50,6	49,4	56,5	43,5	62,3	37,7	64,9	35,1
из них:								
– налог на прибыль организаций	36,7	63,3	44,6	55,4	41,6	58,4	37,2	62,8
– налог на доходы физических лиц	17,1	82,9	15,7	84,3	1,1	98,9	0,0	100,0
– налог на добавленную стоимость	76,7	23,3	81,2	18,8	100,0	–	100,0	–
– акцизы	77,2	22,8	78,8	21,2	83,5	16,5	81,4	18,6
– налоги на имущество	1,3	98,7	2,0	98,0	1,7	98,3	1,2	98,8
– платежи за пользование природными ресурсами	23,4	76,6	24,0	76,0	36,6	63,4	64,8	35,2
– налоги на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
<i>неналоговые доходы</i>	58,1	41,9	55,2	44,8	58,5	41,5	57,5	42,5
из них:								
– от внешнеэкономической деятельности	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
– от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, или от деятельности государственных и муниципальных организаций	30,7	69,3	43,7	56,3	49,2	50,8	49,6	50,4
– доходы целевых бюджетных фондов	53,2	46,8	36,6	63,4	9,9	90,1	9,4	90,6
– доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	...	...	...	...	0,0	100,0	0,0	100,0

РАСХОДЫ, всего	50,5	49,5	49,9	50,1	49,8	50,2	54,9	45,1
Из них:								
– на государственное управление и местное самоуправление	32,0	68,0	34,3	65,7	37,8	62,2	37,7	62,3
– международную деятельность	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
– национальную оборону	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
– правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности государства	74,5	25,5	79,5	20,5	81,0	19,0	79,2	20,8
– промышленность, энергетику и строительство	54,5	45,5	60,0	40,0	18,6	81,4	32,5	67,5
– сельское хозяйство и рыболовство	24,8	75,2	24,4	75,6	35,2	64,8	46,5	53,5
– транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатику	3,4	96,6	4,7	95,3	43,0	57,0	37,8	62,2
– охрану окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию	55,8	44,2	50,0	50,0	53,0	47,0	61,9	38,1
– ЖКХ	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
– социально-культурные мероприятия	23,2	76,8	25,0	75,0	28,1	71,9	45,6	54,4
– обслуживание государственного и муниципального долга	85,7	14,3	93,2	6,8	94,6	5,4	94,2	5,8
– расходы целевых бюджетных фондов	55,6	44,4	39,4	60,6	9,5	90,5	8,9	91,1
ПРОФИЦИТ, ДЕФИЦИТ	115,8	-15,8	75,3	24,7	103,0	-3,0	155,3	-55,3

Субъекты РФ участвуют в осуществлении федеральных бюджетных прав (например, в форме представительства в федеральных законодательных и исполнительных органах). По отношению к местным бюджетам субъекты РФ имеют право предоставлять и получать процентные и беспроцентные ссуды, утверждают нормативы отчислений в нижестоящие бюджеты, обеспечивают уровень доходов муниципальных образований, позволяющий финансировать их минимально необходимые расходы.

Муниципальные образования также обладают определенной бюджетной самостоятельностью. Так, они самостоятельно разрабатывают, утверждают и исполняют местные бюджеты, обладая правом устанавливать местные налоги, самостоятельно определять направления и объем расходов. Муниципальные образования имеют право получать и предоставлять ссуды бюджетам других уровней.

Однако на практике тезис о самостоятельности местных бюджетов осуществляется не всегда последовательно. Дело в том, что источники до-

ходов, закрепленные за органами местного самоуправления, обеспечивают всего около 5% бюджетов муниципальных образований. Поэтому в основной доходная часть местного бюджета образуется из средств вышестоящих бюджетов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности. Принцип полноты бюджетной системы имеет два аспекта: в бюджетную систему, с одной стороны, должны включаться бюджеты всех государственных и муниципальных образований, существующих в Российской Федерации, а с другой – принцип полноты бюджетной системы означает требование включения в соответствующие бюджеты практически всех видов источников государственных доходов, а также отражения всех направлений расходов. Существование внебюджетных специальных фондов, специальных счетов казначейства должно быть сведено к минимуму. К сожалению, реализация принципа полноты в этом смысле еще далека от завершения.

Принцип реальности бюджетной системы относится, прежде всего, к доходной части бюджетов, которая должна обеспечиваться реальными поступлениями денежных средств в бюджет. В этом смысле особую важность приобретает налоговое законодательство РФ: бюджет должен основываться на конкретных источниках доходов, закрепленных в специальном законодательстве.

Кроме того, реальное осуществление доходной части бюджета зависит от качества прогноза социально-экономического развития страны. Немаловажное значение в этом отношении имеет и сбалансированность бюджета. Превышение расходной части над доходной должно компенсироваться дополнительными поступлениями средств (например, от выпуска в обращение государственных ценных бумаг). В противном случае должен действовать механизм чрезвычайного расходования средств.

Возможно и другое понимание принципа реальности бюджетной системы: элементы бюджетной системы и система связей между ними законодательно закреплены и существуют в реальной действительности. В этом смысле принцип реальности проводится не всегда последовательно.

Принцип гласности обеспечивается открытым обсуждением бюджетов и итогов их исполнения на сессиях представительных органов, опубликованием законов о бюджете на предстоящий год, а также отчетов об их исполнении.

1.2. Концепции обеспечения безопасности бюджетной системы региона

Под безопасностью понимают состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом под жизненно важными интересами понимается «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает возможности перспективного развития личности, общества и государства» [1].

В случаях, когда речь идет о стране, обществе, более часто используется понятие «национальная безопасность». В конце XX века это понятие стало занимать особое место среди общесистемных понятий, что связано с усложнением развития человечества. Применение компьютеров, высоких технологий, глобализация финансовых рынков привели к ускорению товарно-денежного обращения, увеличению масштабов перелива капитала. С одной стороны, эти процессы способствуют экономическому росту, а с другой – повышают значимость фактора риска и расширяют зону опасности не только в бизнесе, но и в функционировании государства.

Национальная безопасность означает способность противостоять воздействию внутренних и внешних деструктивных воздействий. В послании Президента РФ Федеральному собранию «О национальной безопасности» под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

Национальная безопасность складывается из оборонной, информационной, экологической, экономической, энергетической безопасностей и т.д. (рисунок). Важнейшим элементом государственной безопасности является безопасность экономическая. Такое положение экономической безопасности обусловлено тем, что все виды безопасности так или иначе не могут быть в достаточной степени реализованы без экономического обеспечения. Во внешних отношениях решающее слово остается за военной безопасностью, во внутренних – за социальной, в отношениях с глобальной окружающей средой – за экологической. Но экономическая безопасность является определяющей в том смысле, что она служит основой всех других видов безопасности.

Для безопасного существования нужны многие слагаемые экономики: развитый сектор потребительских благ и услуг, конкурентоспособность товаров на мировом рынке, отлаженный механизм экономического управления и др. Устойчивость экономики, динамизм ее развития в значительной мере



Структура национальной безопасности

способствуют стабилизации социальной сферы, сплочению различных социальных групп, слоев, этносов, преодолению деструктивных конфликтов, увеличению занятости населения, повышению качества жизни, сокращению доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Существуют различные подходы к определению термина «экономическая безопасность». Сущность наиболее распространенных из них сводится к тому, что это:

⇒ совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, отдельных индивидов, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую от различного рода угроз и потерь;

⇒ состояние экономики, при котором обеспечивается устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное управление, защита экономических интересов на национальном и международном уровне;

⇒ состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечивается гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних процессов;

⇒ состояние экономики и финансовой системы, которое позволяет человеку, обществу, народу и государству оптимально развиваться без ущерба своим целям, ценностям и интересам;

⇒ состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень социального, политического и оборонного существования и прогрессивного развития Российской Федерации, неузвимость и независимость ее экономических интересов по отношению к возможным внешним и внутренним угрозам и воздействиям;

⇒ экономические отношения между людьми и представляющими их различными институциональными организациями по поводу беспрепятственного воспроизводства экономических интересов и условий жизнедеятельности в региональной, пространственной организации хозяйственных интересов.

Л. Абалкин определяет экономическую безопасность как «совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию». В этом определении обратим внимание на такие параметры, как независимость, стабильность/устойчивость и способность к развитию [22].

Развитие – один из компонентов экономической безопасности. Если экономика не развивается, то у нее резко сокращаются возможности выживания, сопротивляемость и приспособляемость к внутренним и внешним угрозам. Устойчивость и безопасность – важнейшие характеристики экономики как единой системы. Устойчивость экономики отражает прочность и надежность ее элементов, вертикальных, горизонтальных и других связей внутри системы, способность выдерживать внутренние и внешние «нагрузки». Безопасность – это состояние объекта в системе его связей с точки зрения способности к выживанию и развитию в условиях внутренних и внешних угроз, а также действия непредсказуемых и труднопрогнозируемых факторов.

А. Архипов, А. Городецкий и Б. Михайлов [28] считают, что «экономическая безопасность – это способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей на национальном и международном уровнях. Иными словами, экономическая безопасность представляет собой совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантирующую от различного рода угроз и потерь». В данном определении присутствуют все значимые компоненты безопасности, но опущено понятие жизненно важных интересов (целей).

Е. Бухвальд, Н. Гловацкая и С. Лазуренко полагают, что принятие в качестве основного критерия безопасности «лишь достижения устойчивого, динамичного и эффективного развития экономики с первоочередным решением задач повышения качества жизни не отвечает реалиям сегодняшнего дня. К тому же ориентация на такой критерий не позволяет в полной мере оценить тот ущерб и затраты ресурсов, которыми, как правило, сопровождается обеспечение безопасности в кризисной фазе развития экономики». В качестве такого критерия предполагается «минимум совокупного ущерба, наносимого обществу, экономике, человеку» [41].

Целью безопасности должно быть не удержание экономики от падения, а рост, не противодействие ее ослаблению, а содействие ее усилению. Пороговые критерии очерчивают лишь допустимые значения политики безопасности, а в качестве угроз должны рассматриваться и факторы, способствующие консервации существующего положения и препятствующие его улучшению. Данная позиция, на наш взгляд, является наиболее верной при определении условий, отвечающих требованиям экономической безопасности государства с точки зрения современного уровня развития экономики России.

В. С. Загишвили, формулируя определение экономической безопасности, рассматривал следующие элементы: 1) возможность осуществлять экономический суверенитет; 2) повышение экономической силы; 3) повышение конкурентоспособности; 4) экономический рост; 5) повышение благосостояния или качества жизни; 6) двойственная роль систем международной экономической и геоэкономической взаимозависимости, способных оказывать как положительное, так и негативное воздействие на безопасность страны. Следуя определению В.С. Загишвили, национальная экономическая безопасность – это «состояние национального хозяйства, обеспечивающее осуществление экономического суверенитета, увеличение экономической силы и повышение качества жизни в условиях требований, налагаемых участием в системе международной экономической взаимозависимости и в геоэкономической структуре, понимаемой как пространственно-силовая структура мирового хозяйства» [62].

То есть состояние экономической безопасности может быть достигнуто лишь при таком развитии экономики, которое обеспечило бы:

➤ защиту гражданских прав населения России, достойный уровень жизни, гарантирующий мир и спокойствие в обществе;

➤ эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных проблем, исходя из национальных интересов;

➤ эффективное влияние на социально-экономические процессы, происходящие в различных регионах Земли, и затрагивающие национальные интересы России.

Государственная стратегия в области обеспечения экономической безопасности Российской Федерации определила внешние и внутренние угрозы, а также комплекс способствующих им факторов (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Угрозы экономической безопасности и факторы, их обуславливающие

Угрозы экономической безопасности	Факторы, обуславливающие угрозу
Неэффективная, деформированная структура экономики	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ресурсно-сырьевая направленность экономики, высокий уровень ее монополизации ▪ низкая конкурентоспособность большинства видов продукции ▪ деградация производственного, научно-технического, кадрового потенциала ▪ спад производства и потеря внутреннего и внешнего рынков наукоемкой продукции ▪ слабая защищенность отечественных производителей ▪ резкое усиление позиций иностранных производителей на внутреннем рынке ▪ высокий внешний и внутренний долг
Увеличивающаяся имущественная дифференциация населения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ расслоение общества, увеличение доли бедных слоев населения ▪ рост безработицы ▪ невыплата зарплат ▪ остановки предприятий
Возрастающая неравномерность социально-экономического развития регионов	<ul style="list-style-type: none"> ▪ объективно существующие различия в уровне развития регионов, наличие депрессивных, отсталых в экономическом отношении районов ▪ нарушение производственно-технологических связей между предприятиями ▪ увеличение разрыва в уровне производства национального дохода на душу населения между субъектами РФ
Криминализация общества и экономики	<ul style="list-style-type: none"> ▪ рост преступности ▪ проникновение криминала во власть и их сращивание ▪ ослабление системы государственного контроля на внутреннем финансовом рынке, в сфере приватизации, торговли, экспортно-импортных операций

Экономический рост – главная составляющая устойчивого развития страны, и поэтому реализация соответствующей эффективной национальной стратегии позволит решать вопросы обеспечения экономической безопасности и независимости страны.

Под устойчивым развитием страны, в данном случае, понимается такое развитие, которое обеспечивает социальную стабильность общества и экономическую эффективность. Оно может считаться достигнутым тогда и только тогда, когда одновременно выполняются несколько условий:

1. **Постоянный и соразмерный экономический рост**, причем не как простое увеличение производства реального ВВП в целом или на душу населения, а вызванный научно-техническим прогрессом и соответствующими структурными изменениями в национальной экономике.

2. **Экономическая стабильность**, что подразумевает стабильность цен и покупательной способности национальной валюты, низкие уровни инфляции и бюджетного дефицита.

3. **Внешнеэкономическое равновесие**, т.е. поддержание положительного платежного баланса страны, предупреждение чрезмерно отрицательного сальдо внешней торговли, поддержание в приемлемых рамках внешнего долга страны.

4. **Экономическая справедливость**, под которой понимается не только обеспечение всех граждан материальными благами и услугами в объемах, гарантированных конституцией страны, но и создание равных экономических условий для всех хозяйствующих субъектов, развитие рыночной конкуренции и регулирование деятельности монополистов.

Критерием экономической безопасности государства служит степень соответствия проводимой экономической политики выбранной стратегии развития национальной экономики, степень доверия к ней как со стороны населения, так и международных организаций. Данный критерий должен быть охарактеризован целостной системой индикаторов экономической безопасности, которая отражает отдельные частные аспекты этой проблемы.

В этом отношении можно выделить несколько групп индикаторов экономической безопасности:

⇒ **Экономические индикаторы**, которые служат для характеристики сложившихся тенденций развития отечественной экономики: темпы экономического роста отдельных отраслей производств, структура ВВП в целом и отдельных секторов экономики, производство и потребление отдельных видов продуктов и услуг, эффективность использования производственных ресурсов и т.п.

⇒ **Социальные индикаторы**, отражающие уровень социального развития общества.

⇒ **Финансовые индикаторы**, характеризующие тенденции развития денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, их соответствие требованиям экономической безопасности.

Однако до настоящего времени не разработаны интегральные показатели экономической безопасности, которые могли бы дать количественную

оценку уровня экономической безопасности в целом. Для их построения потребуется разработать методы «свертывания» отдельных частных показателей таким образом, чтобы была учтена как внутрифакторная, так и межфакторная динамика взаимодействия факторов экономической безопасности. Эта работа основана на межстрановом (межрегиональном) сопоставительном анализе и формировании сопоставимых комплексных показателей экономической безопасности, специальных методов оценки эффективности мер, направленных на предотвращение или снижение последствий от воздействия возможных угроз.

В методическом плане представляет интерес определение пороговых значений индикаторов экономической безопасности, близость к которым сигнализирует о приближении страны к кризисному состоянию. Здесь можно отметить, что в западной экономической литературе отсутствуют как само понятие, так и пороговые значения индикаторов экономической безопасности. Впервые эти термины ввели в научный обиход российские экономисты.

Наиболее широкое распространение, в том числе и в официальных документах (в частности, в документах Совета Федерации РФ), получили показатели экономической безопасности, подготовленные С. Глазьевым (табл. 1.4).

Согласно представленным данным, по подавляющему большинству показателей Россия в последнее время находится за пределами предложенных ученым пороговых значений экономической безопасности. Лишь величина дефицита бюджета в процентах к ВВП удовлетворяет этим критериям. Поэтому вывод о «критической черте», за которой оказалась Россия, на первый взгляд кажется вполне обоснованным, что нашло отражение и в названии одного из материалов упомянутого автора.

Тем не менее, более пристальное ознакомление с данными таблицы 1.4 заставляет усомниться в пригодности их применения для анализа каких бы то ни было экономических проблем, поскольку данные о фактическом состоянии российской экономики и общества в подавляющем большинстве случаев не только не совпадают с данными официальной российской статистики, но и довольно существенно отличаются от них. По этой и ряду других причин система критериев экономической безопасности, предложенная С. Глазьевым, многими отечественными экономистами в свое время была признана непригодной для использования при анализе экономической безопасности России [67].

Показатели экономической безопасности государства

Показатели	Пороговые значения	Фактическое состояние	Соотношение фактического и порогового значений *
1. Объем валового внутреннего продукта, в %			
– в целом от среднего по "семерке"	75	29	0,39
– на душу населения от среднего по "семерке"	50	19	0,38
– на душу населения от среднемирового	100	25	0,25
2. Доля в промышленном производстве обрабатывающей промышленности, в %	70	50	0,71
3. Доля в промышленном производстве машиностроения, в %	20	17	0,085
4. Объемы инвестиций, в % к ВВП	25	16	0,64
5. Расходы на научные исследования, в % к ВВП	2	0,7	0,32
6. Доля новых видов продукции в объеме выпускаемой продукции машиностроения, в %	6	2,6	0,43
7. Доля в населении людей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, в %	7	20	0,29
8. Продолжительность жизни населения, лет	70	65	0,93
9. Разрыв между доходами 10 самых высокодоходных групп и 10 самых низкодоходных групп, раз	8	12,8	0,63
10. Уровень преступности (количество преступлений на 100 тыс. населения)	5 000	6 000	0,83
11. Уровень безработицы по методологии МОТ, в %	7	9,3	0,75
12. Уровень инфляции за год, в %	20	22	1,10
13. Объем внутреннего долга, в % к ВВП за сопоставимый период времени	20	21	0,9
14. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга, в % к налоговым поступлениям бюджета	25	>100	0,25
15. Объем внешнего долга, в % к ВВП	25	28	0,90
16. Доля внешних заимствований в покрытии дефицита бюджета, в %	30	48	0,63
17. Дефицит бюджета, в % к ВВП **	5	3,5	1,40
18. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте, в %	10	50	0,20
19. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей, в %	25	100	0,25
20. Денежная масса (M2), в % к ВВП	50	12	0,24
21. Доля импорта во внутреннем потреблении, всего, в %	30	53	0,56
– в том числе продовольствия	25	30	0,83
22. Дифференциация субъектов РФ по прожиточному минимуму, раз	1,5	5	0,30

* Соотношение фактического и порогового значений нормировано по отношению к пороговому значению, которое принимается за единицу. При этом оно рассчитывается как отношение фактического к пороговому, если желательно увеличение соответствующего показателя экономической безопасности, и – наоборот, если желательно его снижение.

** Жирным шрифтом выделен показатель, величина показателя удовлетворяет заданным критериям.

Однако следует отметить, что отдельные ее элементы применялись отечественными экономистами, изучающими проблематику оценок состояния российской экономики.

В частности, Институтом экономического анализа под руководством А.Н. Илларионова был предложен перечень показателей для оценки уровня экономической безопасности государства. По мнению специалистов Института, важнейшим фактором, в значительной степени обуславливающим многие экономические и социальные характеристики страны, является уровень ее экономического развития, определяемый, как правило, величиной производимого валового внутреннего продукта на душу населения.

Следовательно, экономический рост, характеризуемый величиной темпов прироста (падения) валового внутреннего продукта на душу населения, представляет собой важнейший показатель экономической безопасности (небезопасности) страны.

Один из наиболее важных факторов, влияющих на темпы экономического роста и, следовательно, обуславливающих состояние экономической безопасности, – экономическая политика. Межстрановые различия в проводимой экономической политике в большой степени могут быть сведены к различиям в масштабах участия государства в экономической жизни. Основными направлениями экономической политики государства выступают:

- государственное предпринимательство;
- бюджетная политика;
- денежная политика;
- валютная политика;
- внешнеторговая политика.

Поэтому направления экономической политики государства выступают определяющими факторами экономической безопасности страны, а количественные характеристики государственной деятельности – показателями ее экономической безопасности. Усиление активности государства, как правило, ведет к снижению темпов экономического роста, а следовательно, и к снижению уровня экономической безопасности страны. Обеспечение более высокого уровня экономической безопасности возможно лишь при сокращении масштабов вмешательства государства в экономическую жизнь.

Важнейшим элементом экономической безопасности страны в современных условиях, по мнению большинства ученых-экономистов, является финансовая безопасность. Это обусловлено тем, что в современных

условиях воздействие геофинансов, мировых финансовых систем на отдельно взятое государство переходит на качественно иной уровень. Как отмечает Ю.М. Осипов [112], с учетом господствующего положения, занимаемого финансовой составляющей в современной экономике, мы вправе характеризовать последнюю как экономику, управляемую в основе своей финансовым образом, через финансовые механизмы, с помощью финансовых рычагов, финансовых стимулов и в финансовых целях. А глобализм, демонстрируемый в настоящее время экономической цивилизацией, как раз и создает условия для установления особой финансовой власти, которая посредством владения мировыми деньгами и распоряжения стоимостью, управления финансовыми потоками позволяет воздействовать как на все мировое хозяйственное пространство, так и на отдельные государства. Среди аспектов влияния геофинансов на отдельную систему-страну можно назвать валютный курс, размер государственного бюджета, платежного баланса, государственного долга, учетной ставки и т.д. По мнению Э. Кочетова и Г. Петровой, «существо нового содержания финансовых потоков состоит в том, что они, с одной стороны, оторваны от воспроизводственных циклов (уход в виртуальное геофинансовое пространство), с другой стороны, они наполняют новым содержанием меновую стоимость. В этой ситуации углубление процесса отхода от эквивалентного обмена и перелив финансовых потоков в спекулятивный капитал формируют новейшую историко-экономическую ситуацию, когда финансовый менеджмент и финансовое право (как часть финансового управления) получают новейшую функцию регулирования мировых денежных потоков» [75].

В то же время следует отметить еще одну особенность, а точнее – угрозу кризиса современной мировой финансовой системы. Так, по расчетам ряда известных экспертов, специалистов в области экономики и финансов, мир стоит на пороге глобального и крупнейшего (со времен 1929 – 1933 гг.) финансового кризиса, результатом которого будут застой и упадок мировой экономики. Многие экономисты считают, что кризис начнется в США, а уже оттуда распространится по всему миру. Среди причин кризиса называются «перегрев» фондового рынка, рост внешней задолженности США и другие причины. Некоторые специалисты в качестве основной причины потенциального мирового финансового кризиса видят диспропорции между новыми и традиционными секторами экономики США: в последних неуклонно падает рентабельность, а инвестиции уходят в новые сектора,

которые пока не дают отдачи. Для кризиса есть вполне закономерные основания: анализ волн Кондратьева, показывающих цикличность экономического развития, свидетельствует о кризисных явлениях, наблюдавшихся в период 2000 – 2003 гг. Если кризис все-таки разразится, то сильнее всего он поразит слабые в финансово-экономическом отношении страны, среди которых находится и Россия. Наше государство должно предусмотреть системы предупреждения кризиса, максимально смягчающие его колоссальные системные негативные последствия. Все вышеперечисленные моменты позволяют оценить степень важности финансовой безопасности в развитии российского государства.

Финансовая безопасность государства – основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами. Финансовая безопасность государства состоит в способности его органов:

- › обеспечивать устойчивость экономического развития государства;
- › обеспечивать устойчивость платежно-расчетной системы и основных финансово-экономических параметров;
- › нейтрализовать воздействие мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий мировых факторов (государств ТНК, субгосударственных группировок и др.), теневых (кланово-корпоративных, мондиалистских, мафиозных и др.) структур на национальную экономическую и социально-политическую систему;
- › предотвращать крупномасштабную утечку капиталов за границу, «бегство» капитала из реального сектора экономики;
- › предотвращать конфликты между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы;
- › наиболее оптимально для экономики страны привлекать и использовать средства иностранных заимствований;
- › предотвращать преступления и административные правонарушения в финансовых правоотношениях (в том числе легализацию – отмыwanie – доходов, полученных преступным путем).

Все перечисленное также можно представить как некоторые задачи, которые должны решать органы государственной власти и управления в целях обеспечения безопасного и эффективного функционирования не только элементов финансовой системы государства, но и всех взаимосвязанных с ней звеньев государственного управления.

Как сказано в вышеуказанной Государственной стратегии экономической безопасности, «устойчивость финансовой системы определяется уровнем дефицита бюджета, стабильностью цен, нормализацией финансовых потоков и расчетных отношений, устойчивостью банковской системы и национальной валюты, степенью защищенности интересов вкладчиков, рынка ценных бумаг, снижением внешнего и внутреннего долга и дефицита платежного баланса, обеспечением финансовых условий для активизации инвестиционной деятельности».

Необходимо отметить, что в принятой Государственной стратегии экономической безопасности недостаточно освещены ее финансовые аспекты. Между тем, по мнению экспертов по международным финансам, финансы являются одним из каналов проникновения, позволяющим контролировать извне страну-должника. Внешний контроль может быстро распространиться на все стороны экономической, а затем и социальной жизни. И чем больше у государства возможностей контролировать пространство финансов в границах деятельности государства, тем увереннее можно говорить о существовании (продолжении) традиционных суверенных прерогатив государства и, следовательно, его особого пространства. Использование в международных отношениях экономической и, особенно, финансовой мощи позволяет обеспечить столь же насильственное проникновение в страну-соперницу, как это можно сделать при помощи военной мощи [39].

Угрозы финансовой безопасности России можно подразделить на внутренние и внешние. Внутренние угрозы порождаются в основном неадекватной финансово-экономической политикой, элементарными просчетами органов власти и управления, ошибками, злоупотреблениями и другими отклонениями (бесхозяйственность, волокита, разнообразные экономические преступления и т.д.) в управлении финансовой системой государства.

К основным внутренним угрозам финансовой безопасности государства следует прежде всего отнести:

⇒ сокращение используемой ресурсной основы в финансово-кредитной сфере деятельности для выхода из экономического кризиса и успешного проведения дальнейших реформ;

⇒ дезорганизацию финансово-кредитной системы и ослабление ее регулирующих функций в сферах формирования и исполнения бюджета, целенаправленного инвестирования приоритетных отраслей экономики, борьбы с инфляцией, предотвращения утечки капиталов за рубеж и создания предпосылок для развития российского предпринимательства;

⇒ низкий уровень социальной ориентированности экономики, падение платежеспособности населения, сужение внутреннего финансового рынка, сокращение роли внутренних социально-экономических стимуляторов экономического роста;

⇒ криминализацию экономических отношений, высокий уровень экономической преступности, коррупции;

⇒ рост финансовых потерь в результате увеличения масштабов и углубления социальной напряженности в сфере экономических отношений.

Особую роль в современных условиях играют внешние угрозы. Среди основных причин возникновения внешних угроз финансовой безопасности России, по нашему мнению, следует выделить следующие:

- нарушение национальных приоритетов в финансовой области из-за продвижения иностранными партнерами выгодных им экономических проектов и финансовых программ;

- формирование иностранными партнерами такой структуры внешнеэкономических связей с Россией, когда последняя постепенно превращается в их сырьевой придаток;

- противодействие равноправному участию России в международных структурах кредитно-финансового регулирования;

- внешняя финансовая задолженность России, усиление ее зависимости от иностранных кредитов; превышение внешним долгом критического уровня, допустимого для суверенного государства;

- криминализация некоторых видов внешнеэкономических связей с Россией, неконтролируемый вывоз капиталов;

- чрезмерная зависимость национальных экономик (в частности, бюджетного сектора) от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала, делающая их финансовые системы чрезвычайно уязвимыми;

- глобальное нарастание неустойчивости мировой финансовой системы, возникновение угрожающих кризисных тенденций, неспособность современных финансовых институтов (в том числе международных) эффективно их контролировать.

Проблема экономической безопасности имеет чрезвычайно важный аспект – обеспечение эффективного управления при проведении региональной политики. Практически все регионы России имеют множество острых и сложных проблем – экономических, социальных, этнополитических, экологических, в большей или меньшей степени затронутых кризисными явлениями. К важнейшим из них можно отнести экономическую реинтег-

рацию регионов, состояние транспортного комплекса, региональный монополизм, региональные экономические кризисы и др. Особое значение приобретают проблемы, связанные с формированием новых рыночных отношений.

Регионы должны самостоятельно решать вопросы освоения и использования природных ресурсов, развития торговли, сферы услуг, инфраструктуры регионального и локального значения, использования недвижимости, поддержания правопорядка, развития специальных форм культуры, образования и здравоохранения. При этом необходимо сохранить единое военно-политическое и социально-экономическое пространство, обеспечивающее беспрепятственное перемещение товаров, сырья, трудовых ресурсов [57].

Все вышеперечисленные вопросы можно решить лишь при помощи финансовых средств. Финансовая сфера – это ключевое звено региональной экономики. Некоторые ученые сравнивают ее с кровеносно-сосудистой системой человеческого организма.

Финансовая безопасность, как одна из составляющих экономической безопасности, также является проблемой многоуровневой: финансовую безопасность можно рассматривать не только применительно к стране в целом, но и на уровне предприятия, отрасли, региона.

Финансовые ресурсы региона формируются из четырех крупных блоков: 1) государственные финансы; 2) финансы предприятий и организаций; 3) денежные средства кредитно-банковской сферы; 4) денежные средства населения. Наиболее важными блоками финансовой системы являются государственные финансы и финансы предприятий [35].

Государственные финансы подразделяются на три основных вида: бюджетные средства, внебюджетные средства, финансы государственных и муниципальных предприятий. Их функционирование в жизненной действительности переплетается.

Бюджетные средства охватывают комплекс отношений между фискальными органами региона, налогоплательщиками и бюджетополучателями, но далеко не исчерпывают всего объема финансовых ресурсов, контролируемых органами государственного и муниципального управления. Значительная часть средств аккумулируется во внебюджетных фондах и на счетах внебюджетных средств. Без их учета невозможно взвешенно оценить объем финансовых ресурсов, обращающихся в государственном и муниципальном секторе региональной экономики в целом.

В данном исследовании рассматриваются общественные финансы региона, к которым относят часть финансовых ресурсов региона, ограниченную рамками бюджетных и внебюджетных средств, а также финансы государственных и муниципальных предприятий. Соответственно, общественными финансами страны будет являться совокупность средств бюджетов всех уровней, внебюджетных фондов, государственных и муниципальных предприятий на территории государства.

Если финансовую безопасность страны можно охарактеризовать как составную часть экономической безопасности, основанной на независимости, эффективности и конкурентоспособности финансово-кредитной системы России, выраженной через систему критериев и показателей ее состояния, характеризующих сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных и других резервов, то понятие «обеспечение финансово-бюджетной безопасности региона» можно сформулировать следующим образом. Обеспечение бюджетной безопасности региона – это деятельность региональных органов государственной власти, направленная на поддержание финансовой стабильности и финансовой устойчивости, выражающихся сбалансированностью бюджетной системы региона, достаточной ликвидностью ее активов и наличием необходимых денежных, валютных и других резервов.

Однако, принимая во внимание определение экономической безопасности, данное Л. Абалкиным (из которого следует, что безопасная экономическая ситуация должна характеризоваться не только стабильностью и устойчивостью, но и способностью к постоянному обновлению и совершенствованию), необходимо внести дополнение в определение, сформулированное нами выше.

Итак, представим собственное определение бюджетной безопасности региона.

Бюджетная безопасность региона – это состояние бюджетной системы региона, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить не только стабильность региональной экономики, но и устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов региона.

Различие понятий «финансовая система региона» и «бюджетная система региона», по нашему мнению, заключается в их масштабности: если финансовая система региона охватывает весь спектр отношений по

трансформации совокупных денежных ресурсов на территории региона, то бюджетная система характеризует только ту часть финансовой системы, которая предназначена для формирования и использования государственных денежных фондов.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Необходимо отметить, что связь между уровнями финансовой безопасности региона и государства неоднозначна. Низкому уровню финансовой безопасности регионов может соответствовать как низкий, так и высокий уровень финансовой безопасности государства. Аналогично: высокий уровень финансовой безопасности региона может быть реализован на фоне как низкого, так и высокого уровней финансовой безопасности государства.

Сущность финансовой безопасности, подобно сущности экономической безопасности, реализуется в системе критериев и показателей. Критерий финансово-бюджетной безопасности – это оценка состояния финансовой системы с точки зрения важнейших процессов, отражающих сущность финансовой безопасности. Критериальная оценка безопасности включает в себя оценку сбалансированности бюджетной системы региона, оценку ликвидности ее активов, оценку долговой нагрузки бюджетной системы.

Специалистами разработано несколько систем показателей – индикаторов финансовой безопасности. Так, С. Глазьев дает характеристику финансовой безопасности с помощью следующих показателей (см. табл. 1.4):

1. Объем внутреннего долга, в % к ВВП за сопоставимый период времени.

2. Текущая потребность в обслуживании и погашении внутреннего долга, в % к налоговым поступлениям бюджета.

3. Объем внешнего долга, в % к ВВП.

4. Доля дефицита бюджета, в % к ВВП.

5. Объем иностранной валюты по отношению к рублевой массе в национальной валюте.

6. Объем иностранной валюты в наличной форме к объему наличных рублей.

7. Денежная масса (M2), в % к ВВП.

В составе показателей финансовой безопасности, разработанных В. Сенчаговым, встречается еще один показатель – «доля расходов на обслуживание государственного долга (в процентах к общей сумме расходов федерального бюджета)» [128].

Однако показатели финансовой безопасности С. Глазьева и В. Сенчагова относятся к финансовой безопасности региона в целом, в то время как разработанная Т. Агаповой [23] методика мониторинга экономической безопасности региона содержит восемь групп показателей, в одной из которых собраны показатели устойчивости финансовой системы региона. Это такие показатели, как:

1. Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВРП.
2. Доходная часть консолидированного бюджета (фактическое исполнение), в % к ВРП.
3. Расходная часть консолидированного бюджета, в % к ВРП.
4. Индекс потребительских цен, конец периода к декабрю предыдущего года, %.
5. Денежная масса, в % к ВРП.
6. Объем внутреннего долга, в % к ВРП.
7. Объем внешнего долга, в % к ВРП.
8. Объем иностранной валюты в наличной форме, в % к объему наличных рублей.

Как для экономической, так и бюджетной безопасности важное значение имеют не столько сами показатели, сколько их пороговые значения. Пороговые значения – это предельные величины, несоблюдение которых препятствует нормальному ходу развития процесса, приводит к формированию негативных, разрушительных тенденций в области бюджетной безопасности.

Наивысшая степень безопасности достигается при условии, что весь комплекс показателей находится в пределах допустимых границ своих пороговых значений, а пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим.

Наряду с методикой мониторинга экономической безопасности региона Т. Агаповой разработаны и пороговые значения предлагаемой системы показателей экономической безопасности Вологодской области [23].

Оценка пороговых значений проводилась на основании комплекса мероприятий, который включал:

- анализ динамики, расчет трендовых параметров и прогнозирование основных социально-экономических показателей, выбранных в качестве характеристики экономической безопасности региона;

- социологический опрос высококвалифицированных специалистов, обобщение результатов экспертных оценок;
- расчет социально-экономических характеристик пороговых значений исходя из оптимальной, с точки зрения демографии, продолжительности жизни населения области;
- обобщение результатов анализа, систематизация и определение пороговых значений предлагаемой системы показателей экономической безопасности.

Однако из-за недостаточности и недоступности некоторой информации группа показателей, отражающих безопасность бюджетной системы региона, содержит лишь два показателя (табл. 1.5).

Таблица 1.5

**Показатели устойчивости бюджетной системы России
и Вологодской области в 1999 году**

Показатели	Россия		Вологодская область	
	Пороговое значение	Фактическое значение	Пороговое значение	Фактическое значение
Дефицит консолидированного бюджета, в % к ВРП	5	0,01	3,5	4,5
Индекс потребительских цен, конец периода к декабрю предыдущего года, в %	...	136,5	140	136,9

Естественный порядок шагов по обеспечению финансово-бюджетной безопасности представляет собой следующую последовательность: идентификация угрозы, разработка мер по ее преодолению и осуществление мер. Все это является предметом дальнейшего рассмотрения.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

2.1. Критерии и показатели бюджетной безопасности региона

Поскольку экономика России представляет собой сложную систему, то в ней можно выделить иерархию подсистем. Главной подсистемой является производственная. К одной из важнейших подсистем относится и кредитно-финансовая, без которой не может нормально функционировать ни одна модель экономики.

Суть финансовой безопасности с точки зрения системного подхода заключается в том, чтобы не разрушались межсистемные связи, чтобы каждая из подсистем существовала и развивалась с учетом общих интересов, а не изолированно от них. Обеспечивать условия такого развития должны соответствующие федеральные и региональные государственные органы, поддерживающие экономику и, соответственно, финансовую безопасность через систему правовых, организационных, политических и иных мер.

Одним из наиболее важных блоков финансовых ресурсов региона являются бюджетные средства. Так, по сводному финансовому балансу области за 1999 год общая сумма доходов предприятий, организаций и других хозяйствующих субъектов составляла 24,7 млрд. рублей, а сумма всех доходов консолидированного бюджета – 9,9 млрд. руб., то есть доля бюджетных средств в финансовых ресурсах региона равнялась 40%. Однако для объективной и качественной оценки уровня безопасности бюджетной системы требуется рассматривать ее во взаимосвязи с другими элементами экономической системы, поскольку все они находятся во взаимодействии, оказывая друг на друга то или иное влияние. Поэтому для выявления угроз безопасности бюджетной системы региона представляется необходимым проведение анализа состояния важнейших составляющих экономической системы региона. Предлагаемые направления можно разделить на две группы:

- оценка состояния бюджетной системы региона;
- определение характера и степени влияния различных экономических факторов на безопасность бюджетной системы региона.

Оценку состояния бюджетной системы региона целесообразно производить по четырем направлениям:

- 1) состояние системы бюджетов;
- 2) состояние долговой нагрузки системы;
- 3) состояние межбюджетных отношений в регионе;
- 4) состояние налоговой базы.

Современные научные разработки содержат большое количество рекомендаций по выбору индикаторов состояния бюджетов различных уровней и бюджетной системы в целом, а также процесса их взаимоотношений. Однако для того чтобы обеспечивалась возможность оперативного контроля и формирования управленческих решений, информационная система должна быть не излишне громоздкой и, по возможности, включать в себя наиболее важные индикаторы.

Следует отметить, что в ходе реализации проекта МБРР «Реформирование региональных финансов» экспертами предложены как направления, так и конкретные индикаторы для оценки состояния системы общественных финансов регионов – участников программы. Наибольший интерес представляют те из них, которые применяются для оценки платежеспособности субъектов Федерации. Их краткое описание приведено в таблице 2.1.

Таблица 2.1

Направления и индикаторы оценки платежеспособности субъектов Федерации, применяемые Министерством финансов Российской Федерации

Наименование направления	Наименование индикатора
Долговая нагрузка	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отношение полного долга субъекта Федерации к сумме налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации 2. Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к доходам всего бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты) в денежной форме 3. Доля внешнего долга субъекта Федерации в структуре полного долга субъекта Федерации 4. Отношение кредиторской задолженности бюджета субъекта Федерации, погашаемой в денежной форме к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме
Бюджет	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отношение совокупного дефицита* бюджета субъекта Федерации к всего доходам бюджета субъекта Федерации 2. Отношение денежных поступлений в структуре всего доходов бюджета субъекта Федерации к обязательным текущим расходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме
Зависимость от межбюджетных отношений	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Федерации в структуре доходов бюджета субъекта Федерации 2. Доля федеральных регулирующих налогов (НДС, акцизы, подоходный налог) в структуре налоговых доходов бюджета субъекта Федерации 3. Доля трансфертов в структуре финансовой помощи из федерального бюджета
Диверсификация и качество налоговой базы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля налоговых поступлений от пяти крупнейших налогоплательщиков в структуре налоговых доходов бюджета субъекта Федерации 2. Доля денежных средств в структуре налоговых поступлений от 5 крупнейших налогоплательщиков бюджета субъекта Федерации

* Совокупный дефицит бюджета = («всега расходы» - «всега доходы») + прирост кредиторской задолженности в отчетном периоде.

Данная система показателей представляется достаточно полной и информативной для оценки платежеспособности субъекта Федерации с точки зрения центра. Однако, на наш взгляд, при проведении диагностики состояния региональной бюджетной системы необходим более развернутый аналитический аппарат, который в перспективе мог бы быть пригодным не только для оценки текущего состояния системы, но и для выявления угроз ее безопасности и их предотвращения.

Поэтому при разработке критериев и параметров, отвечающих требованиям безопасности региональной бюджетной системы, упомянутые выше направления должны быть несколько расширены и дополнены рядом индикаторов.

1. Бюджет:

1.1. Структура бюджетной системы региона. Структурные индикаторы данного направления предназначены главным образом для отслеживания текущего состояния региональной бюджетной системы, ее сбалансированности, ликвидности.

- Бюджетная обеспеченность населения, руб./чел.

Обеспечение условий, необходимых для функционирования системы общественных услуг, повышения качества жизни населения, является одной из основных задач государства, которые выполняются с помощью средств бюджета. С этой точки зрения представляется целесообразной оценка общего объема финансовых ресурсов в расчете на одного жителя области.

- Отношение полного дефицита системы к объему совокупных доходов, %.

Один из ключевых моментов при оценке состояния бюджетной системы – оценка ее сбалансированности. Особенно важное значение она имеет при планировании доходов и расходов системы на очередной финансовый год. При этом оценка сбалансированности путем обычного сопоставления доходов и расходов получается далеко не самая эффективная, поскольку без учета состояния кредиторской задолженности не дает представления о размерах реального дефицита региональных финансов. Индикатор характеризует реальный дефицит, который был профинансирован за счет заемных средств, снижения остатка денежных средств или прироста кредиторской задолженности. Чем больше значение показателя, тем хуже финансовое состояние региональной бюджетной системы. При этом профицит бюджета при наличии кредиторской задолженности может привести к тому, что значение индикатора будет отрицательным. Однако такое состояние системы также не следует считать полностью сбалансированным, поскольку в данном случае следует говорить о недообеспечении реальных финансовых потребностей региона. Поэтому для более объективной оценки сбалансированности следует рассматривать модуль значения данного индикатора.

Полная сбалансированность системы наступает, когда произведенные расходы не приводят к возникновению дефицита или кредиторской задолженности.

1.2. Динамика основных бюджетных показателей. Ретроспективный анализ динамики бюджетных показателей должен послужить базой при составлении прогнозных оценок состояния системы в перспективе.

- Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.
- Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.
- Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду, %.

Цель использования данных показателей – сопоставление тенденций, сложившихся в развитии экономики Вологодской области с тенденциями в функционировании бюджетной системы региона и выявление угроз ее сбалансированности.

2. Межбюджетные отношения:

2.1. Взаимоотношения с федеральным бюджетом.

- Доля собственных доходов в доходной части, %.

Индикатор, отражающий зависимость региональной бюджетной системы от федерального центра. Параллельно с использованием данного показателя предполагается анализ изменений в нормативах отчислений от регулирующих налогов и выявление наиболее оптимального с точки зрения безопасности бюджетной системы варианта их распределения между центром и областью. С этой же целью предлагается включить в систему следующий индикатор:

- Доля налоговых доходов, собранных на территории региона, поступивших в федеральный бюджет, %.

Сопоставление долей налоговых доходов, сформированных на территории области и распределенных между регионом и центром, также может предоставить возможность для предложения более оптимального способа вертикального распределения финансовых ресурсов.

- Доля «наведенных расходов» в расходной части бюджета, %.

Данный индикатор отражает степень влияния решений о передаче с федерального на субфедеральный уровень расходных полномочий, которые приводят к дисбалансу доходов и расходов в региональной бюджетной системе.

2.2. Межбюджетные отношения в регионе. Особое внимание в данном направлении предполагается уделить межбюджетным отношениям внутри региона, как одному из существенных факторов общей сбалансированности бюджетной системы. Имеется в виду прежде всего эффектив-

ность способов распределения между муниципалитетами финансовой помощи, направленной на выравнивание их по уровню бюджетной обеспеченности населения.

- Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов, раз.

Показатель соотношения наибольшего и наименьшего среди муниципалитетов уровня бюджетной обеспеченности населения свидетельствует о качестве межбюджетных отношений с точки зрения обеспечения равных на всей территории региона условий для доступа населения к тем или иным бюджетным услугам. Чем выше значение индикатора, тем ниже выравнивающий эффект распределения финансовой помощи местным бюджетам.

- Соответствие финансовой помощи и налоговых усилий муниципальных бюджетов.

В вопросах формирования доходной части муниципальные бюджеты Вологодской области прилагают далеко не равные усилия к мобилизации необходимого уровня собственных доходов, зачастую получая значительные объемы финансовой помощи из областного бюджета. Поэтому для оценки состояния межбюджетных отношений в регионе необходимо определить, насколько уровень собственных доходов отдельных муниципальных бюджетов соответствует финансовой помощи, выделяемой из регионального бюджета. При этом увеличение количества территорий, которые в недостаточной степени используют собственную налоговую базу, можно считать одной из внутренних угроз сбалансированности всей бюджетной системы.

- Показатель сбалансированности распределения полномочий между уровнями бюджетной системы в регионе.

Серьезной проблемой системы межбюджетных отношений в настоящее время, как уже говорилось, является несоответствие в распределении доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. При этом наблюдается тенденция к переносу на нижестоящий уровень расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими доходными источниками. В этой связи при оценке состояния межбюджетных отношений в Вологодской области на протяжении исследуемого периода представляется целесообразным проследить за соотношением долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета региона. При сбалансированном состоянии межбюджетных отношений эти доли должны быть приблизительно одинаковыми. Таким образом, чем ближе значение индикатора к единице, тем более сбалансированным следует признать состояние межбюджетных отношений в регионе.

3. Долговая нагрузка

Данное направление в упомянутой выше системе индикаторов Министерства финансов РФ представлено наиболее широко, в связи с этим можно принять за основу предлагаемый набор показателей с детализацией по отдельным направлениям задолженности:

- Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты), %.

Данный индикатор позволяет оценить, как соотносятся выплаты по всем долговым обязательствам региональной администрации в текущем году и «резервы ликвидности», т.е. денежные доходы регионального бюджета после исполнения обязательных денежных расходов. Чем выше значение индикатора, тем, при прочих равных условиях, ниже платежеспособность региональной администрации.

- Отношение просроченной кредиторской задолженности к совокупному объему доходов, %.

Данный индикатор позволяет сравнить объем кредиторской задолженности по заработной плате, начислениям и трансфертам с объемом доходов регионального бюджета, получаемых в «живых деньгах». Чем выше значение индикатора, тем ниже платежеспособность региональной администрации.

4. Диверсификация и качество налоговой базы:

- Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета, %.

- Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный бюджет по сравнению со средними по региону, %.

- Объем налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот (в территориальном и отраслевом разрезе)

- Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу, %).

- Отношение недоимки по налогам и сборам к объему собственных доходов, %.

Индикаторы этого направления предназначены, с одной стороны, для отслеживания тенденций в формировании доходной части бюджетной системы, а с другой – для выявления потенциальных возможностей для ее увеличения за счет изменений в бюджетно-налоговой политике региональных и местных властей.

2.2. Инструментальные приемы оценки состояния безопасности региональной бюджетной системы

Как было сказано выше, оценку состояния бюджетной системы региона целесообразно проводить по четырем направлениям. Их использование предполагает получение количественных оценок по каждому из них и сводной оценки состояния бюджетной системы с учетом значимости каждого направления, выраженной соответствующими весовыми коэффициентами¹.

Направление	Вес
1. Состояние системы бюджетов	0,3
2. Состояние долговой нагрузки системы	0,4
3. Состояние межбюджетных отношений в регионе	0,2
4. Состояние налоговой базы	0,1

Процесс выявления угроз безопасности бюджетной системы региона, кроме анализа направлений, отражающих состояние непосредственно бюджетной системы региона, предполагает рассмотрение ряда показателей, определяющих экономические условия ее функционирования.

Для определения характера и степени влияния экономических факторов на состояние бюджетной системы выбраны три направления:

- платежно-расчетная система;
- уровень жизни населения;
- динамика макроэкономических показателей.

Угрозы безопасности бюджетной системы региона могут быть выражены как в виде количественных, так и качественных оценок.

Для получения количественных и качественных характеристик состояния региональной бюджетной системы необходимо установить допустимые границы изменения индикаторов, а также определить их промежуточные «пороговые» значения, соответствующие тому или иному состоянию системы общественных финансов.

В настоящее время и в зарубежной, и в отечественной экономической литературе отсутствуют каким-либо образом обоснованные критические значения для большинства индикаторов финансовой безопасности. Существуют лишь некоторые частные оценки тех или иных специалистов,

¹ Значения весовых коэффициентов для каждого из направлений приняты в соответствии с «Методикой оценки заявок субъектов РФ на получение средств Фонда реформирования региональных финансов», разработанной Министерством финансов РФ.

не претендующие на точность предлагаемых ими пороговых значений. В этой связи для ряда показателей нами предложены собственные диапазоны их изменения (прил. 1).

Общая (интегральная) оценка состояния региональной системы общественных финансов определяется по формуле:

$$I = \sum PV, \quad (2.1)$$

где:

I – интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов;

P – вес направления;

V – оценка, полученная в рамках данного направления.

Оценки по каждому направлению рассчитываются путем суммирования оценок отдельных показателей данного направления.

В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов направлений интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов может изменяться в пределах от 5 до 45 баллов. При этом различные диапазоны ее изменения соответствуют следующим состояниям (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Пороговые значения оценок состояния бюджетной системы региона

Направление мониторинга	Состояние системы				
	Кризисное	Критическое	Нестабильное	Устойчивое	Позитивное развитие
Состояние бюджета	6–12	>12–18	>18–24	>24–36	>36
Межбюджетные отношения	7–14	>14–21	>23–28	>28–36	–
Долговая нагрузка	3–6	>6–9	>9–12	>12–18	–
Налоговая база	5–10	>10–15	>15–20	>20–32	–
Интегральная оценка	5–10	>10–15	>15–20	>20–27	>27–45

В приложении 2 представлены количественные значения индикаторов, соответствующие различным уровням состояния системы.

В соответствии с теми направлениями, которые были выявлены ранее, приведем описание расчета индикаторов состояния безопасности бюджетной системы региона.

1. Состояние бюджета и внебюджетных фондов:

1.1. Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду:

$$\frac{\sum D_{(t)}/\text{ЧН}_{\text{ПР}(t)}}{\sum D_{(t-1)}/\text{ЧН}_{\text{ПР}(t-1)}} \times 100\% \quad (2.2)$$

где:

$\sum D_{(t)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;

$\sum D_{(t-1)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за предшествующий период;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}(t)}$ – приведенная численность населения региона на начало отчетного периода;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}(t-1)}$ – приведенная численность населения региона на начало предшествующего периода.

Порядок расчета приведенной численности населения:

$$\text{ЧН}_{\text{ПР}} = \text{ЧН} \times \text{ИБР}_{\text{ДЕМ}} \quad (2.3)$$

где:

ЧН – общая численность населения региона;

$\text{ЧН}_{\text{ДЕМ}}$ – единый индекс бюджетных расходов, учитывающий социально-демографический состав населения.

$$\text{ИБР}_{\text{ДЕМ}} = \left(\sum \text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I \times R_{\text{ОТР}}^I / R \right) + R_{\text{ПР}} / R \quad (2.4)$$

где:

$\text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I$ – индекс бюджетных расходов I-той отрасли;

$R_{\text{ОТР}}^I$ – расходы консолидированного бюджета по I-той отрасли бюджетных услуг;

$R_{\text{ПР}}$ – прочие расходы консолидированного бюджета (все расходы за вычетом расходов по указанным отраслям);

R – общие расходы консолидированного бюджета за вычетом внутренних оборотов.

$$\text{ИБР}_{\text{ОТР}}^I = \text{ЧН}_{\text{ОТР}}^I / \text{ЧН} \quad (2.5)$$

где: $\text{ЧН}_{\text{ОТР}}^I$ – количество потребителей бюджетных услуг I-той отрасли.

В качестве отраслей бюджетных услуг и их потребителей выделяют следующие категории:

Наименование отрасли	Категория потребителей
Образование	Численность детей до 18 лет
Здравоохранение	Все население + (численность населения в нетрудоспособном возрасте + численность детей до 18 лет) * 2
Социальная политика	Численность населения, получающего бюджетные пособия
Прочие расходы	Все население

Данный подход в настоящее время применяется во многих субъектах Федерации, в том числе и в Вологодской области, для определения необходимого уровня бюджетных расходов, объемов финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Методика утверждена на областном уровне Законом области «Об областном бюджете на 2001 год» №619-ОЗ от 20.12.2000.

1.2. Отношение дефицита к объему совокупных доходов:

$$\frac{(\sum Д - \sum Р \pm \Delta КЗ)}{\sum Д} \times 100\%, \quad (2.6)$$

где:

- $\sum Д$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
 $\sum Р$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
 $\Delta КЗ$ – прирост (+) / снижение (-) кредиторской задолженности за отчетный период.

1.3. Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\sum Д_{(t)}}{\sum Д_{(t-1)}} \times 100\%, \quad (2.7)$$

где:

- $\sum Д_{(t)}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период;
 $\sum Д_{(t-1)}$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за предыдущий период.

1.4. Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\sum Д_{СОБ_{(t)}}}{\sum Д_{СОБ_{(t-1)}}} \times 100\%, \quad (2.8)$$

где:

- $\sum Д_{СОБ_{(t)}}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за отчетный период;

$\Sigma D_{\text{СОБ}}(t-1)$ – совокупный объем расходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за предыдущий период.

1.5. Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду:

$$\frac{\Sigma D_{\text{НАЛ}}(t)}{\Sigma D_{\text{НАЛ}}(t-1)} \times 100\%, \quad (2.9)$$

где:

$\Sigma D_{\text{НАЛ}}(t)$ – совокупный объем за отчетный период;

$\Sigma D_{\text{НАЛ}}(t-1)$ – совокупный объем налоговых доходов за предыдущий период.

2. Межбюджетные отношения:

2.1. Доля собственных доходов в доходной части бюджета:

$$\frac{\Sigma D_{\text{СОБ}}}{\Sigma Д} \times 100\%, \quad (2.10)$$

где:

$\Sigma D_{\text{СОБ}}$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за исключением финансовой помощи от федерального центра за отчетный период;

$\Sigma Д$ – совокупный объем доходов бюджета, целевых бюджетных и внебюджетных фондов за отчетный период.

2.2. Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах:

$$\frac{D_{\text{НАЛ}\Phi}(t) / D_{\text{НАЛ}}(t)}{D_{\text{НАЛ}\Phi}(t-1) / D_{\text{НАЛ}}(t-1)} \times 100\%, \quad (2.11)$$

где:

$D_{\text{НАЛ}\Phi}(t)$ – совокупный объем налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет с территории региона за отчетный период;

$D_{\text{НАЛ}\Phi}(t-1)$ – совокупный объем налоговых доходов, поступивших в федеральный бюджет с территории региона за предыдущий период;

$D_{\text{НАЛ}(t)}$ – совокупный объем налоговых доходов, собранных на территории региона за отчетный период;

$D_{\text{НАЛ}(t-1)}$ – совокупный объем налоговых доходов, собранных на территории региона за предыдущий период.

2.3. Доля «наведенных расходов» в консолидированном бюджете:

$$\frac{\sum P_{\text{ФМ}}}{\sum P} \times 100, \quad (2.12)$$

где:

$\sum P_{\text{ФМ}}$ – совокупный объем расходов консолидированного бюджета, связанных с финансированием «федеральных мандатов»;

$\sum P$ – совокупный объем расходов консолидированного бюджета за исключением внутренних оборотов.

2.4. Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами бюджетов:

$$\text{БО}_c^{\text{MAX}} / \text{БО}_c^{\text{MIN}}, \quad (2.13)$$

где:

$\text{БО}_c^{\text{MAX}}, \text{БО}_c^{\text{MIN}}$ – соответственно максимальное и минимальное значения обеспеченности населения собственными доходами бюджетов муниципальных образований.

$$\text{БО}_c^i = D_c^i / \text{ЧН}_{\text{ГР}}^i, \quad (2.14)$$

где:

D_c^i – доходы бюджета I-го муниципального образования без учета финансовой помощи из областного бюджета;

$\text{ЧН}_{\text{ГР}}^i$ – приведенная численность населения I-го муниципального образования.

2.5. Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета:

$$\frac{D_{\text{НАЛ}_{\text{ОБЛ}}} / D_{\text{НАЛ}_{\text{КОНС}}}}{P_{\text{ОБЛ}} / P_{\text{КОНС}}} \times 100\%, \quad (2.15)$$

где:

$D_{\text{НАЛ}_{\text{ОБЛ}}} / D_{\text{НАЛ}_{\text{КОНС}}}$ – налоговые доходы областного и консолидированного бюджетов соответственно;

$P_{\text{ОБЛ}}/P_{\text{КОНС}}$ – расходы областного и консолидированного бюджетов соответственно.

2.6. Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета и определяется исходя из условий:

$$\left\{ \begin{array}{l} \frac{\Phi\Pi_{\text{д}}^{\text{I}}}{\text{НД}^{\text{I}}} > \frac{\Phi\Pi_{\text{д}}^{\Sigma}}{\text{НД}^{\Sigma}} \\ \frac{\text{НД}^{\text{I}}}{\text{ЧН}_{\text{ПР}}^{\text{I}}} > \frac{\text{НД}^{\Sigma}}{\text{ЧН}_{\text{ПР}}^{\Sigma}}, \end{array} \right. \quad (2.16)$$

где:

$\Phi\Pi_{\text{д}}^{\text{I}}$ – финансовая помощь I-тому муниципальному бюджету в виде дотаций за отчетный период;

НД^{I} – налоговые доходы I-того муниципального бюджета за отчетный период;

$\Phi\Pi_{\text{д}}^{\Sigma}$ – совокупный объем финансовой помощи, оказанной муниципальным бюджетам в виде дотаций за отчетный период;

НД^{Σ} – совокупный объем налоговых доходов муниципальных бюджетов за отчетный период;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}}^{\text{I}}$ – приведенная численность населения I-того муниципалитета на начало отчетного периода;

$\text{ЧН}_{\text{ПР}}^{\Sigma}$ – совокупная приведенная численность населения муниципалитетов на начало отчетного периода.

В данном случае рассматриваются только муниципалитеты, получающие финансовую помощь из областного бюджета, соответственно совокупные показатели вычисляются на основе данных только по этим муниципалитетам.

2.7. Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам:

$$\frac{\text{ВЗ}^{\Sigma}}{\text{ФП}^{\Sigma}} \times 100\%, \quad (2.17)$$

где:

ВЗ^{Σ} – совокупный объем средств, переданных местным бюджетам по взаимозачетам;

ФП^{Σ} – совокупный объем финансовой помощи, переданной местным бюджетам.

3. Долговая нагрузка:

3.1. Отношение выплат по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к доходам бюджета за вычетом обязательных текущих расходов на конец отчетного периода:

$$\frac{P_{ГД}}{Д - P_{СЗ}} \times 100\%, \quad (2.18)$$

где:

$P_{ГД}$ – расходы по обслуживанию государственного долга за отчетный период;

$Д$ – совокупный объем доходов консолидированного бюджета за отчетный период без учета внутренних оборотов;

$P_{СЗ}$ – обязательные текущие расходы за отчетный период.

Под обязательными текущими расходами понимаются расходы по социально защищенным статьям.

3.2. Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов:

$$\frac{КЗ_{п}}{Д} \times 100\%, \quad (2.19)$$

где:

$КЗ_{п}$ – объем просроченной кредиторской задолженности на конец отчетного периода;

$Д$ – совокупный объем доходов консолидированного бюджета за отчетный период без учета внутренних оборотов.

4. Налоговая база:

4.1. Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета:

$$\frac{Н_{к}^5}{Д_{НАЛ}} \times 100\%, \quad (2.20)$$

где:

$Н_{к}^5$ – налоговые платежи в консолидированный бюджет от пяти крупнейших налогоплательщиков за отчетный период;

$Д_{НАЛ}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

4.2. Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и региональный бюджеты, к средним по региону:

$$\frac{H_{\Phi}^5/H^5}{H_{\Sigma}^5/H^{\Sigma}} \times 100\%, \quad (2.21)$$

где:

H_{Φ}^5 – налоговые платежи пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный бюджет за отчетный период;

H^5 – налоговые платежи пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в бюджеты всех уровней за отчетный период;

H_{Σ}^5 – налоговые платежи, уплаченные с территории региона в федеральный бюджет за отчетный период;

H^{Σ} – налоговые платежи, уплаченные с территории региона в бюджеты всех уровней за отчетный период.

4.3. Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот по налогам и сборам:

$$\frac{H_{\text{Л}}}{D_{\text{НАЛ}}} \times 100\%, \quad (2.22)$$

где:

$H_{\text{Л}}$ – сумма средств, недопоступивших в региональную бюджетную систему за отчетный период в результате налоговых льгот, установленных региональным и местным законодательством;

$D_{\text{НАЛ}}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

4.4. Коэффициент налоговых усилий:

$$\frac{D_{\text{НАЛ}}}{\text{НР}_{\text{НОМ}}} \times 100\%, \quad (2.23)$$

где:

$D_{\text{НАЛ}}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период;

$\text{НР}_{\text{НОМ}}$ – номинальный налоговый ресурс региона.

Порядок расчета номинального налогового ресурса:

$$\text{НР}_{\text{НОМ}} = \sum \text{НР}_{\text{НОМ}}^i, \quad (2.24)$$

где:

$НР_{НОМ}^I$ – номинальный налоговый ресурс по I-му налогу репрезентативной налоговой группы.

$$НР_{НОМ}^I = НБ^I \times C^I \times Н_{ОТЧ}^I, \quad (2.25)$$

где:

$НБ^I$ – налогооблагаемая база по I-му налогу;

C^I – ставка налогообложения по I-му налогу;

$Н_{ОТЧ}^I$ – норматив отчислений в территориальный бюджет по I-му налогу.

В качестве репрезентативной налоговой группы предлагается следующий перечень налогов:

Наименование налога	Показатели, характеризующие налогооблагаемую базу
Налог на прибыль предприятий	Официальные данные о налогооблагаемой прибыли предприятий
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда (средняя заработная плата × численность занятых в экономике)
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий за вычетом износа
Акцизы	Объем производства и реализации подакцизной продукции, подлежащей налогообложению
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню

4.5. Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов:

$$\frac{Н_{НС}}{Д_{НАЛ}} \times 100\%, \quad (2.26)$$

где:

$Н_{НС}$ – объем недоимки по налогам и сборам в бюджет региона на конец отчетного периода;

$Д_{НАЛ}$ – налоговые доходы консолидированного бюджета за отчетный период.

Произведем оценку состояния безопасности бюджетной системы Вологодской области, в соответствии с вышеописанной методикой, в период с 1997 по 2002 гг.

Полученная по результатам исследования интегральная оценка состояния общественных финансов региона свидетельствует о ее недостаточно стабильном и подверженном серьезным колебаниям развитии (рис. 2.1). На протяжении исследуемого периода состояние региональной системы общественных финансов претерпевало значительные изменения. Наихудшим из всех рассматриваемых периодов оказался 1998 год.

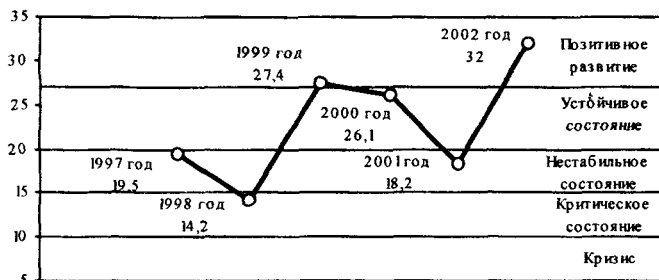


Рис. 2.1. Изменение интегральной оценки состояния региональной системы общественных финансов (значение оценки по направлению, в баллах)

При диагностике системы общественных финансов региона необходимо рассматривать динамику отдельных показателей по важнейшим направлениям.

А. Состояние консолидированного бюджета.

Как показывают результаты оценки (рис. 2.2), на начало рассматриваемого периода общее состояние консолидированного бюджета области находилось в зоне устойчивости. Произошедший в 1998 г. финансовый кризис привел к тому, что по большинству используемых индикаторов данного направления состояние оценивалось как кризисное. Но уже в 1999 г. произошло резкое изменение в лучшую сторону, и основное звено общественных финансов региона перешло в состояние позитивного развития, хотя в дальнейшем эта тенденция не закрепилась. На протяжении 2000 – 2001 гг. происходило последовательное снижение стабильности основных показателей, и по результатам 2001 г. региональный бюджет находился на

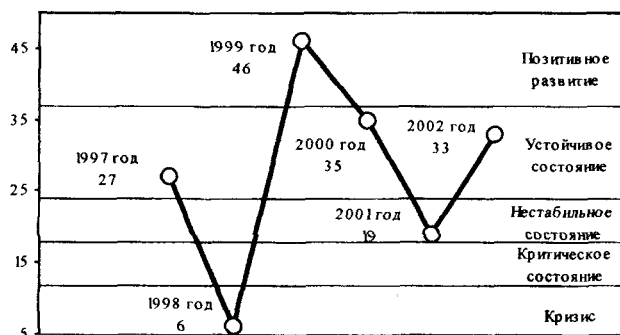


Рис. 2.2. Изменение оценки состояния консолидированного бюджета (значение оценки по направлению, в баллах)

границе критического состояния. За последний анализируемый год ситуация значительно улучшилась (33 балла по используемой шкале оценок).

Очевидно, что на динамику интегральной оценки состояния бюджета области значительное влияние оказало изменение доходов консолидированного бюджета. Как видно из представленных данных (рис. 2.3), в послекризисный период наименьший уровень доходов отмечается в 2001 г. Фактическая мобилизация средств в этот год составила (в сопоставимом измерении) 12 млрд. руб., или 86% к уровню предыдущего года и 80% к уровню 1997 г. Однако по итогам 2002 г. удалось превзойти показатели 2001 года на 24,2%.

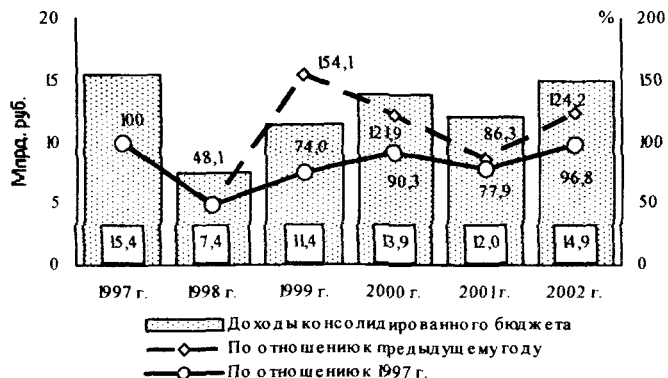


Рис. 2.3. Динамика доходов консолидированного бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

Данное обстоятельство позволило вывести интегральную оценку состояния консолидированного бюджета из зоны нестабильного развития (2001 г.) в устойчивое.



Рис. 2.4. Обеспеченность населения Вологодской области региональными общественными финансами (цены 2002 г.; тыс. руб.)

За два послекризисных года поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет увеличивалось весьма значительными темпами (36,4 и 27,4% по отношению к предыдущему году, соответственно, в 1999 и 2000 гг.), что привело к их общему росту почти на 20% по сравнению с 1997 г. в сопоставимой оценке. Однако в 2001 г. объем мобилизованных налоговых доходов сократился на 25% по отношению к уровню 1997 г.

Сокращение доходной части регионального бюджета привело к значительному росту общего дефицита системы общественных финансов. Несмотря на постепенное восстановление доходной части консолидированного бюджета по доходам после кризиса 1998 г. и достижение профицита бюджета в 1999 и 2000 гг., следующий бюджетный год (2002 г.) был закончен со значительным дефицитом (793 млн. руб.). Кредиторская задолженность консолидированного бюджета в этом году возросла практически в 3 раза по сравнению с 2000 г. Указанное в значительной степени вызвано рядом изменений в бюджетной и налоговой политике федерального центра. Это, в частности, решение о зачислении с 2001 г. в федеральный бюджет в полном объеме налога на добавленную стоимость, доля которого в региональных бюджетах была достаточно значительной (в Вологодской области в 1997 – 2000 гг. она составляла от 7 до 15% собственных доходов). Возникший недостаток доходов не компенсировался в достаточной мере поступлениями от действовавшего до 2003 г. налога с продаж и единого налога на вмененный доход. Также достаточно ощутимый урон понесли местные бюджеты после отмены налога на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы.

Кроме того, произошедшие изменения ставок по налогам на прибыль, на доходы физических лиц пока не дают ожидаемого результата – расширения налогооблагаемой базы за счет выведения ее части из «тени». Таким образом, изменения законодательства, происходящие на федеральном уровне, представляют собой источник внешних угроз для устойчивости региональных общественных финансов. Однако не следует считать, что это исключает существование внутренних факторов, негативно влияющих на поступление налоговых доходов в консолидированный бюджет области.

Б. Межбюджетные отношения.

Результаты оценки по данному направлению позволяют утверждать, что на протяжении исследуемого периода состояние межбюджетных отношений оставалось достаточно устойчивым, за исключением 1997 и 2001 гг., когда оно находилось в зоне нестабильности (рис. 2.7).

В период 1999 – 2002 гг. обеспеченность населения общественными финансами имела тенденцию к росту (рис. 2.4). Но позитивная динамика данного показателя складывалась на фоне сокращения общей численности населения региона. Кроме того, в настоящее время обеспеченность населения региона государственными финансами все еще находится ниже уровня 1997 г.

Тенденции роста, наметившиеся в 1999 – 2000 гг., не получили своего продолжения в 2001 г. и в части обеспеченности региональной бюджетной системы собственными доходами (рис. 2.5).

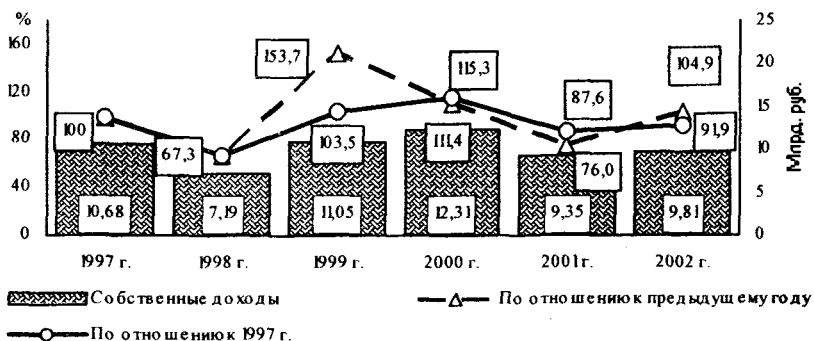


Рис. 2.5. Динамика собственных доходов бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

Очевидно, что изменение уровня собственных доходов бюджетной системы региона напрямую зависит от динамики налоговых поступлений, составляющих его основу (рис. 2.6).

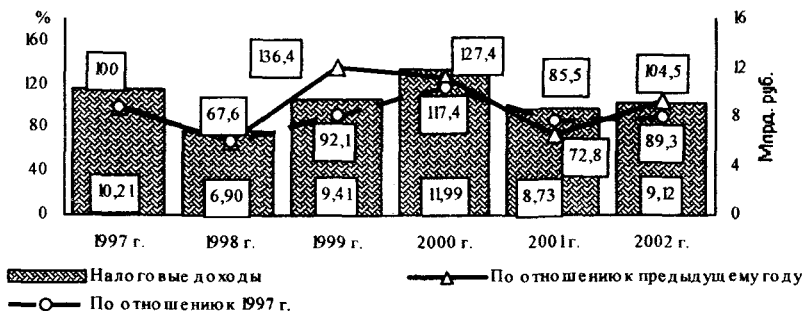


Рис. 2.6. Динамика налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области (цены 2002 г.)

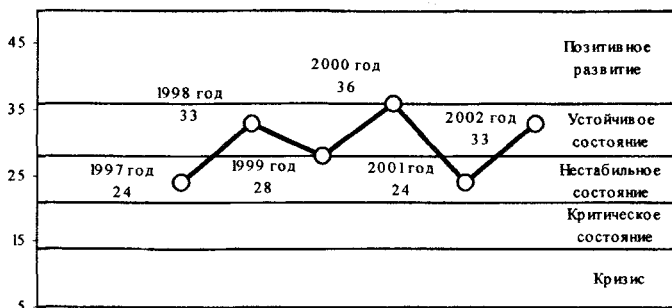


Рис. 2.7. Изменение оценки состояния межбюджетных отношений
(значение оценки по направлению, в баллах)

Среди внешних факторов, оказывающих негативное влияние на устойчивость региональной системы общественных финансов, следует прежде всего отметить усилившуюся централизацию налоговых доходов на федеральном уровне. Если в 1997 г. из налогов, собранных на территории региона, в консолидированном бюджете области оставалось порядка 80%, то в период с 1999 до начала 2001 г. наблюдался непрерывный рост доли федерального центра. Согласно данным статистики, в 2001 – 2002 гг. налоговые доходы распределялись между центром и регионом практически поровну (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Поступление налогов в бюджетную систему с территории
Вологодской области

Показатель		1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Поступило в федеральный бюджет с территории региона	млн. руб.	767	700	3309	5210	7676	7986
	%	20,8	18,5	34,8	36,1	49,8	46,7
Поступило в консолидированный бюджет области	млн. руб.	2921	3086	6178	9218	7720	9120
	%	79,2	81,5	65,1	63,8	50,1	53,3

При этом следует иметь в виду, что в этих условиях областным бюджетом продолжают выполняться расходные полномочия, переданные с федерального уровня. Это, в частности, финансирование льгот по федеральным законам «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Как видно из представленных данных (табл. 2.4), объемы расходов по данным направлениям (за исключением кризисного 1998 г.) оставались

Финансирование областным бюджетом льгот по федеральным законам

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Утверждено в областном бюджете, руб.	20 000	20 000	23 059	28 532	96 256	147 347
Исполнено по итогам года, руб.	7 838	4 121	23 382	28 472	96 232	147 200
В ценах 2002 г.	27 409	8 814	36 530	37 161	108 838	147 200
% исполнения	39,2	20,6	101,4	99,8	99,9	99,9

достаточно стабильными. Несмотря на сокращение доходной части бюджета в 2001 г., объем финансирования льгот возрос практически в три раза по сравнению с предыдущим годом.

Несмотря на то, что доля расходов по упомянутым федеральным законам в общем объеме финансовых ресурсов областного бюджета составляла на протяжении исследуемого периода от 0,2 до 2,2%, наличие необходимости финансировать «наведенные» расходы также следует отнести к дестабилизирующему фактору с точки зрения безопасности бюджетной системы региона.

Сложившиеся условия не позволяют региональной бюджетной системе достигнуть стабильности в распределении расходных и доходных полномочий между областным и местным уровнями. Как видно из представленных данных (рис. 2.8), в различные периоды доля областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета значительно менялась. В этом отношении исключение составляет 2000 год, ситуацию в котором следует оценить как стабильную.

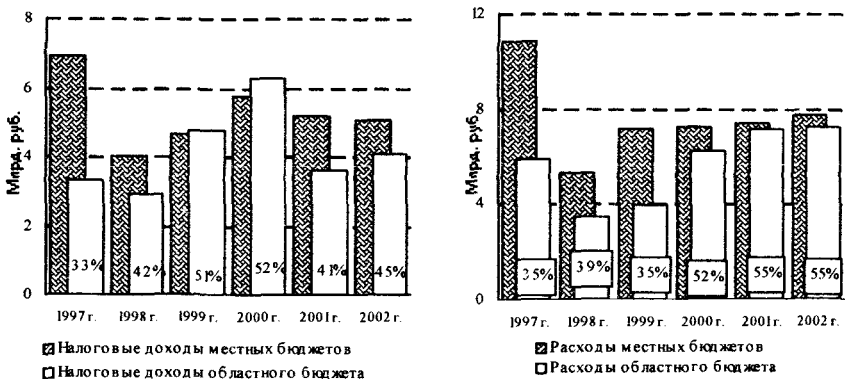


Рис. 2.8. Доля областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета

В качестве положительной черты межбюджетных отношений на территории Вологодской области необходимо отметить почти полную ликвидацию практики осуществления финансовой помощи местным бюджетам в виде взаимозачетов. Данное обстоятельство свидетельствует об улучшении общего состояния региональных финансов на протяжении анализируемого временного диапазона.

Однако проблемы распределения финансовой помощи между муниципальными бюджетами продолжают существовать. Областному бюджету ежегодно приходится выделять значительные средства для выравнивания обеспеченности населения государственными финансовыми ресурсами. Ситуация усложняется тем, что бюджеты территорий Вологодской области имеют достаточно сильную дифференциацию по объему собственных доходов местных бюджетов в расчете на одного человека¹ (рис. 2.9). Согласно установленным для данного показателя пороговым значениям, состояние межбюджетных отношений в регионе за ряд лет было либо критическим, либо кризисным, за исключением 1999 г., однако и в 2002 г. оно оценено как нестабильное.

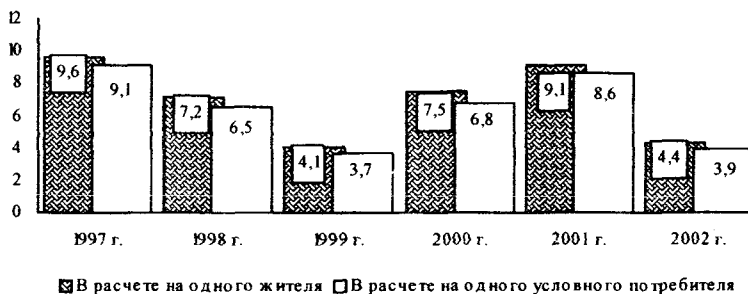


Рис. 2.9. Соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя объема собственных доходов бюджетов районов Вологодской области на одного человека

Следует отметить тот факт, что на протяжении исследуемого периода департаментом финансов Правительства Вологодской области велась постоянная работа по совершенствованию методики распределения финансовой помощи муниципальным бюджетам. Но процесс выравнивания показателей объемов собственных доходов местного бюджета в расчете на

¹ Здесь и далее под местными бюджетами подразумеваются только бюджеты районов, исключая бюджеты Вологды и Череповца.

одного человека затрудняется из-за отсутствия достоверной оценки объемов налоговых доходов муниципальных бюджетов при планировании параметров межбюджетных отношений на очередной финансовый год. Зачастую превышение рядом муниципалитетов первоначально запланированных объемов налоговых поступлений ведет к серьезному искажению результатов распределения финансовой помощи из областного бюджета. По нашим оценкам, количество таких муниципалитетов в различные годы было значительным, в связи с чем на протяжении всего изучаемого периода состояние межбюджетных отношений по данному индикатору соответствовало либо критическому уровню, либо уровню нестабильного состояния, что позволяет признать в качестве одного из факторов, дестабилизирующих состояние межбюджетных отношений и регионального бюджета в целом, низкий уровень качества планирования бюджетных показателей на муниципальном уровне.

В. Долговая нагрузка.

Оценка изменений долговой нагрузки в исследуемый период (за исключением 1998 г.) дает основания считать, что по данному направлению региональная бюджетная система находилась в устойчивом состоянии. Отметим, однако, некоторое ухудшение в части положения долговой нагрузки в 2001 г., значение общей оценки которого было близко к границам зоны нестабильности (рис. 2.10).

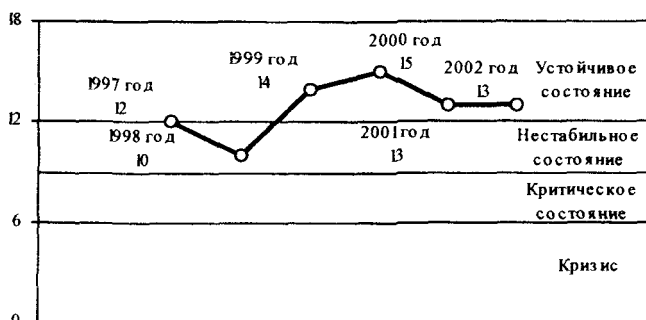


Рис. 2.10. Изменение оценки состояния долговой нагрузки (значение оценки по направлению, в баллах)

Среди индикаторов долговой нагрузки, предложенных для диагностики состояния региональных общественных финансов, наиболее негативные оценки представлены по показателю отношения полного долга бюджета области к объему доходов без учета финансовой помощи из феде-

рального бюджета (табл. 2.5). Согласно принятым нами пороговым значениям для данного индикатора, превышение 20-процентного уровня соответствует критическому состоянию.

Таблица 2.5

Объем полного долга Вологодской области в 1997 – 2002 гг.

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы консолидированного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, млн. руб.	3 052,6	3 361,9	7 070,4	9 492,6	9 638,9	13 234
Объем полного долга Вологодской области на конец года, млн. руб.	н/д	593,69	н/д	2 449,8	2 780,0	4 023,1
Отношение полного долга к собственным доходам, в %	...	17,7	...	25,8	28,8	30,4

Прекратившийся в 2001 г. рост объемов доходной части консолидированного бюджета области привел к увеличению кредиторской задолженности, которая имела тенденцию к сокращению в предыдущие два года (1999 – 2000 гг.). По окончании 2001 г. ее объемы составляли более 13% от доходов регионального бюджета, что также приблизило оценку по данному направлению к уровню нестабильного положения (рис. 2.11).

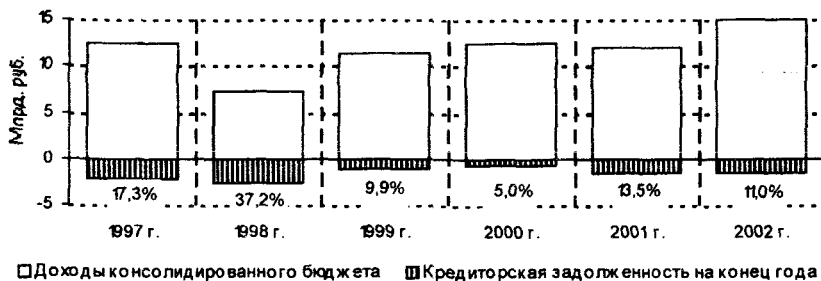


Рис. 2.11. Кредиторская задолженность по отношению к доходам консолидированного бюджета

Некоторым постоянством на протяжении исследуемого периода отличалась доля выплат по обслуживанию государственного долга (табл. 2.6). За исключением 1998 г., значение индикатора «отношение выплат по обслуживанию государственного долга к объему доходов за вычетом текущих расходов» не превышало 2%, что характеризует состояние региональной бюджетной системы с точки зрения долговой нагрузки как достаточно устойчивое, т.к. свидетельствует о том, что финансирование долговых обязательств производится достаточно планомерно и без отвлечения значительной доли финансовых ресурсов.

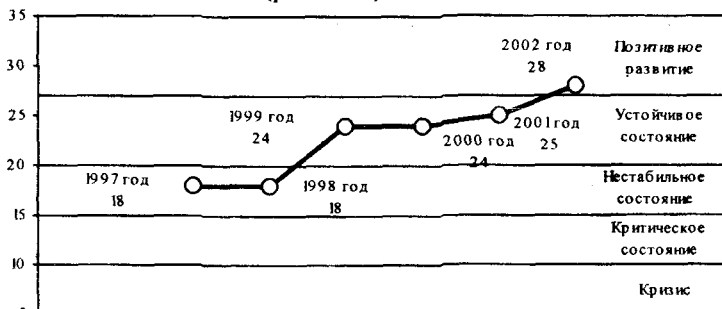
**Финансирование расходов по обслуживанию государственного долга
в Вологодской области в 1997 – 2002 гг.**

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Доходы бюджета области, млн. руб.	3 531,7	3 479,2	7 271,3	9 535,9	10 642,7	14 936,5
Обязательные текущие расходы бюджета*, млн.руб.	1 314,5	1 092,2	2 189,8	2 622,4	3 175,1	5 397,0
Выплаты по обслуживанию государственного долга, млн.руб.	35,2	225,8	67,6	51,3	64,6	74,1
в % к доходам за вычетом текущих расходов	1,59	9,46	1,33	0,74	0,87	0,78

* В объем обязательных текущих расходов включены расходы по оплате труда с начислениями и трансферты населению.

Г. Налоговая база.

Частичное отсутствие данных для расчета индикаторов не позволило произвести полную оценку состояния региональной бюджетной системы в отношении качества налоговой базы. Оценки, рассчитанные на основе имеющихся данных, позволяют сделать вывод о достаточно устойчивом состоянии налоговой базы консолидированного бюджета в послекризисный период – с 1999 по 2001 гг. (рис. 2.12).



**Рис. 2.12. Изменение оценки состояния налоговой базы
(значение оценки по направлению, в баллах)**

Безусловно, крайне положительным образом сказалось на оценке по данному направлению последовательное снижение недоимки по налогам и сборам в бюджет региона. Если в 1997 и 1998 гг. ее объем составлял около 17% от уровня налоговых доходов, то за три последующих года это соотношение снизилось практически до 1%¹ (табл. 2.7).

¹ По официальным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области.

Таблица 2.7

**Состояние недоимки по налогам и сборам в консолидированный бюджет
Вологодской области в 1997 – 2002 гг.**

Показатели	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	2921,6	3227,9	6021,6	9183,2	7719,8	9120
Недоимка по налогам и сборам в консолидированный бюджет, млн. руб.	486,1	562,2	556	722	795	774,4
– в % к налоговым доходам	16,6	17,4	9,2	7,9	1,0	8,5

Положительным моментом в развитии налоговой составляющей доходной части регионального бюджета следует считать достаточно стабильное в последние годы значение коэффициента налоговых усилий региональной бюджетной системы. Как показывают данные таблицы 2.8, в 1999 – 2001 гг. объем поступлений по налогам, принятым в качестве репрезентативной налоговой группы¹, составлял приблизительно одинаковую долю по отношению к показателям, характеризующим общую налогооблагаемую базу.

Таблица 2.8

Отношение налоговых поступлений и показателей налогооблагаемой базы

№	Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
1	Прибыль предприятий и организаций, млн. руб.	1 922	2 085	17 135	28 665	11 468	12 816
2	Среднегодовая заработная плата, руб.	1 049	1 187	1 673	2 562	3 511	4 547
3	Среднегодовая численность занятых, тыс. чел.	582	572	598	623	624	628
4	Фонд оплаты труда, млн. руб.	7 326	8 147	1 005	19 153	26 290	34 266
5	Стоимость основных фондов с учетом износа, млн. руб.	45 100	51 090	42 347	62 094	64 825	...
6	Сумма (стр.1+стр.4+стр.5)	54 349	61 323	71 487	109 912	102 583	...
7	Сумма поступлений по репрезентативной налоговой группе, млн. руб.	2 167	2 068	4 521	8 620	9 286	11192
8	– в % к стр. 6	3,99	3,37	6,32	7,8	9,1	...

Анализ диверсификации налоговой базы бюджетной системы Вологодской области выявил, что она во многом определяется финансовой устойчивостью крупнейших промышленных предприятий в городе

¹ Налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество предприятий.

Череповце. Так, в 1997 – 1999 гг. доля налоговых платежей в консолидированный бюджет области от крупнейшего предприятия региона ОАО «Северсталь» составляла в разные годы 26,6 – 45,6% от объема налоговых доходов, поступавших в региональную бюджетную систему (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Роль крупнейших предприятий в формировании налоговых доходов консолидированного бюджета

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2002 г.
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн. руб.	2921,6	3227,9	6021,6	9120,3
Налоговые платежи пяти крупнейших налогоплательщиков, млн. руб.	н/д	1418,8	3263,6	5378,9
% к налоговым доходам консолидированного бюджета	н/д	43,9	54,2	60,0
В том числе ОАО «Северсталь», млн. руб.	778,3	1081,2	2746,6	3466,5
% к налоговым доходам консолидированного бюджета	26,6	33,5	45,6	38,0

Отсутствие более полной информации о налоговых поступлениях в разрезе отдельных предприятий не позволяет достоверно оценить, насколько велики объемы средств, уплачиваемых крупнейшими налогоплательщиками в федеральный бюджет. Однако даже на основе представленных данных можно констатировать, что зависимость объемов налоговых доходов от весьма ограниченного круга источников поступлений подвергает устойчивость региональной бюджетной системы серьезным рискам. Следует помнить о том, что результаты деятельности ОАО «Северсталь» во многом зависят от конъюнктуры мирового рынка металлов, что отражается на финансовых результатах деятельности предприятия. Подобная ситуация наблюдалась в первом полугодии 2002 г. За первые 6 месяцев 2002 г. при незначительном снижении выручки (на 2,8%) и увеличении себестоимости на 7%, росте объемов производства на 2,6%, экспорта – на 4–8% величина валовой прибыли снизилась на 30%, что составило около 2056 млн. руб. (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Некоторые финансовые показатели деятельности ОАО «Северсталь»

Показатель	I полугодие 2001 г., млн. руб.	I полугодие 2002 г., млн. руб.	Изменение, %
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг	25 364	24 646	97,17
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг	18 692	20 030	107,16
Валовая прибыль	6 671	4 616	69,19

Первичный анализ финансовых показателей ОАО «Северсталь», проведенный по материалам отчета о прибылях и убытках за 6 месяцев 2002 г., показывает существенное увеличение некоторых статей расходов. При этом самый значительный рост (более чем в 3 раза по сравнению с аналогичным периодом 2001 г.) наблюдался по статье «Прочие операционные расходы». Современные условия ставят перед руководством компании задачи по обеспечению гарантий стабильной работы, созданию собственной сырьевой базы, развитию необходимой транспортной инфраструктуры и т.д.

Таблица 2.11

Угрозы безопасности бюджетной системы региона

Содержание угрозы	Влияние на безопасность бюджетной системы региона	Условие повышения безопасности бюджетной системы региона
Внешние		
1. Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве на федеральном уровне	Сокращение доходной части бюджета региона вследствие централизации доходов в федеральном бюджете	Четкое законодательное разграничение расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы
2. Необходимость финансирования «федеральных мандатов»	Отвлечение средств консолидированного бюджета области от финансирования задач региональной социально-экономической политики	Улучшение состояния возможно при достаточных объемах компенсации наведенных расходов из федерального бюджета
Внутренние		
1. Дифференциация муниципалитетов по уровню обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов	Необходимость выделения значительных средств на выравнивание объемов собственных доходов местных бюджетов в расчете на одного человека	Увеличение доходной базы местных бюджетов за счет повышения эффективности использования имеющихся и передачи им дополнительных доходных источников
2. Низкий уровень планирования бюджетных показателей на муниципальном уровне	Искажение выравнивающего влияния финансовой помощи из областного бюджета вследствие значительных расхождений фактических и плановых объемов налоговых доходов местных бюджетов	Расширение информационного оснащения муниципальных финансовых органов. Разработка методики прогнозирования налоговых доходов на муниципальном уровне
Смешанные		
1. Зависимость от ограниченного количества крупных налогоплательщиков	Резкое сокращение налогооблагаемой базы	Координация интересов региональных органов власти и руководства крупных предприятий-налогоплательщиков с точки зрения выполнения задач социально-экономического развития региона

Их решение может требовать привлечения значительных объемов финансовых ресурсов, выведения их из хозяйственного оборота на территории области, а значит, к сокращению налогооблагаемой базы консолидированного бюджета.

Результаты проведенного исследования позволили выявить ряд угроз безопасности бюджетной системы региона (табл. 2.11). Очевидно, что основными из перечисленных угроз следует считать изменения в бюджетном и налоговом законодательстве и зависимость от ограниченного числа крупных налогоплательщиков, воздействие которых на финансово-бюджетную безопасность выражается в сокращении доходной части региональной бюджетной системы. Прочие источники угроз тем или иным образом зависят от объемов финансовых ресурсов, которые поступают в областные и местные бюджеты.

Свидетельством недостаточно высокого уровня качества планирования бюджетных показателей могут служить нижеследующие данные (табл. 2.12).

Таблица 2.12

**Сопоставление плановых и фактически исполненных показателей
доходной части областного бюджета**

Наименование доходной статьи	2001 год			2002 год		
	План	Факт		План	Факт	
	млн. руб.	млн. руб.	%	млн. руб.	млн. руб.	%
Налоговые доходы	3 079,5	3 154,1	102,4	3 705,7	4 063,6	109,7
Налог на прибыль	2 110,4	2 123,4	100,6	2 289,1	2 528,8	110,5
Налог на доходы физических лиц	608,0	6 57,2	108,1	894,3	948,2	106,0
Итого доходов	5 565,9	5 645,3	101,4	6 842,3	7 163,5	104,7

Качество планирования бюджетных показателей обусловлено рядом объективных причин. Прежде всего, это недостаточность необходимой информации о налогоплательщиках. Не в полной мере используется информация, имеющаяся в распоряжении налоговых органов, предоставление которой ограничено внутренними инструкциями. Отсутствует методический инструментарий для расчета налоговых поступлений от отраслей, ориентированных на мировые рынки. Точное прогнозирование возможно только в случае учета динамики и существующих прогнозов мировых цен на продукцию.

Особенно остро проблема прогнозирования стоит на муниципальном уровне, где наблюдается недостаток квалифицированных специалистов, недостаточно изучен налоговый потенциал либо значительная его часть зависит от предприятий, входящих в сложные хозяйственные системы,

расположенные за пределами региона. Указанные обстоятельства весьма затрудняют прогнозирование регионального бюджета на ряд лет вперед.

Зависимость консолидированного бюджета от ограниченного количества крупных налогоплательщиков подтверждается показателями таблицы 2.13.

Таблица 2.13

**Некоторые показатели состояния налоговой базы Вологодской области,
1997 – 2002 гг.**

Показатели	Годы					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета, %	41,7	43,9	54,2	61,4	53,8	47,2
2. Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и региональный бюджеты, к средним по региону, %	108	109	110	112	105	103

Данные таблицы свидетельствуют о сильной зависимости консолидированного бюджета области от пяти крупнейших предприятий: доля их поступлений в бюджет в последние годы сокращается, но все же остается на достаточно высоком уровне, что делает бюджетную систему региона излишне зависимой и неустойчивой.

Идентификация угроз безопасности бюджетной системы региона нацеливает на разработку соответствующих мер и направлений для их устранения или смягчения их негативных последствий.

2.3. Особенности функционирования бюджетной системы Вологодской области

Обеспечение способности экономики к прогрессивному развитию выявляет настойчивую потребность в разработке действенного механизма ослабления негативных тенденций в бюджетной сфере. Вместе с тем, предложение рекомендаций научно-практического характера по разработке и реализации механизмов локализации, устранения и предупреждения наступления событий, представляющих угрозу безопасности бюджетной системы региона, актуализирует необходимость предварительной оценки общих тенденций развития бюджетной системы области. Такой подход позволит наиболее комплексно сформулировать конкретные требования к содержанию основных направлений противодействия угрозам безопасности и достижения устойчивого состояния региональной экономики.

Анализ рыночных преобразований, произошедших в промышленности Вологодской области с начала реформирования экономики, позволяет выделить три этапа, отличающихся как своей содержательностью, так и результативностью.

Первый этап динамики промышленного производства области охватывает 1992 – 1994 гг., когда шли процессы децентрализации управления хозяйствующими структурами, либерализации цен, приватизации государственной собственности (табл. 2.14).

Вологодская область была одним из тех регионов, где процесс приватизации проходил ускоренными темпами. Уже к концу 1994 г. в государственной и муниципальной собственности на территории области (по данным официальной статистики) находилось только 12% промышленных предприятий, а численность промышленно-производительного персонала в них составляла лишь 5% от общеобластной. Удельный вес этих предприятий в общем объеме промышленного производства достигал 3%. Акционерными обществами и товариществами, другими предприятиями, находившимися в смешанной форме собственности, производилось 87% промышленной продукции, частными предприятиями – 10%.

Предоставление предприятиям права установления цен на продукцию с сохранением механизмов затратного ценообразования привело к росту инфляции издержек, перенесению ее на потребителей. Платежеспособный спрос на продукцию резко упал. Это вызвало на большинстве предприятий резкий спад натуральных объемов производства. Особенно быстро он шел

Таблица 2.14

**Динамика физических объемов производства продукции по отраслям промышленности
Вологодской области в 1990 – 2001 гг.**

Отрасли промышленности	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
Промышленность в целом											
В % к предыдущему году	94,0	94,5	88,4	83,3	105,2	98,0	100,2	99,3	109,0	110,1	99,1
В % к 1990 году	94,0	88,8	78,5	65,4	68,9	67,3	67,5	67,0	73,1	81,1	80,4
Электроэнергетика											
В % к предыдущему году	93,6	98,6	134,0	94,4	103,0	91,8	103,0	104,0	108,3	112,8	95,2
В % к 1990 году	93,6	92,3	123,7	116,7	120,2	110,3	113,6	118,1	128,1	144,4	137,5
Черная металлургия											
В % к предыдущему году	91,1	97,3	82,0	80,3	112,5	106,5	101,3	97,5	106,7	107,0	95,8
В % к 1990 году	91,1	88,6	72,7	58,4	64,2	68,3	69,4	67,6	73,7	81,2	77,8
Химическая промышленность											
В % к предыдущему году	98,0	74,7	97,3	109,3	106,9	100,9	109,0	106,9	103,6	106,5	106,1
В % к 1990 году	98,0	73,2	71,2	77,9	86,0	86,8	94,6	107,0	110,9	117,3	124,5
Машиностроение и металлообработка											
В % к предыдущему году	105,8	87,7	103,4	102,6	105,8	91,0	91,0	90,1	122,9	129,1	134,1
В % к 1990 году	105,8	92,8	95,9	98,4	104,1	94,7	86,2	77,7	95,5	114,4	153,4
Лесозаготовительная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность											
В % к предыдущему году	104,6	95,7	93,3	67,0	92,7	78,6	108,7	103,0	125,5	117,3	102,0
В % к 1990 году	104,6	100,1	93,4	62,6	58,0	45,6	49,6	51,0	64,1	73,5	75,0
Промышленность строительных материалов											
В % к предыдущему году	95,9	89,9	92,5	67,8	76,7	81,9	84,7	94,9	119,8	131,5	110,0
В % к 1990 году	95,9	86,2	79,7	54,1	41,5	34,0	28,8	27,7	32,5	42,7	47,0
Легкая промышленность											
В % к предыдущему году	96,5	62,6	94,4	51,5	74,0	71,7	81,9	112,9	119,9	127,1	96,4
В % к 1990 году	96,5	60,4	57,0	29,4	21,7	15,6	12,8	14,4	17,3	20,9	20,1
Пищевая промышленность											
В % к предыдущему году	85,8	89,0	91,7	90,3	83,2	88,0	96,4	103,8	110,1	110,8	103,3
В % к 1990 году	85,8	76,3	70,0	63,2	52,6	46,3	44,6	46,3	51,0	55,3	57,1

на предприятиях машиностроения, легкой и пищевой промышленности и других отраслей, непосредственно связанных с производством потребительских товаров. На предприятиях появились значительные неиспользуемые производственные мощности, отдельные цеха и целые предприятия закрылись. В 1994 г. физический объем промышленной продукции в области сократился на 34,6% по сравнению с уровнем 1990 г. – это было «дно» прошедшего периода рыночных трансформаций в индустрии региона. Это был этап «негативной адаптации» промышленности к рыночным условиям. Вместе с тем степень спада производства в области была на 14,2 процентных пункта меньше, чем в целом по стране.

Второй этап динамики промышленного производства области стал периодом ее «депрессивной стабилизации». Он охватывал 1995 – 1998 годы. В этот период, стремясь противостоять ухудшению макроэкономической ситуации, нарастанию платежеспособного кризиса, федеральные органы обратились к мерам финансовой стабилизации. На уровне органов областной власти предпринимались шаги по восстановлению элементов отраслевого управления, более активной поддержке экспортно-ориентированных предприятий и профильных отраслей региона, что дало определенные результаты. С 1995 г. наблюдался прирост производства в черной металлургии и промышленности минеральных удобрений, с 1997 г. – в лесопромышленном комплексе, с 1998 г. наметились позитивные сдвиги на предприятиях пищевой и легкой промышленности.

Однако и в этот период механизм доминирующей инфляции издержек продолжал действовать. Все компоненты производственных затрат подорожали, и предприятия вынуждены были повышать цены на свою продукцию хотя бы для того, чтобы выплатить зарплату и возместить издержки на приобретение сырья, комплектующих, энергоресурсов. Наличие временного разрыва между моментом закупки материальных ресурсов, наряду с постоянной недооценкой амортизации, позволило большинству предприятий в 1995 – 1997 гг. и в первой половине 1998 г. обеспечивать прибыльность производства. Благодаря этому степень их адаптированности к новым условиям хозяйствования возросла. Установились новые производственные связи, определились рынки сбыта внутри страны и за рубежом.

Однако в августе 1998 г. процесс выхода из кризиса осложнился фискальными обстоятельствами. Они не были связаны с внутренними проблемами производственного сектора, а обуславливались государственной денежно-финансовой политикой (чрезмерное сжатие денежной массы,

«пирамида» государственных заимствований и т.д.), усугубленной внешними факторами (особенно снижением мировых цен на нефть и нефтепродукты). Произошла резкая девальвация рубля и рост цен на экспортируемую предприятиями продукцию (в рублевом исчислении). Одновременно последовало значительное удорожание импортируемых товаров в рублевом выражении и снижение издержек на производство отечественной продукции в валютном исчислении, что в конечном итоге привело к существенному повышению конкурентоспособности отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынке. Расширилось участие предприятий в импортозамещении российского рынка. Оба эти фактора относительно областной индустрии были взаимодополняющими.

В результате дефолта 1998 г. в большинстве отраслей промышленности области в 1999 – 2000 гг. произошло заметное оживление. По сравнению с предыдущим годом прирост промышленного производства в 1999 г. составил 9,3%, в 2000 г. – 10,1%. На многих предприятиях увеличилась прибыльность производства, возросла загрузка мощностей, имело место увеличение инвестиционной активности, что еще раз подтвердило то, что динамика инвестиций в решающей степени определяется темпами экономического роста.

Но влияние факторов дефолта постепенно исчерпывалось. В 2001 г. на общий уровень промышленного производства области весьма негативно повлияло ограничение поставок черных металлов на рынки Европы и Северной Америки: физический объем промышленной продукции сократился в сравнении с 2000 г. на 0,9%.

Однако в целом период 1999 – 2001 гг. и последовавшие затем годы можно считать временным этапом «оживления» промышленности региона. Проведенные расчеты среднегодовых темпов производства по указанным этапам и их сопоставление со среднегодовым уровнем дореформенных лет подтверждают этот вывод (табл. 2.15).

Таблица 2.15

**Динамика физических объемов промышленного производства
Вологодской области**

База сравнений	Среднегодовые уровни			
	1989 – 1991	1992 – 1994	1995 – 1998	1999 – 2001
Объем производства промышленной продукции, в % к среднегодовому уровню 1989 – 1991 гг.	100,0	79,8	69,2	78,5
1992 – 1994 гг.	–	100,0	87,6	101,1
1995 – 1998 гг.	–	–	100,0	115,4

Таблица 2.16

Функциональная структура доходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 2002 гг.
(цены 2002 г., тыс. руб.)

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВСЕГО ДОХОДОВ	15 378 242	7 441 244	11 374 414	13 886 935	12 036 962	14 936 510
Налоговые доходы	10 216 693	6 903 715	9 407 461	12 031 292	8 731 037	9 120 278
– налог на прибыль	3 180 707	1 920 744	4 927 082	8 594 618	6 781 331	3 410 353
– подоходный налог	2 772 063	1 570 260	1 396 296	2 060 854	2 975 422	3 503 207
– налог на добавленную стоимость	798 095	1 314 165	904 822	0	0	0
– акцизы	317 001	200 519	246 086	312 529	342 851	408 587
– налог на имущество предприятий	1 610 716	920 939	729 633	595 249	745 243	770 261
– платежи за пользование природными ресурсами	435 980	263 051	244 705	254 779	263 646	472 479
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	536 233	422 430	526 376	0	0	0
– неналоговые доходы	455 954	285 014	1 638 635	282 957	616 167	685 251
– доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или от деятельности	111 394	105 010	150 813	170 627	156 468	253 097
– прочие неналоговые доходы	32 386	47 943	1 452 803	33 542	402 779	71 994
Трансферты, полученные из бюджета РФ	42 511	185 221	142 131	-14 100	67 633	0
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	1 632 933	65 562	171 757	69 959	0	97 910

Анализ ситуации, сложившейся в бюджетной сфере региона за ряд лет, позволяет прийти к заключению о том, что на протяжении исследуемого периода доходы консолидированного бюджета формировались за счет собственных и регулирующих налогов, доходов от использования имущества, находящегося в областной и муниципальной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых областными и местными органами государственной власти и бюджетными учреждениями, находящимися в их ведении (табл. 2.16). Неналоговые доходы зачислялись в бюджет области в порядке и по нормативам, установленным федеральными законами и законами области. Одним из источников повышения общего объема доходов бюджета области являлась финансовая помощь в виде трансфертов и средств, передаваемых региону в ходе взаимных расчетов из федерального бюджета на компенсацию расходов по исполнению решений центральных органов власти.

В целом консолидированный бюджет области по общему объему доходов в 2002 г. не достиг предкризисного уровня, составив 97% к соответствующему показателю 1997 г. При этом в доходной части бюджета все более возрастала доля неналоговых доходов, увеличившаяся примерно в 1,5 раза, что обусловлено ростом объема возврата ссуд местными бюджетами в областной. Укрупненный состав источников формирования доходной части консолидированного бюджета представлен на рисунке 2.13.

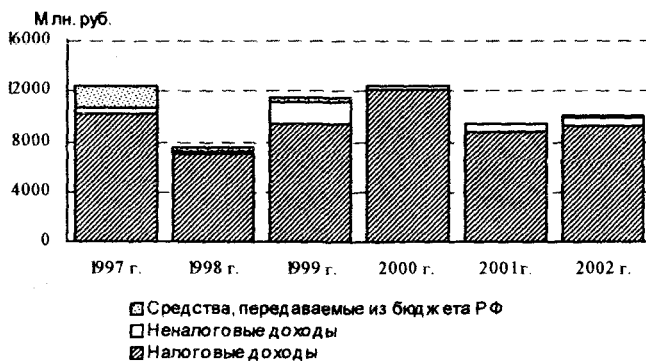


Рис. 2.13. Основные составляющие доходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Как видно из представленных данных, главной составляющей доходов бюджетной системы области в анализируемый период являлись налоговые поступления. При этом большую их часть (табл. 2.17) формировали

Основные составляющие доходной части консолидированного бюджета, в %

Наименование доходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
ВСЕГО ДОХОДОВ	100	100	100	100	100	100
Налоговые доходы	66,4	92,8	82,7	86,6	72,5	61,1
– налог на прибыль	20,7	25,8	43,3	61,9	56,3	46,3
– подоходный налог	18,0	21,1	12,3	14,8	24,7	23,5
– налог на добавленную стоимость	5,2	17,7	8,0	0,0	0,0	0,0
– акцизы	2,1	2,7	2,2	2,3	2,8	2,7
– налог на имущество предприятий	10,5	12,4	6,4	4,3	6,2	5,2
– платежи за пользование природными ресурсами	2,8	3,5	2,2	1,8	2,2	3,2
– налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	3,5	5,7	4,6	–	–	–
Неналоговые доходы	3,0	3,8	14,4	2,0	5,1	4,6
Доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности или от деятельности	0,7	1,4	1,3	1,2	1,3	1,7
– прочие неналоговые доходы	0,2	0,6	12,8	0,2	3,3	0,5
Трансферты, полученные из бюджета РФ	0,3	2,5	1,2	-0,1	0,6	0,0
Средства, полученные по взаимным расчетам с бюджетом РФ	10,6	0,9	1,5	0,5	0,0	0,7

отчисления от так называемых «регулирующих» налогов: налога на прибыль, подоходного налога, налога на добавленную стоимость, акцизов, совокупный вклад которых в разные годы достигал 50 – 80% к общей величине доходов. Весомый вклад в доходы консолидированного бюджета внесли и такие налоги, как налог на имущество юридических лиц, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, а также платежи за пользование природными ресурсами.

Несмотря на высокий уровень удельного веса налоговых поступлений в общем объеме доходобразующих статей бюджета области, объемы и конкретная доля тех или иных доходных источников претерпели за исследуемый период серьезные изменения, в связи с чем представляется целесообразным рассмотреть этот вопрос относительно главных составляющих налоговых доходов.

Предваряя анализ основных источников формирования бюджетных доходов, следует отметить, что с целью объективной оценки динамики

количественных показателей все анализируемые величины приведены к единым (сопоставимым) ценам. Методика перевода показателей из текущих цен в сопоставимые основывается на применении индекса потребительских цен с использованием следующих коэффициентов: 3,49 – относительно текущих стоимостных показателей 1997 г.; 2,14 – 1998 г.; 1,56 – 1999 г.; 1,31 – 2000 г.; 1,13 – 2001 г.

Крупнейшей статьёй консолидированного бюджета Вологодской области является налог на прибыль, максимальный уровень поступлений от которого наблюдался в 2000 г., составив 61,9% к общему объёму доходов. За указанный год сумма зачисленных средств в региональный бюджет от данного налога составила (в сопоставимой оценке) 8 595 млн. руб., что превысило соответствующий показатель прошлого года более чем в 1,7 раза и в 2,7 раза – уровень 1997 г.

Указанное в значительной степени обусловлено резким ростом объёма прибыли (табл. 2.18), полученной предприятиями региона. Однако уже в 2001 – 2002 гг., в связи с сокращением прибыли, а также снижением ставки налога (29% в 2002 г. против 35% в 2000 г.), объём поступлений по налогу на прибыль уменьшился (рис. 2.14).

Таблица 2.18

Динамика прибыли предприятий и организаций Вологодской области (цены 2002 г.)

Год	Прибыль предприятий и организаций, млн. руб.	Темп роста, %
1997	6 721	100
1998	4 459	66
1999	26 770	600
2000	37 413	140
2001	12 970	35
2002	12 816	99

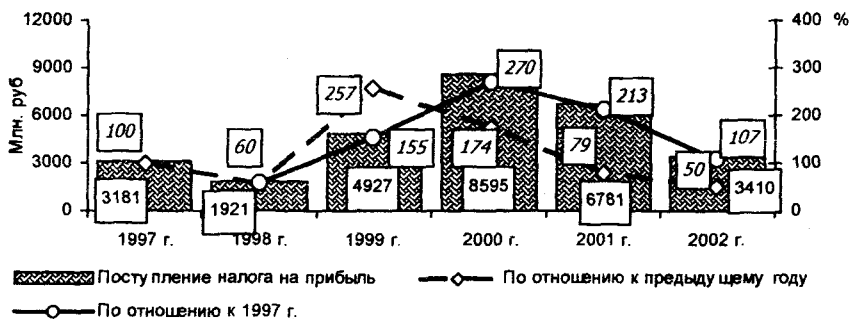


Рис. 2.14. Динамика поступления подоходного налога в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Подходный налог с физических лиц является вторым по значимости источником доходов в региональном бюджете. Объем поступлений по данному налогу достигал 25% суммарной величины мобилизованных средств. Однако до 1999 г. (включительно) наблюдалась понижающаяся динамика исследуемого показателя (рис. 2.15).



Рис. 2.15. Динамика поступления подоходного налога в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Наименьший уровень поступлений от налога на доходы физических лиц отмечен в 1999 г., когда величина поступивших средств по данной статье составила 12,3% к общему объему доходов против 22,4% в 1997 г. и 21,1% в 1998 г., что было вызвано сокращением уровня заработной платы (табл. 2.19) и ростом задолженности по ней (в 1999 г. задолженность по выплате заработной платы в сопоставимой оценке увеличилась на 25% по отношению к 1998 г.).

Таблица 2.19

Динамика заработной платы и фонда оплаты труда (цены 2002 г.)

Год	Среднегодовая заработная плата, руб.	Темп роста, %	Фонд оплаты труда, млн. руб.	Темп роста, %
1997	3 668	–	25 618	–
1998	2 539	69	17 425	68
1999	2 614	103	18 755	108
2000	3 344	128	24 998	133
2001	3 971	119	29 734	119
2002	4 547	115	34 266	115

Начиная с 2000 г. происходило стремительное возрастание объемов средств, полученных от подоходного налога, – как следствие роста заработной платы. Ежегодно ее уровень повышался приблизительно на 20% (в сопоставимой оценке), что привело к увеличению фонда оплаты труда, выступающего базой для налогообложения.

Налог на имущество юридических лиц является еще одной важной бюджетообразующей статьёй, ежегодно формирующей доходы регионального бюджета в среднем на 8%. И если за последние годы объем средств, поступивших по этому направлению, возрастал (с 745 млн. руб. в 2001 г. до 771 млн. руб. в 2002 г.), то в период с 1997 г. по 2000 г. поступления стабильно снижались (рис. 2.16).

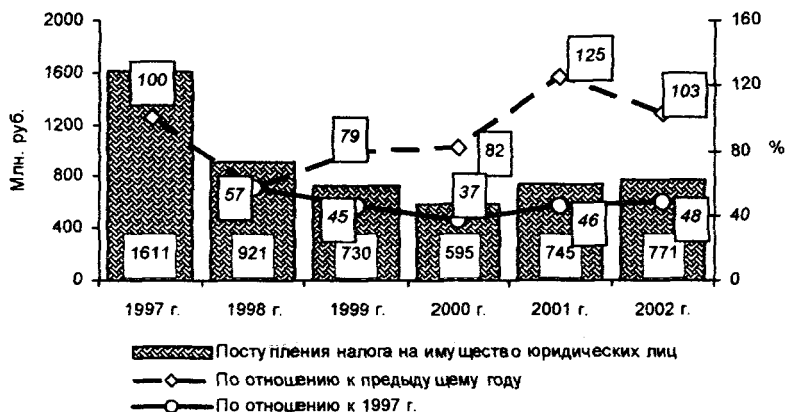


Рис. 2.16. Динамика поступления налога на имущество юридических лиц в консолидированный бюджет Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Объем фактически мобилизованных в 1997 г. средств по налогу на имущество предприятий (1611 млн. руб.) через три года снизился до 595 млн. руб. Так, в 2000 г. уровень платежей по данному налогу составил всего 37% от уровня 1997 г., а его удельный вес упал с 11 до 5,2%. Подобная ситуация сложилась в результате сокращения налогооблагаемой базы. На протяжении исследуемого периода неоднократно проводилась переоценка основных фондов, приближавшая их к реальной стоимости, учитывающей физический и моральный износ. Кроме того, предприятия выводили значительную часть своего имущества на консервацию – по закону такое имущество не облагается налогом.

Оценка общих тенденций развития системы общественных финансов Вологодской области подразумевает проведение анализа основных расходных статей консолидированного бюджета. Состав функциональной структуры расходной части бюджета области на протяжении 1997 – 2002 гг. оставался достаточно стабильным (табл. 2.20).

Таблица 2.20

**Функциональная структура расходной части консолидированного бюджета
Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., тыс. руб.)**

Наименование расходов	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Государственное управление	577 846	454 409	538 344	691 605	752 938	854 384
Правоохранительная деятельность	416 177	239 381	354 098	490 683	428 910	499 521
Промышленность, энергетика и строительство	65 616	25 297	7 561	42 670	215 886	342 909
Сельское хозяйство и рыболовство	704 749	558 648	730 396	1 035 160	573 497	450 818
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	5 885	9 830	21 516	23 637	32 714	35 041
Транспорт, дорожное хозяйство	146 020	80 938	1 062 113	270 111	91 242	48 542
Развитие рыночной инфраструктуры	7 158	2 864	8 119	9 962	5 486	6 393
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 940 354	1 550 245	2 074 046	2 583 059	2 311 508	1 796 599
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	15 170	10 183	13 426	24 310	23 681	30 380
Образование	3 551 113	1 899 951	2 435 072	2 966 552	2 911 828	3 525 885
Культура и искусство	365 846	218 382	340 689	466 521	400 014	510 932
Средства массовой информации	64 112	40 836	74 996	86 721	79 739	74 190
Здравоохранение и физическая культура	1 992 159	1 144 602	1 532 866	1 964 397	1 710 605	1 857 166
Социальная политика	906 489	528 914	951 666	844 437	889 659	1 006 477
Обслуживание государственного долга	0	0	105 620	91 315	73 059	74 076
Прочие расходы	972 608	1 018 376	804 893	452 607	4 088 343	1 921 335
ИТОГО РАСХОДОВ	13 731 302	7 783 055	11 055 423	12 043 748	14 589 113	13 034 648
Внутренние обороты	3 028 079	938 937	1 218 901	1 440 853	1 655 502	1 895 604
ВСЕГО РАСХОДОВ	16 759 429	8 721 969	12 274 313	13 484 601	12 933 610	14 930 252

Представленная структура расходов консолидированного бюджета свидетельствует о тенденции сохранения уровня удельных весов по ряду крупных расходных статей (табл. 2.21).

Таблица 2.21

Структура расходной части консолидированного бюджета Вологодской области в 1997 – 2002 гг., в %

Наименование расходов	Годы					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Государственное управление	3,4	5,2	4,4	5,1	5,8	5,7
Правоохранительная деятельность	2,5	2,7	2,9	3,6	3,3	3,3
Промышленность, энергетика, строительство	0,4	0,3	0,1	0,3	1,7	2,3
Сельское хозяйство и рыболовство	4,2	6,4	6,0	7,7	4,4	3,0
Охрана окружающей среды	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Транспорт, дорожное хозяйство	0,9	0,9	8,7	2,0	0,7	0,3
Развитие рыночной инфраструктуры	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	23,5	17,8	16,9	19,2	17,9	12,0
Предупреждение и ликвидация ЧС	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Образование	21,2	21,8	19,8	22,0	22,5	23,6
Культура и искусство	2,2	2,5	2,8	3,5	3,1	3,4
Средства массовой информации	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5
Здравоохранение и физическая культура	11,9	13,1	12,5	14,6	13,2	12,4
Социальная политика	5,4	6,1	7,8	6,3	6,9	6,7
Обслуживание государственного долга	2,0	6,4	0,9	0,7	0,6	0,5
Прочие расходы	3,8	5,3	6,6	3,4	6,0	12,9
ИТОГО РАСХОДОВ	81,9	89,2	90,1	89,3	87,2	87,3
Внутренние обороты	18,1	10,8	9,9	10,7	12,8	12,7
ВСЕГО РАСХОДОВ	100	100	100	100	100	100

За период с 1997 по 2002 гг. в общей структуре бюджетных расходов преобладали затраты на финансирование образовательной деятельности, на которую направлялось до 20 – 24% мобилизованных средств. Второй по величине статьей расходной части консолидированного бюджета являлись расходы на содержание жилищно-коммунального хозяйства.

Если в 1997 г. удельный вес этой статьи занимал около 24% суммарных расходов, то уже за 1998 – 2002 гг. он сократился в среднем на 7%, что связано с постепенным переходом граждан на полную оплату жилья и

сокращением в связи с этим расходов бюджета по данному направлению. Совокупная доля рассмотренных бюджетных статей наряду с расходами на здравоохранение и социальную политику в разные годы достигала 55 – 60% к общей величине произведенных расходов (рис. 2.17).



Рис. 2.17. Укрупненная структура расходов консолидированного бюджета, в %

Серьезным структурным изменением в расходной части консолидированного бюджета явилось снижение объемов так называемых внутренних оборотов. Ежегодно значительная часть средств бюджета направлялась на финансовую поддержку местным бюджетам, причем наибольший удельный вес по данной статье расходов был отмечен в 1997 г. Объем направленных средств в этом году достиг максимальной величины за весь анализируемый период (примерно 18% к общей величине бюджетных расходов против 10 – 13% в последующие годы). Централизация в областном бюджете части средств, передаваемых на местный уровень, позволила обеспечить необходимый уровень расходных полномочий по таким направлениям, как государственное управление, правоохранительная деятельность, охрана окружающей среды, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Характер изменений в динамике отдельных расходных статей и общий уровень расходов консолидированного бюджета во многом определяется тенденциями, сложившимися в ходе формирования доходной части региональной бюджетной системы. Сокращение объемов средств, передаваемых из федерального бюджета, падение уровня поступлений по ряду основных налогов повлекли за собой снижение уровня общих доходов в 1998 г., которое, в свою очередь, привело к уменьшению расходной части более чем на 20% по сравнению с показателями 1997 г. В дальнейшем положение, при котором областными властями приходилось в вопросах

планирования бюджета на очередной финансовый год рассчитывать на собственные доходы, также отражалось на объемах финансирования расходных обязательств.

Так, недостаток финансовых средств в 1998 г. в той или иной степени ограничил возможности финансирования ряда статей. Уже отмечалось, что в бюджетной системе Вологодской области (как и в других регионах РФ) и по своему удельному весу, и по социальной значимости важнейшими направлениями расходов являются образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство и социальная политика. Объемы финансирования по этим статьям сократились самым значительным образом в 1998 г. В частности, по отношению к 1997 г. уровень расходов на образование снизился почти вдвое, на социальную политику – на 42%, на здравоохранение и физическую культуру – на 43%, на жилищно-коммунальное хозяйство – практически в 2,5 раза.

Относительно стабильный уровень расходов на государственное управление, сельское хозяйство, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций сохранился в силу их незначительного веса в структуре расходов консолидированного бюджета. Несмотря на пополнение доходной части региональной бюджетной системы в послекризисный период, расходная часть и основные ее составляющие не достигли показателей 1997 г. Преодолеть эту негативную тенденцию не удалось и к 2002 г. Объем произведенных расходов в этом году на 10% уступал аналогичному показателю 1997 г.

Помимо функционального разделения, расходы бюджетной системы имеют и различное экономическое назначение. Обобщенная экономическая структура консолидированного бюджета области представлена в табл. 2.22.

Согласно экономической структуре расходов консолидированного бюджета за 1997 – 2000 гг., значительная часть средств направлялась на обеспечение текущего функционирования органов государственного и местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки местным бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме субсидий, а также на выплаты социального характера определенным группам населения области. При этом экономическая структура расходов консолидированного бюджета оставалась относительно стабильной по субсидиям и текущим трансфертам, а наибольший удельный вес в представленной структуре расходов занимали выплаты по заработной плате, общая сумма которых составила с начислениями примерно 21 – 22% от общего объема расходов.

**Экономическая структура расходной части консолидированного бюджета
Вологодской области (цены 2002 г.)**

Наименование расходов	1997 г.		1998 г.		1999 г.		2000 г.	
	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%	Млн. руб.	%
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ	12 488	74,5	6 928	79,4	8 819	71,9	10 218	75,8
Закупки товаров и услуг	6 887	41,1	3 712	42,6	5 138	41,9	5 721	42,4
– оплата труда государственных служащих	2 786	16,6	1398	16	1 846	15	2 183	16,2
– начисления на заработную плату	936	5,6	456	5,2	669	5,4	796	5,9
– приобретение предметов снабжения и расходных материалов	788	4,7	525	6	780	6,4	1 062	7,9
– оплата транспортных услуг	128	0,8	85	1	89	0,7	70	0,5
– оплата услуг по связи	53	0,3	38	0,4	35	0,3	45	0,3
– оплата коммунальных услуг	1 096	6,5	691	7,9	568	4,6	739	5,5
– оплата прочих услуг и прочие текущие расходы	1 078	6,4	518	5,7	1151	9,1	783	5,8
– выплаты процентов	123	0,7	555	6,4	106	0,9	91	0,7
– субсидии и текущие трансферты	5 478	32,7	2 661	30,5	3 576	29,1	4 406	32,7
– субсидии	4 340	25,9	2 083	23,9	2 504	20,4	3 049	22,6
– текущие трансферты	264	1,6	96	1,1	166	1,3	194	1,4
– трансферты населению	874	5,2	482	5,5	906	7,4	779	5,8
КАПИТАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ	1 090	6,5	680	7,8	2 067	16,8	1 849	13,7
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	239	1,4	142	1,6	1 220	9,9	457	3,4
Капитальное строительство	521	3,1	308	3,5	417	3,4	857	6,4
Капитальный ремонт	329	2	231	2,6	430	3,5	534	4,0
Предоставление кредитов за вычетом погашения	154	0,9	175	2	169	1,4	-22	-0,2
Внутренние обороты	3 028	18,1	939	10,8	1 219	9,9	1 441	10,7
ВСЕГО РАСХОДОВ	16 759	100	8 722	100	12 274	100	13 485	1 000

Анализ итоговых показателей произведенных расходов показал, что за период с 1997 по 2000 гг. (за исключением 1999 г.) запланированная сумма расходов на 1 – 10% превышала фактически исполненную (прил. 3, 4). Основная проблема в реализации запланированных расходов – недостаток бюджета для выполнения взятых обязательств по финансированию социальной сферы. Эта проблема, в свою очередь, может быть решена только при увеличении эффективности реального сектора экономики

региона, увеличения его вклада в формирование доходной части бюджета. Отсутствие реальных результатов роста в экономике является основой финансовой нестабильности, форма проявления которой – бюджетный дефицит.

По доходным статьям бюджета области наблюдалось перевыполнение назначенных сумм. Фактическая мобилизация средств в 1997–2000 гг. превысила установленные плановые показатели, достигнув в 1999 г. максимальной отметки, хотя, как уже отмечалось, ощущался недостаток средств для осуществления расходных полномочий (табл. 2.23). Перевыполнение плановых показателей по доходам позволило снизить плановое значение бюджетного дефицита.

Таблица 2.23

Исполнение консолидированного бюджета Вологодской области, в %

Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Исполнение консолидированного бюджета по доходам	100,1	106,3	171,3	103,1
Исполнение консолидированного бюджета по расходам	99,5	90,0	143,2	99,0
Исполнение консолидированного бюджета по дефициту (профициту)	94,5	20,8	-29,5	-279,4

Значительное превышение доходов бюджетной системы над ее расходами, называемое профицитом, носит не только позитивный характер: при таком положении упускается рациональность использования бюджетных средств во времени. Возникновение как дефицита, так и профицита зависит не только от исполнения бюджета в течение финансового года, но и от качества планирования и прогнозирования при утверждении бюджетных показателей.

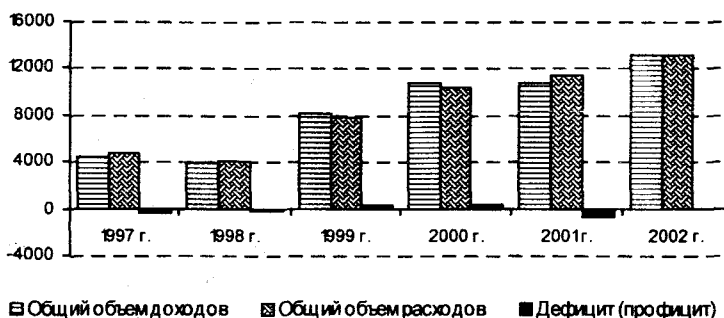


Рис. 2.18. Превышение доходов над расходами в консолидированном бюджете Вологодской области в 1997 – 2002 гг. (цены 2002 г., млн. руб.)

Представленные данные (рис. 2.18) свидетельствуют о наличии дефицита за 1997, 1998 и 2001 гг. В эти годы объем расходов превышал уровень фактически исполненных доходов на 395, 160 и 793 млн. руб. соответственно.

В начале исследуемого периода региональная бюджетная система в вопросах финансирования дефицита в значительной мере зависела от бюджета вышестоящего уровня. Ссуды, предоставленные федеральным бюджетом в 1997 г., составили около 88% от общего объема средств, привлекаемых для этих целей.

Размеры дефицита консолидированного бюджета в 1998 г. были менее значительны, к тому же большая его часть приходилась на местные бюджеты, и его покрытие производилось в основном за счет внутреннего финансирования, то есть путем предоставления областным бюджетом ссуд бюджетам муниципальных образований.

Профицитное исполнение бюджета в 1999, 2000 и 2002 гг. позволило не привлекать значительные заемные средства на покрытие временных разрывов между доходами и расходами. При этом если в 2001 г. был исполнен с дефицитом в сумме 792 млн. руб., то в 2002 г. этот разрыв удалось существенно сократить и закончить бюджетный год с профицитом 6 млн. руб. (табл. 2.24).

Несбалансированность региональной бюджетной системы, выражаемая в дефиците, носит не только годовой, но и внутригодовой характер. В поступлении налоговых доходов в консолидированный бюджет достаточно четко просматривается следующая тенденция: уровень платежей в первом квартале каждого года, как правило, значительно ниже, чем в последующих.

Указанное в значительной степени объясняется тем, что процессу формирования доходной части бюджета присуща определенная «сезонность». В начале текущего года подводятся итоги предыдущего, а плановые показатели исполнения доходной части еще носят ориентировочный характер. Кроме того, определенное влияние на наполнение бюджета налоговыми платежами оказывает порядок уплаты ряда налогов. Так, например, она производится раз в квартал, причем ее сроки назначаются, как правило, в течение месяца, следующего за отчетным. Помимо этого, в начале года сами налогоплательщики по причине неустойчивой экономической ситуации в регионе и в целом по стране не всегда могут составить достаточно четкое представление о размерах налогооблагаемой базы: прибыли, фонда оплаты труда и т.п. Поэтому наибольшего уровня поступление налоговых платежей в бюджет достигает к концу финансового года, когда более четко определяются реальные размеры налогооблагаемой базы.

Таблица 2.24

**Источники финансирования дефицита консолидированного бюджета
Вологодской области (млн. руб., действующие цены)**

Наименование статьи	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Превышение расходов над доходами (дефицит)	-395,0	-159,8	204,1	308,3	-792,8	6,2
ИСТОЧНИКИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	395,0	159,8	-179,5	-308,3	792,8	-6,2
Изменение остатков средств бюджета на счетах в банках, руб.	-13,2	1,1	-47,5	-310,8	176,1	-297,2
– остатки на начало отчетного периода	10,5	23,8	22,7	70,2	380,9	210,2
– остатки на конец отчетного периода	23,8	22,7	70,2	380,9	204,8	507,5
Бюджетные ссуды, полученные из бюджетов других уровней	359,6	–	-85,2	-24,4	118,7	77,1
– привлечение средств	451,6	4,9	359,9	71,4	220,0	365,0
– погашение основной суммы задолженности	91,9	4,9	445,0	95,8	101,3	287,9
Прочие источники внутреннего финансирования	48,5	158,7	-82,1	39,7	461,0	-112,1
– получение кредитов (бюджетных ссуд)	357,0	290,8	55,4	104,2	609,2	574,2
– погашение основной суммы задолженности	308,4	132,1	137,5	64,4	148,2	686,3
– поступления от приватизации организаций, находящихся в государственной собственности	–	–	34,6	10,8	15,8	–
– поступления от продажи акций	–	–	0,7	3,6	21,2	320,1
ИСТОЧНИКИ ВНЕШНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ	–	–	-24,7	0,01	0,01	0,01
ВСЕГО (ОБЩЕЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ)	395,0	159,8	-204,1	-308,3	792,8	-6,2

В расходах же бюджета размеры колебаний менее значительны, хотя отдельные сезонные колебания имеют место. Например, на динамику расходной части значительное влияние оказывают особенности финансирования расходов в сфере образования. Поскольку рамки учебного года не совпадают с рамками календарного, потребности в бюджетном финансировании возникают в основном в конце второго квартала, когда необходимо обеспечивать выплату отпускных пособий работникам сферы образования.

Анализ функционирования бюджетной системы Вологодской области позволяет выделить ряд тенденций, сложившихся в системе региональных финансов. Основная из них заключается в том, что на протяжении трех последних лет бюджетная система Вологодской области значительно увеличила свою самостоятельность в обеспечении региональных расходов.

При этом, несмотря на некоторые колебания в их динамике, к концу исследуемого периода сбалансированность системы в целом стала значительно выше. Однако на всем его протяжении наблюдались и отрицательные тенденции, определяющие состояние региональной бюджетной системы. Прежде всего, это ухудшение качества планирования финансовых показателей.

Проведенный анализ позволил также выявить направления перспективного развития региональной бюджетной системы, среди которых можно выделить следующие:

⇒ обеспечение источниками собственных доходов выполнения имеющихся обязательств, что означает прежде всего необходимость ускорения темпов развития реального сектора экономики и повышения его эффективности по всей территории области;

⇒ рациональное расходование бюджетных средств: большая их часть должна концентрироваться на решении ключевых социально-экономических проблем развития области – росте благосостояния населения и обновлении инфраструктуры производства и социальной сферы;

⇒ стимулирование деятельности предприятий всех форм собственности с помощью налоговой системы, распределения расходных полномочий и создания внебюджетных фондов;

⇒ обеспечение большей прозрачности бюджетов и бюджетных процедур.

3. МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе

Как показывает практика, реализация целей и задач регионального развития невозможна без серьезного реформирования системы межбюджетных отношений.

Важнейшей проблемой, требующей сегодня своего решения, является разработка такой системы межбюджетных отношений, которая могла бы, с одной стороны, обеспечивать финансирование гарантированных государством социальных услуг, а с другой – была бы достаточно гибкой, стимулирующей развитие местной экономической базы.

Для целей межбюджетного регулирования, то есть определения конкретных размеров финансовых ресурсов, распределяемых между муниципальными образованиями, крайне важное значение имеет объективная оценка их собственных доходных возможностей. В настоящее время для обозначения возможных объемов финансовых ресурсов, поступающих в бюджет того или иного уровня в качестве налоговых платежей, достаточно широкое распространение получил термин «налоговый потенциал территории».

Налоговый потенциал характеризуется экономической структурой региона и его *обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами*, определяемой налоговыми базами. Например, база налога на прибыль предприятий – это сумма налогооблагаемой прибыли, полученной всеми зарегистрированными на территории предприятиями. Другие примеры налоговых баз: доходы физических лиц (образующие налоговую базу подоходного налога с физических лиц), стоимость налогооблагаемого имущества (налог на имущество) и т.д. Очевидно, что налоговый потенциал пропорционален совокупной налоговой базе региона.

Самую точную оценку налогового потенциала можно было бы получить с помощью подробного обследования и аудита всей экономической деятельности, происходящей на территории муниципального образования, в том числе и теневого бизнеса. Однако это трудновыполнимая и дорогостоящая в решении задача. В научной литературе и на практике предлагаются и другие методы оценки налогового потенциала, которые позволяют при сравнительно незначительных затратах времени и средств с достаточно большой степенью достоверности определить величину налогового потенциала муниципалитетов. Попытаемся дать их оценку.

Наиболее лучшие результаты дает так называемая «репрезентативная налоговая система» (РНС), разработанная экспертной комиссией США по межбюджетным отношениям и в последнее время получающая достаточно широкое распространение в России. Суть РНС в качестве меры налогового потенциала регионов заключается в расчете суммы бюджетных платежей, которые могут быть собраны в регионе, при условии среднего уровня налоговых усилий и одинаковом составе налогов и ставки налогообложения во всех регионах (подобная ситуация характерна для большинства регионов России, и в частности – Вологодской области). Для применения этого метода необходимо иметь сведения по всем территориям. Обладая данными о фактически собранных налогах и сборах и их налоговых базах, можно рассчитать объем поступлений по региону. Именно эта величина и принимается за меру его налогового потенциала.

В условиях России, когда основными налоговыми источниками доходов региональных и местных бюджетов служат отчисления от федеральных налогов, а базы значительной части остальных налогов определяются преимущественно федеральными законами, применение метода РНС облегчается. При этом необходимо только решить вопрос выбора налоговых баз и количества видов налоговых поступлений, включаемых в расчеты потенциально налогооблагаемых ресурсов регионов.

Использование репрезентативной налоговой системы предполагает использование различного инструментария, содержание которого заключается в расчете суммы бюджетных доходов, которые были бы собраны на территории региона, если бы он прилагал для их сбора средний по региону уровень налоговых усилий при одинаковых (средних для региона) ставках налогообложения во всех муниципальных образованиях. Условно эти способы можно разделить на четыре группы:

- 1) оценивающие налоговый потенциал одновременно по всем доходам всех отраслей народного хозяйства;
- 2) оценивающие налоговый потенциал одновременно по всем доходам в разрезе отраслей народного хозяйства;
- 3) оценивающие налоговый потенциал в разрезе различных видов доходов (или групп доходов) одновременно по всем отраслям народного хозяйства;
- 4) оценивающие налоговый потенциал как в разрезе различных видов доходов (или групп доходов), так и отраслей народного хозяйства.

Разумеется, наиболее точное представление о доходных возможностях муниципалитетов дают методы, подробнее и полнее охватывающие их совокупные налогооблагаемые ресурсы. Однако получение оценки

налогового потенциала любым из перечисленных методов подразумевает наличие необходимого и достаточного количества информации и характеризуется различной степенью трудозатрат.

Проведенный анализ методологических и методических подходов к определению налогового потенциала региона создает предпосылки для синтеза их наиболее рациональных элементов и выработки на этой основе соответствующих алгоритмов действий для объективной оценки налогового потенциала отдельных территорий региона.

Оценка налогового потенциала в настоящее время используется прежде всего для определения объемов финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Финансовыми органами Правительства Вологодской области такой подход применяется при разработке методики распределения дотаций районам. При этом за методическую основу приняты рекомендации, разработанные на федеральном уровне для оценки налогового потенциала субъектов Федерации. Рассмотрим ее содержание.

Для оценки налогового потенциала производится выбор группы налогов, достаточно точно отражающих поведение совокупности суммарных налоговых поступлений. При правильном выборе этой группы произведенные расчеты позволяют с достаточной степенью достоверности оценить общий налоговый потенциал той или иной территории. По заключению департамента финансов области, наиболее полно отражает налоговый потенциал муниципальных образований совокупность следующих налогов:

- налог на прибыль;
- налог на доходы физических лиц;
- акцизы;
- налог на имущество предприятий;
- платежи за пользование лесным фондом.

На следующем этапе определяются значения показателей налогооблагаемой базы по выбранной репрезентативной группе налогов. Необходимые показатели базы и их источники корреспондируются (табл. 3.1).

Затем производится расчет номинального ресурса путем умножения полученных значений налогооблагаемой базы на ставку налогообложения и норматив отчисления в местные бюджеты по соответствующему налогу.

Для каждого бюджета муниципального образования вычисляется номинальный налоговый ресурс по репрезентативной налоговой группе путем суммирования отдельных номинальных налоговых ресурсов.

**Показатели налогооблагаемой базы, применяемые для определения
налогового потенциала муниципальных образований Вологодской области**

Наименование налога	Показатель базы налогообложения	Источник данных
Налог на прибыль	Прибыль предприятий*	Официальные данные предприятий
Налог на доходы физических лиц	Фонд оплаты труда	Данные пенсионного фонда
Акцизы	Объем производства подакцизных товаров, подлежащих налогообложению	Официальные статистические данные
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий (по первоначальной стоимости за вычетом износа)	Выборка по балансам предприятий
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню в расчете на год	По выписанным лесобилетам

*Кроме этого при определении потенциала по налогу на прибыль учитываются данные об изменениях в порядке уплаты налогов структурными подразделениями, не имеющими собственного расчета и самостоятельного баланса.

Определяется доля (индекс) налогового ресурса каждого района:

$$\text{ИНР}_I = \text{НР}_I / \text{НР}_\Sigma, \quad (3.1)$$

где:

НР_I – номинальный налоговый ресурс I-го района по репрезентативной налоговой группе;

НР_Σ – суммарный по всем районам номинальный налоговый ресурс по репрезентативной налоговой группе.

Затем исчисляется величина приведенного налогового ресурса для каждого муниципального образования (по репрезентативной группе) – как доля налогового ресурса, умноженная на значение совокупного приведенного налогового ресурса по всем районам:

$$\text{ПНР}_I = \text{ИНР}_I \times \text{ПНР}_\Sigma. \quad (3.2)$$

Совокупный приведенный налоговый ресурс по всем районам принимается равным объему фактических поступлений по репрезентативной налоговой группе в базовом году.

Наконец, вычисляется величина валового налогового ресурса для муниципалитета:

$$\text{ПНР}_{\text{ВАЛ.I}} = (\text{ПНР}_I^2 + \text{ФП}_I \times \text{ФП}_{\text{ОСТ.I}}) / \text{ПНР}_I, \quad (3.3)$$

где:

$\text{ПНР}_{\text{ВАЛ.I}}$ – валовой приведенный налоговый ресурс;

$\Phi\Pi_1$ – фактические поступления I-го района по репрезентативной налоговой группе;

$\Phi\Pi_{\text{Ост.1}}$ – фактические поступления I-го района по остальным налогам.

Расчеты, проведенные в соответствии с описанной методикой, дали неоднозначные результаты. В некоторых муниципалитетах значения валового налогового ресурса оказались ниже, чем фактические налоговые поступления в базовом году.

Одной из причин этого является недостоверность некоторых исходных данных. Так, в отдельных муниципалитетах поступления по ряду налогов

Таблица 3.2

Сравнение фактических поступлений в районные бюджеты и базовых показателей по налогу на прибыль в 1999 году

Наименование района	База налогообложения	Фактический объем поступлений	Доля налогового изъятия местным бюджетом
	тыс. руб.	тыс. руб.	%
Бабаевский	43 046	9 586	22,3
Бабушкинский	3 384	121	3,6
Белозерский	90 681	20 934	23,1
Вашкинский	36 810	5 637	15,3
Верховажский	4 723	1099	23,3
Вожегодский	56 133	10 966	19,5
Вологодский	65 000	9 652	14,8
Вытегорский	305 060	54 307	17,8
Грязовецкий	35 930	10 810	30,1
Кадуйский	32 280	8071	25,0
Кирилловский	19 119	2 591	13,6
Кич.-Городецкий	5 462	790	14,5
Междуреченский	1 554	347	22,3
Никольский	8 843	620	7,0
Нюксенский	6 946	6 003	86,4
Сямженский	3 453	695	20,1
Тарногский	2 427	916	37,7
Тотемский	60 585	13 457	22,2
Усть-Кубинский	2 560	550	21,5
Устюженский	7 297	1 465	20,1
Харовский	61 109	9 561	15,6
Чагодощенский	13 937	2 775	19,9
Череповецкий	47 326	13 867	29,3
Шекснинский	45 595	11 333	24,9
г. В. Устюг	157 458	21 468	13,6
г. Сокол	99 500	19 932	20,0

превышают максимально возможную величину налогового изъятия в несколько раз. Особенно характерна эта ситуация для налога на прибыль (табл. 3.2).

Ставка налога на прибыль для местных бюджетов составляла в 1999 г. 19%. Если же учесть принятое 50%-ное уменьшение налогооблагаемой прибыли, связанное с возможным предоставлением льгот, то объем поступлений по данному налогу теоретически должен составлять около 10% базового показателя.

Причина подобного несоответствия заключается в том, что представленные большинством районов базовые объемы налогооблагаемой прибыли значительно ниже реальных, что может быть связано как с объективными трудностями контроля и учета данного показателя, так и с нежеланием местных органов власти отражать действительные объемы собственных доходных возможностей.

Несоответствие величины налоговых поступлений и показателей налогооблагаемой базы отчасти может быть объяснено также и тем, что в течение года, помимо непосредственного выполнения налоговых обязательств, налогоплательщиками производилось погашение задолженности и недоимки за предыдущие периоды, которое также могло несколько исказить реальную ситуацию.

Следует заметить, что упомянутые выше искажения возникли и из-за некоторого несовершенства примененной методики расчетов. По нашему мнению, при определении налогового потенциала муниципалитетов на основе какого-либо базового периода не следует применять этап так называемого приведения налогового ресурса.

В сложившихся обстоятельствах, во избежание занижения реальных возможностей отдельных районов по формированию собственных доходов, вполне оправданным выглядит решение о принятии в качестве величины их налогового потенциала размера фактических налоговых поступлений в базовом году. Подобный подход никоим образом не ущемляет интересы отдельных районов.

По формированию доходной части муниципальные бюджеты Вологодской области находятся в достаточно неравном положении. Располагая примерно одинаковыми возможностями для формирования доходной части, одни районы в заметно большей степени обеспечиваются за счет собственных источников, в то время как другие значительную долю бюджетных доходов формируют за счет дотаций из областного бюджета. Зачастую районы, располагающие большей собственной базой, получают больше дотаций. В этой связи объективность оценки действительных доходных возможностей местных бюджетов приобретает особую важность,

поскольку их занижение ведет к нерациональному распределению средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов.

В силу того, что ряд муниципалитетов не использует собственные доходные источники в достаточной степени, средний уровень собираемости налогов ниже, чем в отдельных районах. Умножение доли (индекса) номинального налогового ресурса муниципалитета на совокупный объем фактически собранных налогов (см. формулу 3.4) приводит к тому, что уже на этом этапе для некоторых муниципалитетов занижается объем потенциально возможных налоговых поступлений, поскольку его величина определяется на основе среднего по районам уровня собираемости налогов.

Для того чтобы избежать подобного искажения, как нам представляется, достаточно ограничиться вычислением номинального налогового ресурса по репрезентативной налоговой группе и на его основе определять валовой налоговый ресурс каждой территории.

Еще один шаг к увеличению точности оценки налогового потенциала муниципалитетов – *расширение репрезентативной налоговой группы*. По нашим оценкам, в нее кроме вышеперечисленных пяти налогов могли бы также войти *налог с продаж и единый налог на вмененный доход*. В ряде местных бюджетов их совокупная доля составляла в 1999 г. от 2,5 до 8% собственных доходов. В 2000 г. за счет значительного роста поступлений по единому налогу на вмененный доход (в 2,8 раза в среднем по районам) совокупная доля двух этих налогов в собственных доходах многих районных бюджетов превысила 10% (рис. 3.1).

В качестве налогооблагаемой базы указанных налогов предлагается использовать суммарное значение розничного товарооборота и объема платных услуг в стоимостном выражении. Как видно из данных приложения 6, данный показатель имеет достаточно высокую корреляцию с поступлениями по указанным налогам.

Таким образом, в качестве основных дальнейших мер по усовершенствованию методики оценки налогового потенциала районов Вологодской области, на наш взгляд, должны явиться следующие:

⇒ расширение репрезентативной налоговой группы за счет единого налога на вмененный доход;

⇒ проведение работ, направленных на получение более качественной исходной информации о показателях налогооблагаемой базы (в частности, проверка полноты собираемых данных, и проведение арифметического и логического контроля информации);

⇒ переход от оценки налогового потенциала муниципалитетов на основе показателей базового года к расчетам по данным прогнозного периода.

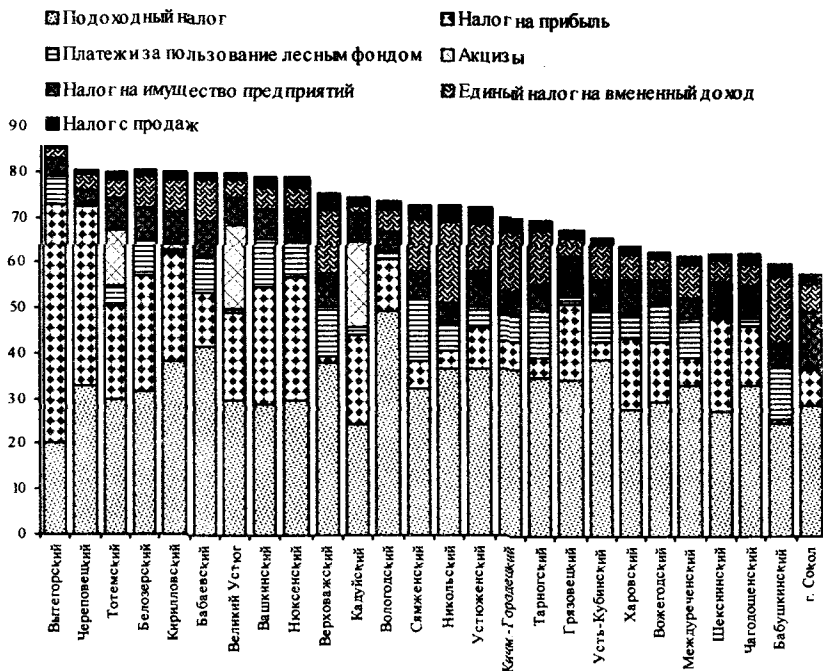


Рис. 3.1. Доля налогов, предлагаемых в качестве репрезентативной налоговой группы, в условно-собственных доходах районных бюджетов Вологодской области в 2000 году, %

Для современного состояния межбюджетных отношений характерна ситуация, в которой местные органы самоуправления вынуждены формировать расходную часть бюджета с учетом ограничений, налагаемых федеральным законодательством относительно направлений и объемов расходования бюджетных средств. К таким ограничениям относятся:

- законодательные нормы, разграничивающие предметы ведения и расходные полномочия между уровнями бюджетной системы;
- законодательно закрепленные нормативы по отдельным категориям расходов;
- законы и решения федерального уровня (так называемые «федеральные мандаты»), расходы по которым обязаны финансировать нижестоящие власти.

Основой для разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы являются положения Конституции Российской Федерации. Однако в действующем законодательстве отсутствует

толкование понятия «государственные полномочия». Поэтому зачастую такие полномочия трактуются расширительно – в частности, под ними подразумевается обеспечение реализации конституционных прав граждан в области образования, здравоохранения, социального обеспечения независимо от того, в чьей собственности (Российской Федерации, субъектов Федерации или муниципальных образований) или в ведении каких органов власти находятся учреждения, выполняющие указанные функции. Проблемы, связанные с разграничением расходных полномочий, во многом обусловлены смешением разных понятий: функциональных задач, которые ставятся перед местным самоуправлением, и конкретного перечня расходов. Ни в одном из ныне действующих законов не идет речь о действительных «полномочиях», т.е. правах и обязанностях местных органов власти по осуществлению возложенных на них функций предоставления населению бюджетных услуг.

Помимо того что подобный подход к разграничению полномочий между уровнями власти ведет к размыванию бюджетной ответственности органов власти и управления разных уровней, он также затрудняет нормальный процесс формирования нижестоящих бюджетов.

Что касается нормативов расходов, разрабатываемых федеральными отраслевыми министерствами и ведомствами, то в настоящее время они носят в основном рекомендательный характер, к тому же они выражаются преимущественно в натуральных показателях. Подобные нормативы до последнего времени использовались лишь для расчета так называемого «обоснованного уровня бюджетной обеспеченности» при распределении средств из бюджетов более высокого уровня. Получаемых нижестоящими бюджетами финансовых ресурсов обычно едва хватает на содержание имеющейся у них с дореформенного периода социальной инфраструктуры. Ограниченность финансовых ресурсов не позволяет муниципалитетам увеличивать удельные расходы на содержание объектов имеющейся инфраструктуры сверх федеральных нормативов. С другой стороны, это дает возможность при непокрытом дефиците претендовать на дополнительную финансовую помощь из регионального бюджета.

В настоящее время единственным реально действующим повсеместно нормативом, утвержденным на федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации, является «Единая тарифная сетка по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». К работникам бюджетной сферы относятся работники всех учреждений, финансируемых из бюджета любого уровня (кроме сотрудников административного аппарата органов власти).

Помимо нормативов оплаты труда одного бюджетного служащего, федеральные власти контролируют также и численность занятых в бюджетных учреждениях. Происходит это не напрямую, а через установление стандартов оказания бюджетных услуг. В результате местным органам власти фактически диктуются не только удельные нормативы оплаты труда, но и общий размер фонда заработной платы бюджетных работников. Он составляет порядка 25% расходов бюджетов.

Требования по предоставлению льгот и субсидий отдельным категориям граждан присутствуют более чем в 120 федеральных законодательных актах. Местным властям вменяется в обязанность оплачивать из своих бюджетов 37 видов льгот, причем по отдельным из них количество категорий граждан, которые могут на них претендовать, достигает 15. Оплату большинства этих льгот и субсидий федеральное законодательство с самого начала возлагало на местные бюджеты. По оценкам, для большинства местных бюджетов потребности в финансировании переданных им мандатов превышают все их доходы, включая финансовую помощь из вышестоящего бюджета.

Законом «О финансовых основах местного самоуправления» предусматривается, что «органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов в пределах средств, переданных им в качестве компенсации». Однако в подавляющем большинстве случаев местным органам власти не удается доказать недостаточность переданных им «в качестве компенсации» средств.

Вошедший в силу с января 2000 г. Бюджетный кодекс РФ предусматривает передачу средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, на нижестоящий уровень, по каждому передаваемому виду полномочий. Это положение должно помочь местным органам власти упорядочить финансирование федеральных мандатов. Но до тех пор пока бюджетная классификация не будет выделять федеральные мандаты в виде отдельных статей расходов в составе функциональной классификации, проконтролировать передачу таких средств и обеспечить необходимое финансирование в полном объеме будет невозможно.

Перечисленные факторы создают проблемы и для региональных органов управления, особенно в вопросах распределения финансовой помощи между местными бюджетами, поскольку затрудняют оценку реальных расходных потребностей конкретных муниципалитетов.

Тем не менее в настоящее время существуют способы определения расходных потребностей муниципальных бюджетов, которые позволяют с

достаточной степенью объективности производить расчет объемов финансовой помощи местным бюджетам, решая при этом основную задачу межбюджетного регулирования – выравнивание бюджетной обеспеченности населения региона.

При определении объемов расходных потребностей муниципалитетов применение тех или иных социальных норм и стандартов происходит с учетом реальных доходных возможностей консолидированного бюджета региона. Поэтому широкое распространение получают методы, основанные на использовании данных о сложившемся уровне финансирования расходов за предыдущий период.

Одним из них является расчет нормативов расходов методом репрезентативной системы расходов. При этом определяются объемы расходов, которые понадобятся муниципалитетам для того, чтобы выйти на средний по региону уровень обеспеченности своего населения бюджетными услугами по каждой функции, включенной в репрезентативную систему расходов, и о фактически предоставленных из местных бюджетов объемах услуг по каждой функции, включенной в репрезентативную систему расходов. Например, показателем объема услуг, предоставляемых муниципалитетами населению в сфере образования, может служить численность школьников (детей школьного возраста). Для этого используются данные о фактических расходах на финансирование репрезентативного набора бюджетных функций всех местных бюджетов в базовом году.

Объемы предоставленных бюджетных услуг измеряются по численности населения, на удовлетворение потребностей которой направлена соответствующая услуга. Если потребителями нескольких видов бюджетных услуг является одна и та же категория населения, по этим видам услуг может быть рассчитан обобщенный норматив расходов.

Разделив общую величину расходов по каждой из выделенных статей на численность потребителей услуг по данной статье, можно рассчитать средний по региону норматив расходов на одного потребителя. Умножением этого норматива на численность потребителей в каждом муниципалитете определяются расходные потребности данного муниципалитета.

После того как произведена оценка количества потребителей отдельных бюджетных услуг для каждого муниципального образования, региональные органы власти могут использовать эти данные для сопоставления потребностей муниципалитетов в объеме бюджетных услуг. Так, муниципалитеты, в которых численность потребителей бюджетных услуг превышает среднюю по субъекту Федерации, могут претендовать на больший объем финансовой помощи.

В основе другого подхода к оценке потребностей муниципалитетов лежит расчет единого индекса бюджетных расходов. Он показывает относительную потребность отдельных муниципалитетов в подушевых бюджетных расходах и, как правило, учитывает различия муниципальных образований не только по численности конечных потребителей, но и по ряду других показателей, таких, как стоимость предоставляемых услуг, плотность населения и т.п. Единый индекс бюджетных расходов рассчитывается как сумма индексов по отдельным статьям расходов, взятых с весами, соответствующими долям этих видов расходов в общем объеме расходов местных бюджетов.

Подобный подход с 2000 г. используется и в Вологодской области. При этом выделяются категории потребителей по следующим направлениям бюджетных расходов: здравоохранение, образование, социальная политика, прочие расходы.

Методика расчета расходных потребностей основана на использовании индексов бюджетных расходов, учитывающих социально-демографический состав населения муниципалитетов, а также их насыщенность учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя. В результате использования индексов определяется так называемая приведенная численность населения муниципалитетов. Данный показатель применяется при определении сумм, необходимых бюджетам муниципальных образований для приведения среднедушевых доходов к среднеобластному уровню.

Определение расходных потребностей на основе показателей финансирования в базовом году может привести к занижению реальных потребностей муниципалитетов, поскольку объемы расходов по определенным расходным направлениям не обязательно являются достаточными. В этом плане представляется более предпочтительным применение таких относительных показателей, как индексы бюджетных расходов. Они показывают, в какой пропорции следует изменить размеры расходов по тому или иному направлению, для того чтобы они находились на уровне не ниже среднего по муниципальным образованиям.

В целях дальнейшей рационализации методики предлагается провести следующие усовершенствования:

1. В качестве еще одного отдельного направления репрезентативной расходной системы предлагается выделить расходы муниципальных бюджетов на жилищно-коммунальное хозяйство, поскольку данная статья занимает значительное место в структуре общих расходов районных бюджетов. При этом в качестве потребителей бюджетных услуг предлагается помимо всего населения учитывать численность лиц, пользующихся

льготами по оплате услуг ЖКХ, поскольку значительную часть расходов на жилищно-коммунальное хозяйство составляют выплаты компенсационного характера (в основном субсидии предприятиям, оказывающим льготные услуги), объемы которых напрямую связаны с численностью указанной категории населения.

2. Большинство районов Вологодской области никогда не смогут и не должны сравниваться с такими крупными в масштабах региона городами, какими являются Вологда и Череповец, по качеству оказания бюджетных услуг, а следовательно, и по потребностям на их финансирование. В этой связи при расчете индексов бюджетных расходов по отдельным расходным направлениям предлагается рассматривать не среднеобластные показатели, а показатели, рассчитанные на основе совокупных объемов расходов только по районным бюджетам, поскольку включение в расчеты городов Вологды и Череповца значительно искажает величину среднего уровня, до которого следует доводить расходы большинства районных бюджетов.

3. Предлагается не включать в расчеты индекс корректировки бюджетных расходов по насыщенности социальной сферы в расчете на одного жителя. Оценка расходных потребностей муниципалитетов в привязке к имеющейся у них сети бюджетных учреждений ставит жителей разных муниципалитетов в неравное положение.

Основной целью распределения финансовой помощи между муниципалитетами региона является выравнивание обеспеченности населения муниципалитетов бюджетными доходами. Подчеркнем еще раз и то, что в настоящее время взаимоотношения регионального и местных бюджетов Вологодской области также строятся на принципах определения доходных возможностей муниципалитетов на основе оценки их налогового потенциала и регулирования уровня необходимых расходов при помощи единого индекса бюджетных расходов.

Рассмотрим подробнее процесс определения объемов финансовой помощи конкретным муниципалитетам.

На первом этапе исчисляется индекс бюджетных расходов, учитывающий социально-демографический состав населения. В расчет индекса принимается объем расходов по видам бюджетных услуг: на образование, здравоохранение, социальную политику и прочие бюджетные услуги в базовом году.

Определяется доля потребителей услуг каждой отрасли в общей численности населения i -го муниципального образования $D_{\text{нд}}$ по следующей формуле:

$$D_{ni} = \frac{CH_{ni}}{CH_{насл i}}, \quad (3.4)$$

где:

CH_{ni} – численность потребителей услуг n -ой отрасли в i -ом муниципальном образовании, чел.;

$CH_{насл i}$ – численность населения i -го муниципального района, чел.

Затем по аналогичной формуле определяется доля потребителей услуг определенного вида в общей численности жителей области – $D_{n обл}$.

Отраслевой индекс бюджетных расходов определяется путем деления доли потребителей определенного вида услуг в общей численности населения i -го муниципального образования на долю потребителей услуг данного вида в общей численности жителей области:

$$ИБР_{i отр} = \frac{D_{ni}}{D_{n обл}}. \quad (3.5)$$

Индекс бюджетных расходов i -го муниципального образования, учитывающий социально-демографический состав населения, определяется суммой индексов бюджетных расходов данного вида услуг, умноженных на удельный вес данного вида услуг в общем объеме расходов бюджетов муниципальных образований:

$$ИБР_{i дем} = ИБР_{обр i} \times (Обр / P) + ИБР_{здри} \times (Здр / P) + ИБР_{соци} \times (Соц / P) + (Пр / P),$$

где:

P – сумма всех расходов местных бюджетов, руб./год;

$Обр$ – сумма расходов местных бюджетов на образование, руб./год;

$Здр$ – сумма расходов местных бюджетов на здравоохранение, руб./год;

$Соц$ – сумма расходов местных бюджетов на социальную политику, руб./год;

$Пр$ – сумма прочих расходов местных бюджетов, руб./год.

Затем определяется индекс бюджетных расходов, учитывающий специфический фактор муниципалитетов. В качестве такого фактора применяется индекс корректировки расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя. Данный индекс определяется отношением количества учреждений в i -ом муниципальном образовании в расчете на одного жителя к количеству учреждений в расчете на одного жителя в целом по области:

$$ИБР_{if} = (КУ_i / CH_{насл i}) / (КУ_{обл} / CH_{насл обл}), \quad (3.7)$$

где:

$КУ_i$ – количество учреждений социальной сферы в i -том муниципальном образовании, ед.;

$КУ_{обл}$ – количество учреждений по всем муниципальным образованиям области, ед.

Итоговый индекс бюджетных расходов для каждого муниципального образования рассчитывается как произведение индекса бюджетных расходов, отражающего особенности социально-демографического состава обслуживаемого населения, и индекса бюджетных расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного жителя:

$$\text{ИБР}_I = \text{ИБР}_{\text{дем}} \times \text{ИБР}_{\text{ф}} \quad (3.8)$$

Умножением численности жителей каждого муниципального образования на итоговый индекс бюджетных расходов по данному муниципальному образованию определяется приведенная численность населения ($\text{Ч}_{\text{нас.пр}}$), которая используется в формуле расчета финансовой поддержки.

Показатель подушевой бюджетной обеспеченности (БО) определяется путем деления показателя доходов на постоянную численность населения:

$$\text{БО}_I = \text{ДП}_I / \text{Ч}_{\text{нас.п}}, \quad (3.9)$$

где ДП_I – показатель доходных возможностей I-го муниципалитета, руб. год.

Затем находится разница между среднедушевой бюджетной обеспеченностью в среднем по всем муниципальным образованиям области и среднедушевой бюджетной обеспеченностью по каждому муниципальному образованию. Полученная разница умножается на приведенную численность населения каждого муниципального образования, в результате определяется объем недостающих средств, необходимый для повышения бюджетной обеспеченности до среднеобластного уровня:

$$S_{\text{пл}} = (\text{БО}_{\text{обл.}} - \text{БО}_I) \times \text{Ч}_{\text{нас. пр.}} \quad (3.10)$$

Сумма финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, предоставляемая муниципальному образованию для выравнивания бюджетных доходов до среднеобластного уровня, определяется путем умножения доли расчетной суммы, необходимой для выравнивания приведенных доходов данного муниципального образования в общем объеме недостающих средств по области, на общую сумму ФФПМО.

Рассмотренный вариант расчета используется специалистами департамента финансов Вологодской области по рекомендации органов власти федерального уровня. По нашему мнению, данный алгоритм обладает рядом недостатков:

1. При расчете итогового индекса бюджетных расходов не совсем оправданным выглядит применение индекса корректировки расходов по насыщенности учреждениями социальной сферы в расчете на одного

жителя. Методика определения расходных потребностей муниципалитетов основана на выделении отдельных групп потребителей и сравнении муниципалитетов по уровню их обеспеченности бюджетными услугами. В данном случае в расчеты вносится определенное искажение. Например, в число учреждений социальной сферы входят учреждения образования, хотя в общей численности населения доля потребителей данного вида услуг в среднем по муниципальным образованиям в 2000 г. составляла лишь 20,5%. Кроме того, при определении количества учреждений социальной сферы следует рассматривать лишь те из них, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов.

2. Выравнивание бюджетной обеспеченности населения муниципалитетов Вологодской области на основе среднеобластных показателей приводит к тому, что большинство районных бюджетов в силу ограниченности финансовых ресурсов областного бюджета, и в частности объемов фонда финансовой поддержки муниципалитетов, даже после распределения дотаций находятся на уровне бюджетной обеспеченности населения, значительно уступающем среднеобластному уровню подушевых собственных доходов (рис. 3.2).

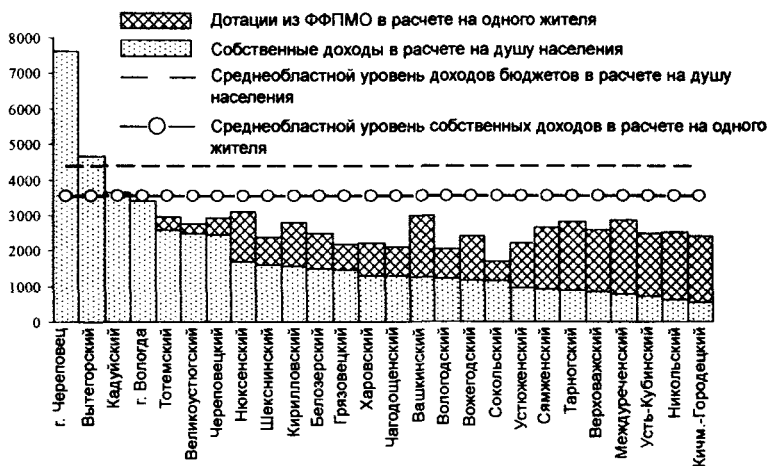


Рис. 3.2. Распределение муниципальных бюджетов Вологодской области по уровню бюджетной обеспеченности населения (по результатам расчета ФФПМО на 2001 г.)

Причина подобной ситуации – в искажениях, которые вносят в расчеты показатели по городам Вологде и Череповцу. Прежде всего, это касается показателей их собственных доходов. Как видно из рисунка, среднеобластные

показатели для большинства районов недостижимы даже при значительном увеличении как их собственных доходов, так и объемов предоставляемой им финансовой помощи из областного бюджета.

В то же время и Вологда, и Череповец в рамках регионального бюджета являются своеобразными «территориями-донорами», для которых установлены индивидуальные, ниже, чем у прочих муниципалитетов, нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты и которые заведомо не претендуют на средства фонда финансовой поддержки муниципалитетов. В связи с этим представляется целесообразным при распределении финансовой помощи в качестве критериев использовать не среднеобластные величины, а значения, рассчитанные в среднем по районам, исключая Вологду и Череповец.

3. Как видно из данных, представленных на рисунке, распределение районов по уровню бюджетной обеспеченности носит противоречивый характер: финансовая помощь распределена не пропорционально собственным доходам районных бюджетов. Причиной этого искажения, как нам видится, служит неточность при сопоставлении доходных возможностей и расходных потребностей муниципалитетов. Поскольку дотации районным бюджетам предоставляются для выравнивания их возможностей по финансированию конкретных направлений бюджетных услуг исходя из численности потребителей этих услуг, будет более правильным, на наш взгляд, если с тех же позиций станут оцениваться и их доходные возможности. Другими словами, показатели среднедушевых собственных доходов предлагается заменить на показатели собственных доходов в расчете на одного условного потребителя ($BO_{\text{усл}}$), то есть формулы 3.9 и 3.10 примут соответственно вид:

$$BO_{\text{усл.1}} = ДП_1 / Ч_{\text{нас. пр1}}, \quad (3.9-1)$$

$$S_{\text{п1}} = (BO_{\text{усл. сред.}} - BO_{\text{усл.1}}) \times Ч_{\text{нас. пр1}}, \quad (3.10-1)$$

где:

$BO_{\text{усл.1}}$ – обеспеченность собственными доходами местного бюджета одного условного потребителя I-го муниципалитета, руб./чел.;

$BO_{\text{усл. сред.}}$ – обеспеченность собственными доходами местных бюджетов одного условного потребителя в среднем по районам, руб.

На основании рассмотренных предложений по изменению и дополнению методики распределения финансовой помощи между муниципалитетами Вологодской области нами произведены соответствующие расчеты. При этом рассмотрены следующие варианты:

- расчет с применением уровня среднедушевых доходов без учета городов Вологды и Череповца;

- расчет с применением среднего уровня доходов в расчете на одного условного потребителя бюджетных услуг;
- расчет с применением среднего уровня доходов в расчете на одного условного потребителя бюджетных услуг без учета Вологды и Череповца;
- расчет без применения индекса насыщенности учреждениями бюджетной сферы.

В качестве исходных данных использовались результаты расчета налогового потенциала на базе показателей 2000 г. и результаты исполнения бюджетов муниципальных образований, скорректированные с учетом изменений в системе налогообложения (решение о зачислении НДС в федеральный бюджет в полном объеме), сведения о демографической структуре их населения, об объемах фонда финансовой поддержки муниципальных образований в 2000 г.

Остановимся подробнее на результатах расчетов указанных вариантов.

За счет исключения из расчетов объемов финансовой помощи муниципалитетам Вологды и Череповца значительное количество районов по уровню среднедушевых собственных доходов превышает средний по районам уровень. Данное обстоятельство приводит к тому, что эти районы формально не получают права претендовать на дотации из областного бюджета. В этой ситуации распределение всей суммы ФФМО между остальными районами приводит к полному несоответствию целям выравнивания (рис. 3.3).

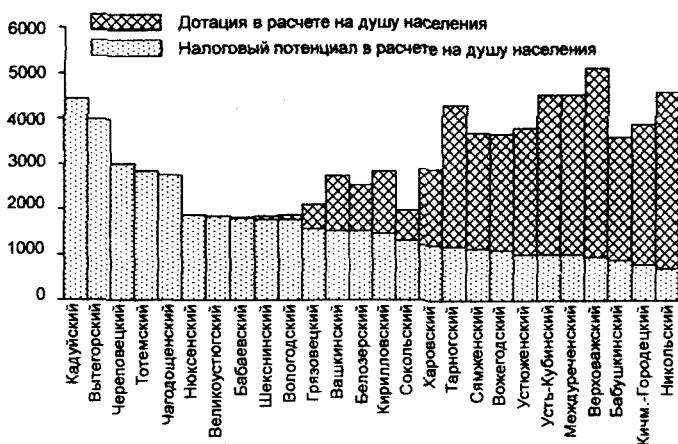


Рис. 3.3. Результаты распределения ФФМО на основе среднего по районам уровня подушевых собственных доходов

Общий объем средств, недостающих районам для «подтягивания» их по бюджетной обеспеченности до среднего уровня, становится значительно ниже объемов ФФПМО. Возникает противоречивая ситуация. На первый взгляд такой результат выглядит чрезвычайно эффективным: он ведет к возможности определенной экономии средств областного бюджета. Однако подобный подход вызовет серьезные возражения, и прежде всего у руководства районов, не получивших финансовой помощи из областного бюджета. Поэтому для объективного распределения дотаций необходимо использовать в качестве критерия не средний по районам, а другой, заранее определенный, уровень собственных доходов. Его расчет можно осуществить путем подбора. Проведенные расчеты показали, что при заданных объемах фонда финансовой поддержки возможно выравнивание муниципальных бюджетов до уровня 146% от среднего по районам (что соответствует уровню 81% от среднеобластного показателя). Но, как видно из рис. 3.4, распределение районов по степени общей бюджетной обеспеченности и в данном случае не полностью адекватно их собственным доходным возможностям.

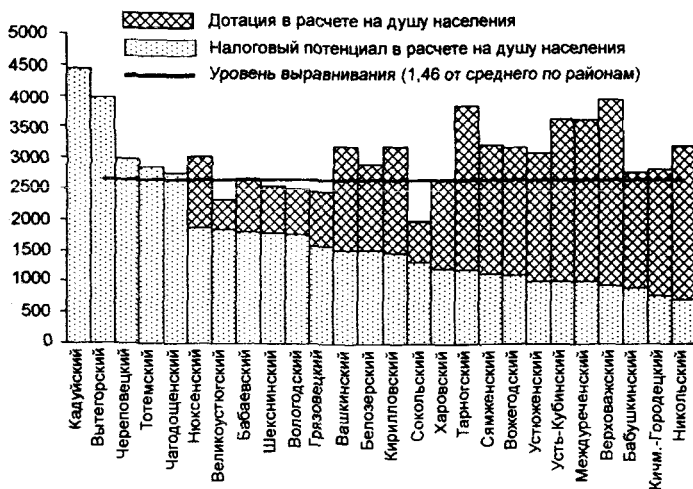


Рис. 3.4. Результаты распределения ФФПМО на основе значения уровня подушевых собственных доходов в размере 1,46 от среднего по районам

Причина такого искажения уже называлась: в качестве показателя собственных доходов следует использовать налоговый потенциал в расчете не на одного жителя, а на одного условного потребителя. Данный подход дает более объективные результаты (рис. 3.5).

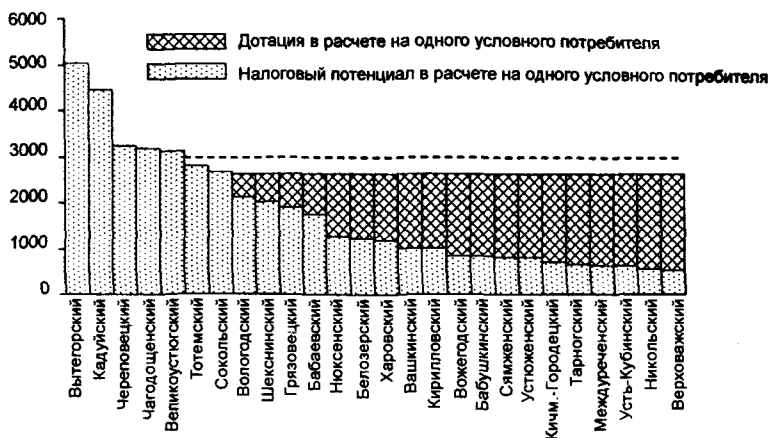


Рис. 3.5. Распределение средств ФФМО на основе значения собственных доходов в расчете на одного условного потребителя на уровне 1,46 от среднего по районам

На рис. 3.6 представлены результаты расчетов по аналогичной методике, однако из нее исключен индекс насыщенности учреждениями социальной сферы. Очевидно то, что исключение данного индекса из расчетов не приводит к серьезным искажениям в распределении дотаций между районами. При этом в силу некоторых изменений в приведенной численности населения отдельных районов уровень доходов местных бюджетов, до которого удается «подтянуть» наименее обеспеченные районы,

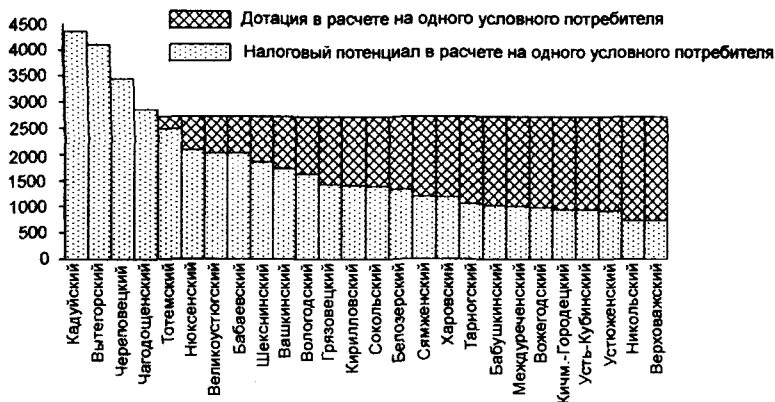


Рис. 3.6. Распределение средств ФФМО между районами Вологодской области без применения индекса насыщенности учреждениями социальной сферы

составляет 150% от среднего по районам уровня налогового потенциала в расчете на одного условного потребителя. Однако, как уже говорилось, подобный подход при расчетах более объективен: в данном случае объем дотации, выделяемой тому или иному местному бюджету, пропорционален числу потребителей бюджетных услуг.

Немаловажной задачей межбюджетных отношений наряду с выравниванием бюджетной обеспеченности населения является также стимулирование повышения эффективности использования муниципалитетами собственных доходных источников. Одна из главных мер для достижения этой цели – передача в местный бюджет региональной доли регулирующих налогов путем установления нормативов отчислений. В отношении районов Вологодской области на протяжении последних лет практикуется именно подобный подход. Исключения составляют лишь решения вышестоящих властей (так, например, с 2001 г. по решению федеральных органов управления налог на добавленную стоимость полностью поступает в федеральный бюджет). В сложившихся условиях осуществление дополнительного стимулирующего воздействия возможно за счет перераспределения части средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов в зависимости от результатов анализа использования районами собственного налогового потенциала.

При этом предполагается, что бюджетам районов, органы местного самоуправления которых наиболее полно используют экономические условия, сложившиеся на территории, для формирования доходной части бюджета, будут передаваться дополнительные финансовые ресурсы. Их объемы определяются пропорционально некоторому показателю, отражающему изменения в усилиях местных властей по мобилизации собственных доходов.

В качестве критерия распределения финансовой помощи (условно назовем эти средства «фондом стимулирования») предлагается рассматривать отношение темпов роста налоговых поступлений к темпам роста налогового потенциала. Данный показатель можно обозначить как «индекс изменения налоговых усилий»:

$$\text{ИНУ}_1 = \frac{\text{ФП}_1^t / \text{ФП}_1^{t-1}}{\text{НП}_1^t / \text{НП}_1^{t-1}}, \quad (3.11)$$

где:

ФП_1^t – фактические налоговые поступления I-того муниципального бюджета за отчетный период, руб./период;

ФП_1^{t-1} – фактические налоговые поступления I-того муниципального бюджета за период, предшествующий отчетному, руб./период;

$НП_1^t$ – налоговый потенциал I-го муниципалитета за отчетный период, руб./период;

$НП_1^{t-1}$ – налоговый потенциал I-го муниципалитета за период, предшествующий отчетному, руб./период.

Сопоставление результатов оценки налогового потенциала районов Вологодской области по изложенной выше методике с величиной фактически собранных налоговых доходов позволяет сделать вывод о том, что изменения налогового потенциала различных муниципалитетов по-разному сказываются на их собственных доходах (рис. 3.7 и прил. 5).

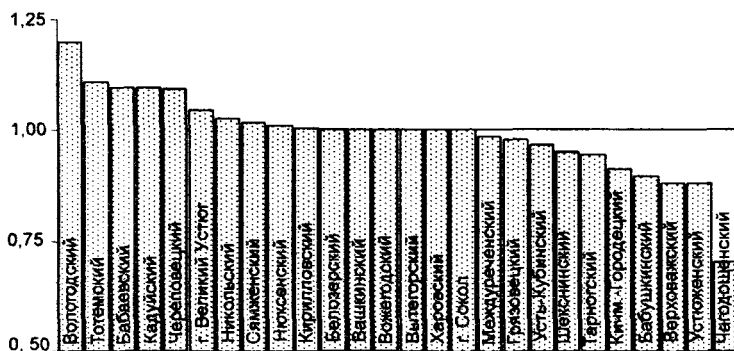


Рис. 3.7. Ранжирование районов Вологодской области по степени уменьшения коэффициента изменения налоговых усилий в 1999 – 2000 гг.

На протяжении двух лет налоговый потенциал большинства районов области возрос, что в значительной мере обусловлено инфляционными процессами. По той же причине отчасти увеличились и абсолютные величины фактических налоговых поступлений. Однако пропорции этих изменений в отдельных районах значительно различаются. В 10 из 26 районов индекс изменения налоговых усилий ниже единицы, еще в 10 – больше. Напомним также, что для ряда районов при оценке налогового потенциала сделано допущение: по причине противоречивости исходных данных величина потенциала приравнена к уровню фактических налоговых поступлений как в 1999, так и в 2000 г. Этим объясняется достаточно большое количество районов, имеющих значение индекса равное 1.

Значение индекса изменения налоговых усилий ниже единицы говорит о том, что рост налогового потенциала по сравнению с предыдущим периодом происходил большими темпами, чем поступления по налоговым платежам. В таком случае следует говорить о некотором ослаблении усилий по мобилизации налоговых поступлений со стороны местных властей, которые не в полной степени используют имеющиеся в их распоряжении

возможности по формированию собственных доходов. Подобная ситуация могла возникнуть в результате предоставления местными властями льгот по уплате отдельных налогов, снижения ставок местных налогов, недостаточно жестких действий со стороны администраций таких районов по снижению недоимки и задолженности в местный бюджет. Вполне обоснованным, на наш взгляд, будет выглядеть решение об отказе бюджетам таких районов в дополнительной финансовой поддержке. Если же значение индекса равно единице и превышает ее, можно заключить, что районная администрация либо не понизила, либо повысила степень мобилизации налоговых контингентов в местный бюджет. Это происходит за счет мобилизации недоимок, взыскания задолженности. Такие районы вправе получить дополнительную финансовую поддержку из областного бюджета. При этом распределение средств между этими районами следует осуществлять таким образом, чтобы объемы финансовой помощи были пропорциональны значениям индексов изменения налоговых усилий:

$$\Phi\Pi_{\text{СТ}I} = \frac{\Phi_{\text{СТ}}}{\sum_{(I=1...n)} \text{ИНУ}_I} \times \text{ИНУ}_I, \quad (3.12)$$

где:

- $\Phi\Pi_{\text{СТ}I}$ – объем финансовой помощи, переданной I-тому муниципальному бюджету из «фонда стимулирования», руб.;
- $\Phi_{\text{СТ}}$ – общий объем «фонда стимулирования», руб.;
- ИНУ_I – индекс изменения налоговых усилий I-того муниципалитета;
- n – количество муниципалитетов, получивших право на финансовую помощь из «фонда стимулирования».

Заметим, что общий объем средств, выделяемых с целью стимулирования повышения эффективности использования налогооблагаемой базы, не должен быть очень велик. В противном случае может сложиться ситуация, при которой в итоге в районах, где органы местного самоуправления не прилагают должных усилий по формированию собственных доходов, население к тому же будет обделено и финансовой помощью областных органов власти. Поэтому большая часть средств фонда финансовой поддержки должна все-таки направляться на выравнивание обеспеченности жителей муниципалитетов бюджетными доходами. Как уже говорилось, в наших расчетах общий объем фонда принят на уровне 2000 г. В данном варианте предлагается его разделение в следующей пропорции: 80% – выравнивающие дотации, 20% – «фонд стимулирования». При этом первая

часть фонда распределяется согласно такой методике: определяется уровень, до которого объемы фонда финансовой поддержки позволяют «подтянуть» наименее обеспеченные районы.

Вторую, «стимулирующую», часть фонда предлагается распределять одним из двух способов:

1) средства распределяются между всеми районами пропорционально приведенной численности населения с корректировкой на индекс изменения налоговых усилий;

2) средства распределяются только между теми районами, индекс изменения налоговых усилий которых равен или больше 1, пропорционально значению индекса.

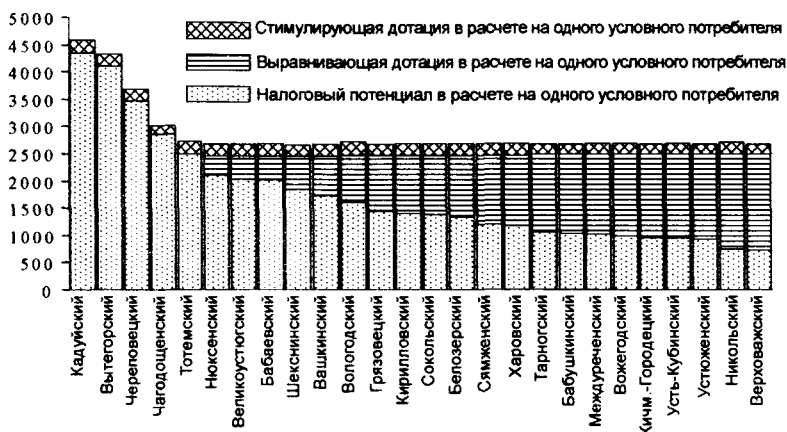


Рис. 3.8. Распределение средств ФФМО при разделении «стимулирующей» составляющей между всеми районами

Как видно из представленных данных, разделение средств фонда по первому варианту практически не вносит изменений в распределение районов по бюджетной обеспеченности населения: доля стимулирующей составляющей во всех местных бюджетах практически одинакова.

Несмотря на то, что второй вариант распределения средств вызывает разобшенность в распределение районов по уровню общих доходов в расчете на одного условного потребителя, на наш взгляд, он в большей степени отвечает задаче стимулирования местных органов управления к повышению эффективности использования собственной доходной базы. Таким образом, в качестве рекомендуемого способа распределения средств фонда финансовой поддержки муниципалитетов нами предлагается вариант, при котором общий объем фонда делится на две части: выравнивающую и стимулирующую. Большая часть средств направляется на выравнивание

бюджетной обеспеченности населения районов (в проведенных расчетах ее объемы приняты на уровне 80% от общей суммы ФФПМО), а вторая распределяется между районами, не снизившими налоговых усилий на протяжении периода 1999 – 2000 гг.

Финансовая помощь, распределенная между муниципалитетами в соответствии с изменениями их налоговых усилий, выступает в качестве своего рода поощрения тем из них, органы управления которых наиболее эффективно распоряжаются собственной налогооблагаемой базой. Возможность получения доходов из дополнительного источника должна стать для них стимулом либо к увеличению собственных усилий по формированию доходной части местного бюджета за счет налоговых ресурсов территории, либо, как минимум, к поддержанию этих усилий на стабильном уровне.

В заключение представим наиболее важные выводы, касающиеся совершенствования межбюджетных отношений.

Установлено, что в современных условиях региональные органы управления могут сформировать достаточно эффективный механизм межбюджетных отношений, который позволяет наряду с решением проблем дифференциации районов по обеспеченности населения бюджетными доходами осуществлять определенное стимулирующее воздействие путем распределения части финансовых ресурсов областного бюджета в соответствии с изменениями в эффективности использования муниципалитетами их собственных доходных источников.

Представлены варианты методик и расчетов в этом направлении, хотя результаты расчетов, полученные в ходе выполнения работы, носят достаточно условный характер. Решение о том, какая часть средств областного бюджета будет направляться на выравнивание бюджетной обеспеченности, а какая – на стимулирование финансовой самодостаточности, может быть и иным. Главная задача представленных результатов – обоснование возможности даже в условиях ограниченности финансовых ресурсов региональной бюджетной системы путем более рационального распределения дотаций создавать предпосылки к экономическому росту муниципалитетов, при этом снижая существующую между ними дифференциацию.

Одним из главных направлений является усовершенствование методики определения налогового потенциала муниципалитетов. Как показали результаты расчетов по представленным исходным данным, для ряда муниципалитетов не удалось определить реальные размеры потенциально возможных налоговых поступлений в местные бюджеты, что привело к приравниванию их потенциала к реальным размерам фактически собран-

ных налогов в базовом году. Объективная оценка доходных возможностей районов важна как для определения объемов недостающих местным бюджетам средств, так и для определения степени эффективности использования ими располагаемой доходной базы. При этом в планировании межбюджетных отношений с местными бюджетами на очередной финансовый год, по нашему мнению, необходим постепенный переход от применения показателей предшествующего (базового) периода к прогнозным показателям планируемого периода. В связи с этим усовершенствование методики определения налогового потенциала должно быть связано с трактовкой понятия «налоговый потенциал» в более широком смысле. И прежде всего, для определения потенциально возможных налоговых поступлений в местные бюджеты обязательно требуется учет инвестиционной составляющей экономики отдельных территорий и региона в целом.

Важным моментом при определении объемов финансовой помощи муниципалитетам является учет определенной специфики отдельных территорий, которая, безусловно, накладывает отпечаток на их расходные потребности. Применяемый для этого индекс насыщенности учреждениями социальной сферы нельзя признать объективным в решении подобной задачи, поскольку учреждения социальной сферы, расположенные на территории Вологодской области, могут финансироваться из бюджетов различных уровней. Думается, показатели, учитывающие специфику отдельных районов, должны охватывать следующие характеристики: плотность населения территории, долю городского и сельского населения в общей численности населения; транспортную доступность территории; качество жизни населения территории (комплексный показатель).

На базе предлагаемых характеристик возможна разработка комплексного показателя, который в большей мере отражал бы специфику развития отдельных территорий Вологодской области.

Вышеупомянутые меры должны быть сопряжены с внедрением современных информационных технологий в процесс оценки социально-экономического развития отдельных территорий региона, прогнозирования их развития и планирования взаимоотношений областного бюджета с бюджетами муниципальных образований на основе внедрения единой системы автоматизированных рабочих мест. Эта система должна включать в себя весь комплекс необходимых для этого средств, начиная от исходных данных и средств их обработки и заканчивая программно реализованными методиками прогнозирования и планирования межбюджетных отношений на региональном уровне.

3.2. Мониторинг функционирования региональной бюджетной системы

Динамично развивающаяся социально-политическая и финансово-экономическая ситуация требует от органов государственной власти и местного самоуправления области осуществления повседневной деятельности по оперативному анализу складывающейся в финансовой сфере ситуации, принятию необходимых решений, доведению их до исполнителей, контролю полноты, точности и своевременности их исполнения.

В этой связи достаточно актуальной задачей представляется разработка системы мониторинга состояния бюджетной системы региона. Данная система должна стать дополнительным инструментом для региональных и местных органов управления и может способствовать повышению уровня аналитической обработки информации и принятия оперативных решений в сфере управления общественными финансами региона.

Современная наука располагает достаточно широким спектром определений самого понятия «мониторинг» и методологических подходов к его выполнению, обусловленных различными сферами его применения, располагаемыми объемами и качеством информации, целями, на решение которых направлено проведение мониторинга.

Наиболее полным и объективно отражающим смысл проводимых работ выглядит определение мониторинга как системы наблюдений за объектом (процессом) с целью его контроля, прогноза и регулирования. Объектом мониторинга в данном случае выступает бюджетная система региона, предметом – ее безопасность.

Организация любой системы наблюдений должна производиться с соблюдением принципов построения мониторинга, ведущими из которых являются:

1. Целенаправленность. Основная цель разработки и внедрения системы мониторинга – повышение оперативности и качества разработки управленческих решений в процессе функционирования региональной системы общественных финансов. Четкое следование принципу целенаправленности позволит исключить процесс сбора и обработки излишней информации, сделать систему мониторинга более четкой и мобильной.

2. Системность. Этот принцип основан на том, что предмет мониторинга – финансово-бюджетная безопасность региона представляет собой совокупность значительного количества элементов, которым присущ целый ряд характеристик, всестороннее рассмотрение которых в ходе наблюдений необходимо как в отношении системы общественных финансов региона в целом, так и относительно ее отдельных звеньев.

3. Структурная полнота и логическая завершенность. Данный принцип предполагает выполнение всех этапов (сбор необходимой информации, ее анализ и оценка результатов) в отношении всех элементов рассматриваемой системы.

4. Периодичность и непрерывность наблюдений за процессом. Этот принцип предполагает регулярность отслеживания изменений в состоянии региональной системы общественных финансов, основанную на анализе необходимой информации через равные промежутки времени.

5. Сопоставимость применяемых показателей. Получение объективных результатов мониторинга выдвигает требование использования в качестве информационной базы системы показателей, сопоставимых в абсолютном либо относительном выражении, а также во времени.

Общая концепция разработки системы мониторинга состояния бюджетной системы региона схематично представлена на рис. 3.9. Отметим, что предлагаемая концепция предполагает процесс корректировки системы мониторинга, как на различных этапах ее разработки, так и в процессе функционирования.



Рис. 3.9. Концепция мониторинга состояния бюджетной системы региона

Первоочередной задачей данного этапа работ является реализация методологической и информационно-аналитической компонент.

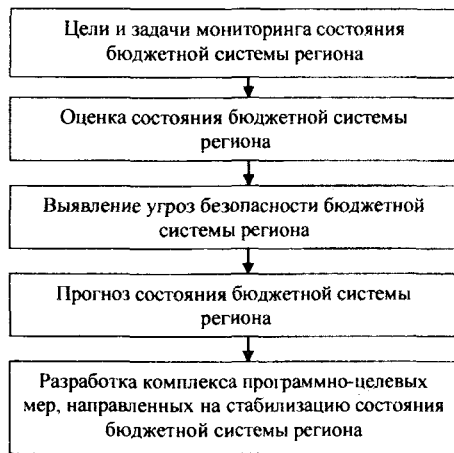


Рис. 3.10. Цели и задачи мониторинга состояния бюджетной системы региона

Оценка состояния предполагает получение как количественных, так и качественных показателей состояния региональных общественных финансов на протяжении ряда предшествующих лет. Результаты оценки должны определить современное положение системы общественных финансов региона на пути ее реформирования с точки зрения критериев безопасности, характеризующих сбалансированность финансов, достаточную ликвидность активов и наличие необходимых денежных, валютных и других резервов.

Выявление угроз безопасности основывается на анализе тенденций в развитии экономики региона, определяющих условия функционирования региональной системы общественных финансов, их сопоставлении с состоянием системы в определенные моменты времени и определении причин, различным образом влияющих на это состояние.

Прогноз состояния предназначен для определения параметров функционирования системы общественных финансов в перспективе с учетом влияния различных факторов, включая источники угроз финансовой безопасности. Результаты прогноза развития ситуации в сфере региональных финансов должны, в первую очередь, способствовать повышению качества управленческих решений при регулировании социально-экономического развития региона.

Эффективность функционирования системы мониторинга зависит прежде всего от того, насколько четко определены цели и задачи его проведения. На наш взгляд, для обеспечения необходимых качеств разрабатываемой системы основные из них можно сформулировать таким образом, как показано на рисунке 3.10. Реализация целей мониторинга должна происходить именно в указанной последовательности. Остановимся более подробно на содержании каждого из блоков.

Разработка комплекса программно-целевых мер включает в себя подготовку ряда документов организационного, нормативно-правового и практического характера, предназначенных для реализации решений, сформированных на основе результатов оценки и прогноза состояния региональных финансов и направленных на достижение безопасности бюджетной системы региона.

Объективная и качественная оценка состояния системы общественных финансов региона требует рассмотрения всей экономической системы, поскольку ее отдельные элементы находятся в неразрывной связи, оказывая взаимное влияние друг на друга. Поэтому для выполнения поставленных задач, и особенно для выявления угроз безопасности бюджетной системы, в ходе проведения мониторинга предполагается осуществлять анализ состояния ряда составляющих экономической системы Вологодской области.

Предлагаемые направления с точки зрения целей мониторинга можно разделить на две группы:

1) направления мониторинга, предназначенные для оценки состояния системы общественных финансов;

2) направления мониторинга, предназначенные для определения характера и степени влияния различных экономических факторов на финансово-бюджетную безопасность региона. На схеме (рис. 3.11) представлены направления мониторинга с разбивкой на группы в зависимости от их назначения.

Оценка состояния системы общественных финансов производится по четырем направлениям (в скобках указаны веса направлений):

- ⇒ состояние системы бюджетов (0,3);
- ⇒ состояние долговой нагрузки системы (0,4);
- ⇒ состояние межбюджетных отношений в регионе (0,2);
- ⇒ состояние налоговой базы (0,1).

Проведение мониторинга с использованием группы перечисленных направлений предполагает получение и количественных оценок по каждому из них, и сводной оценки состояния региональных финансов с учетом значимости каждого направления, выраженной соответствующими весовыми коэффициентами. Значения весовых коэффициентов для каждого из направлений приняты в соответствии с «Методикой оценки заявок субъектов РФ на получение средств Фонда реформирования региональных финансов», разработанной Министерством финансов РФ.



Рис. 3.11. Направления мониторинга состояния бюджетной системы региона

Выявление угроз безопасности бюджетной системы региона предполагает кроме анализа направлений, отражающих состояние непосредственно системы общественных финансов региона, рассмотрение ряда показателей, определяющих экономические условия ее функционирования.

Для выяснения характера и степени влияния экономических факторов на состояние региональных финансов выбраны три направления:

- 1) платежно-расчетная система;
- 2) уровень жизни населения;
- 3) динамика макроэкономических показателей.

Главные результаты мониторинга по данным направлениям должны представлять собой характеристику угроз финансовой безопасности региона, которая может быть выражена как в виде количественных, так и качественных оценок.

Следующим шагом на этапе формирования методологической компоненты мониторинга является разработка системы индикаторов, отражающих состояние региональной бюджетной системы.

Современные научные разработки содержат большое количество рекомендаций по выбору индикаторов состояния бюджетов различных уровней и бюджетной системы в целом, а также процесса их взаимоотношений. Однако для того чтобы обеспечивалась возможность оперативного контроля и формирования управленческих решений, информационная система должна быть не излишне громоздкой и, по возможности, включать в себя наиболее важные индикаторы.

Для получения количественных характеристик состояния региональной бюджетной системы необходимо установить допустимые границы изменения индикаторов, и определить их промежуточные «пороговые» значения, соответствующие тому или иному состоянию системы общественных финансов региона. Общая (интегральная) оценка состояния региональной системы общественных финансов определяется по формуле:

$$I = \sum P_i V_i$$

Оценки по каждому направлению получаются путем суммирования оценок отдельных показателей данного направления. В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов направлений интегральная оценка состояния региональной системы общественных финансов может изменяться в пределах от 5 до 45 баллов. При этом различные диапазоны ее изменения соответствуют следующим состояниям: кризисное, критическое, нестабильное, устойчивое, позитивное развитие.

Проведение мониторинга финансово-бюджетной безопасности связано с выполнением достаточно большого объема работ по сбору, обработке и анализу информации. В этой связи необходимо четко определить задачи различных структурных подразделений департамента финансов Вологодской области по реализации различных этапов мониторинга. На рис. 3.12 предлагается обобщенная схема информационных потоков, обуславливающая основные этапы выполнения работ по оценке состояния региональных финансов.

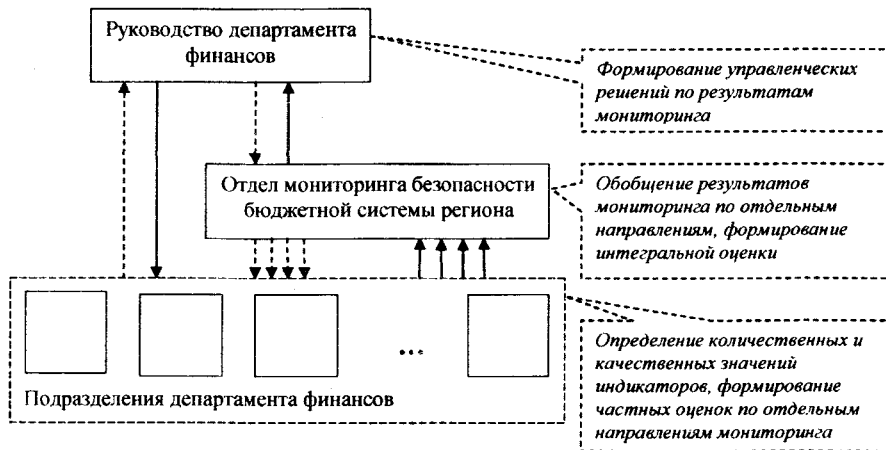


Рис. 3.12. Схема информационных потоков при проведении оценки состояния бюджетной системы региона

В соответствии с данной схемой работы по отдельным направлениям мониторинга выполняются отдельными подразделениями департамента финансов. При этом наиболее предпочтительным с точки зрения исходной информации, необходимой для расчета конкретных показателей мониторинга, на наш взгляд, является следующее распределение отдельных направлений (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Распределение направлений мониторинга по подразделениям департамента финансов

Направление мониторинга	Подразделение департамента финансов, выполняющее работы по данному направлению
Состояние бюджета	Отдел формирования и исполнения бюджета бюджетного управления
Межбюджетные отношения	Отдел анализа и контроля по внебюджетным фондам
Долговая нагрузка	Отдел займов и инвестиций управления финансового рынка
Налоговая база	Отдел прогнозирования и анализа доходов управления доходов

Обобщение результатов этих работ, формирование интегральной оценки состояния региональной системы общественных финансов, подготовку результатов мониторинга для руководства департамента выполняет тот отдел, которому оно поручает данные работы. На схеме (см. рис. 3.12) такой отдел условно назван отделом мониторинга безопасности бюджетной системы региона.

Рассматриваемая система мониторинга предполагает ежемесячное получение оценок состояния бюджетной системы региона с поквартальным представлением результатов руководству департамента финансов. Однако изменения ситуации по отдельным направлениям допускают возможность оперативного обращения руководства к непосредственным исполнителям по отдельным составляющим мониторинга для получения конкретной информации в течение всего года.

Таким образом, еще раз остановимся на перспективах развития системы мониторинга безопасности бюджетной системы региона. Анализ условий функционирования системы общественных финансов региона, выявление угроз стабильности ее функционирования связаны с необходимостью сбора и анализа большого количества разнородной информации, находящейся в различных источниках, в различной форме и обладающей различной доступностью.

В этой связи одной из важнейших задач, стоящих перед органами управления, является задача интеграции деятельности различных ведомственных организаций с целью организации условий для повышения оперативности процессов сбора, обработки и анализа информации, предназначенной для формирования управленческих решений.

Создаваемая система мониторинга безопасности бюджетной системы региона должна учитывать современные требования к подобного рода разработкам, основными из которых выступают:

⇒ информационное обслуживание высшего руководства исполнительной и законодательной власти региона (автоматизированный сбор, хранение, обработка информации о финансах региона и представление информации в виде электронных и традиционных, «бумажных», документов);

⇒ повышение эффективности взаимодействия руководства с подчиненными организациями на основе существующей информационной инфраструктуры власти;

⇒ возможность оперативного анализа финансовой ситуации;

⇒ повышение «прозрачности» региональной бюджетной системы, доступности информации о ее состоянии для широкой общественности.

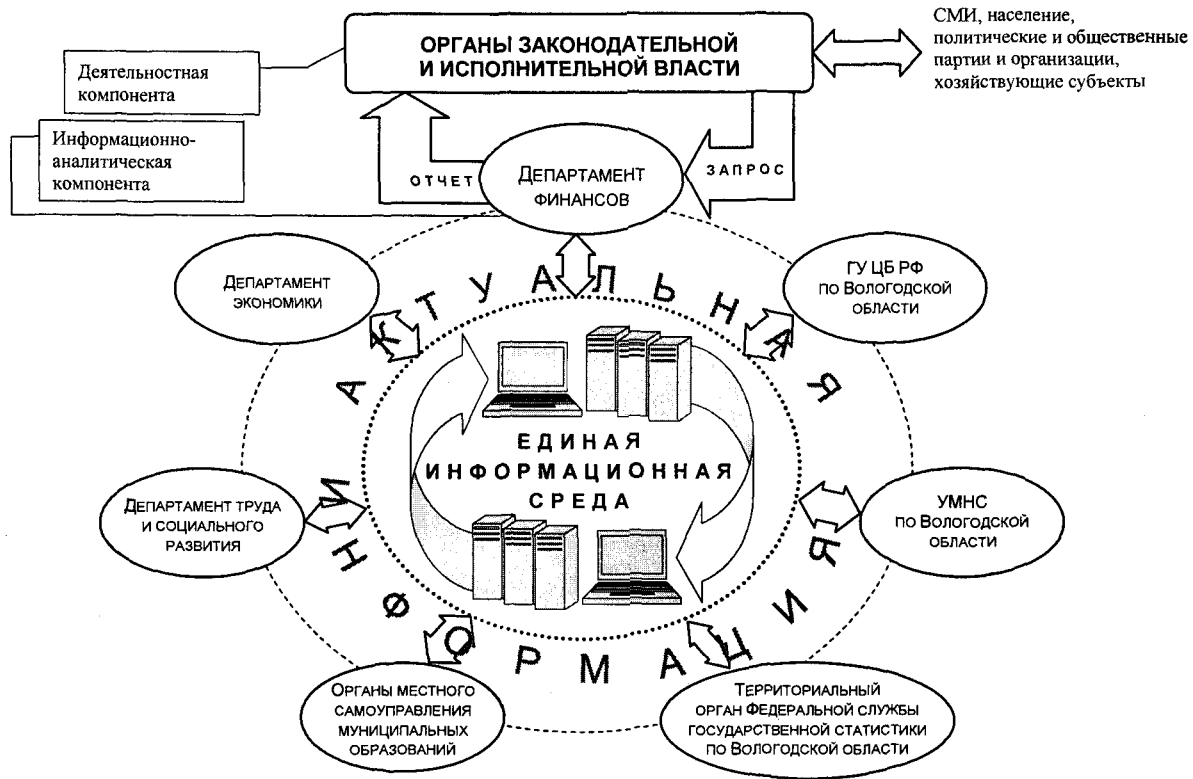


Рис. 3.13. Концептуальная схема проведения мониторинга бюджетной безопасности региона в условиях единой информационной среды

Следовательно, эффективность работы системы мониторинга могла бы быть повышена при внедрении в регионе так называемой единой информационной среды (рис. 3.13).

Сущность данного подхода заключается в слиянии информации, объединении данных из множества разрозненных систем, накоплении информационного фонда из различного рода баз данных.

Интеграция информационных ресурсов в единую информационную среду имеет ряд преимуществ:

- одновременный доступ пользователей к информации, находящейся в хранилище данных единой информационной среды;
- сокращение времени и документооборота, связанного с необходимостью получения информации (запросы, обращения и т.д.);
- обеспечение информационного обмена между всеми участниками процесса управления регионом;
- возможность оперативной подготовки документов для докладов, публикаций по тематике использования финансовых ресурсов региона;
- выразительное представление информации путем преобразования сложных числовых данных в понятную и удобную для использования графическую форму.

В соответствии с представленной схемой информационно-аналитическая компонента мониторинга финансово-бюджетной безопасности осуществляется сотрудниками департамента финансов. При этом возможно создание в его составе некоего структурного подразделения (условно его можно назвать отделом анализа и перспективного планирования), которое занималось бы вопросами, связанными с реализацией задач по оценке состояния системы общественных финансов региона и выявлению угроз ее безопасности.

3.3. Прогнозирование развития бюджетной системы региона

Прежде чем рассмотреть способы получения прогнозных значений индикаторов бюджетно-финансовой безопасности региона, проведем их классификацию с точки зрения зависимости от факторов, влияющих на возникновение угроз.

Основную угрозу устойчивости бюджетной системы региона представляет вероятность сокращения ее доходной части под воздействием внутренних и внешних факторов, а также увеличение расходной части.

Значения индикаторов безопасности бюджетной системы региона напрямую зависят от доходов консолидированного бюджета. Таким образом, получение прогнозных значений индикаторов должно базироваться на прогнозе налоговых доходов региональной бюджетной системы. При этом подразумевается раздельное выполнение прогнозов налоговых доходов областного бюджета департаментом финансов Вологодской области и прогнозов налоговых доходов местных бюджетов финансовыми органами соответствующих муниципальных образований.

На каждом уровне предполагается прогнозирование налоговых доходов как в целом, так и в разрезе отдельных налогов, имеющих наибольший удельный вес в общей сумме доходов областного и местных бюджетов.

Отметим, что для комплексной оценки безопасности бюджетной системы региона по ряду направлений и отдельных индикаторов не требуется построения каких-либо прогнозных моделей. Это, в первую очередь, касается вопросов долговой нагрузки. Возможности по обслуживанию государственного долга зависят от объема доходов консолидированного бюджета области. Однако состояние региональных финансов в этом направлении во многом определяется структурой и сроками погашения государственного долга, а также существующими законодательными условиями по его финансированию. В связи с этим получение оценок по направлению «Долговая нагрузка» должно базироваться на данных о необходимых к обязательному погашению объемах госдолга с учетом прогнозных оценок доходной части областного и местных бюджетов.

В соответствии с принятой концепцией оценки состояния безопасности бюджетной системы региона общая схема ее прогнозирования выглядит следующим образом (рис. 3.14).



Рис. 3.14. Принципиальная схема прогнозирования безопасности бюджетной системы региона

Поскольку задачи прогнозирования бюджетной безопасности носят характер выявления тенденций, складывающихся в региональной бюджетной системе, для прогнозирования основных индикаторов, на наш взгляд, достаточно применения подобных агрегированных данных.

Главным при этом является методика прогнозирования, основанная на одном или нескольких методах экономико-математического моделирования. В настоящее время формирование бюджетных показателей производится по принципу «от достигнутого». Подобная практика представляется недостаточно эффективной, так как при этом «тиражируются» ошибки, ранее допущенные из-за сложного характера взаимозависимостей, существующих между отдельными макроэкономическими показателями.

Рассмотрим современное состояние методологических подходов к решению задач макроэкономического прогнозирования.

Уже длительное время главным тормозом практического применения математического моделирования в экономике является наполнение разнообразных моделей конкретной и качественной информацией. Точность и полнота первичной информации во многом определяют выбор типов прикладных моделей и успешность их применения. К сожалению, в настоящее время первичная информация недостаточно полна или даже частично противоречива, что усложняет задачу построения адекватной прогнозной модели.

К тому же экономическое развитие допускает случайность и неопределенность. Это может быть вызвано природными явлениями, изменениями в международной обстановке, а также рядом других различных субъективных факторов.

Сегодня существуют различные подходы к проблеме макроэкономического прогнозирования. Как известно, наиболее общий подход заключается в использовании метода межотраслевого баланса (МОБ).

Межотраслевая балансовая модель описывает производственно-технологическую структуру экономики в номенклатуре основных групп продуктов, которые в ней производятся, распределяются и потребляются. Каждая группа продуктов агрегируется в однородный продукт и вводится понятие чистой отрасли – экономического агента, производящего данный однородный продукт. Модель представляет собой совокупность балансовых уравнений, описывающих распределение произведенного чистой отраслью продукта на производственное потребление другими чистыми отраслями и конечное потребление. Важной особенностью модели выступает то, что она характеризуется постоянной матрицей нормативов производственных затрат. Это несколько ограничивает область ее применения в экономическом анализе и прогнозировании. К тому же нельзя не отметить то, что практическому использованию методов межотраслевого баланса предшествует очень трудоемкая и кропотливая работа по подготовке и пересчету исходных данных из «формата» органов государственной статистики в «формат» МОБ, что также является существенным недостатком.

В настоящее время в прикладном экономическом прогнозировании чаще находят свое применение эконометрические модели, но и они имеют ряд значительных недостатков. Предсказательная сила моделей сохраняется до тех пор, пока остается неизменной структура экономических отношений, определяющих механизмы регулирования процессов воспроизводства. Если же она меняется, то приходится не только заново оценивать коэффициенты регрессионных уравнений, но и в ряде случаев изменять вид этих уравнений, т.е. практически – всю модель.

Существует большое число классификаций типов экономико-математических моделей, которые, однако, носят фрагментарный характер. И это, по-видимому, неизбежно, так как нереально охватить все многообразие социально-экономических задач, объектов и процессов, описываемых различными моделями.

Основные модели прогнозирования классифицируются на следующие типы, приведенные на рисунке 3.15.

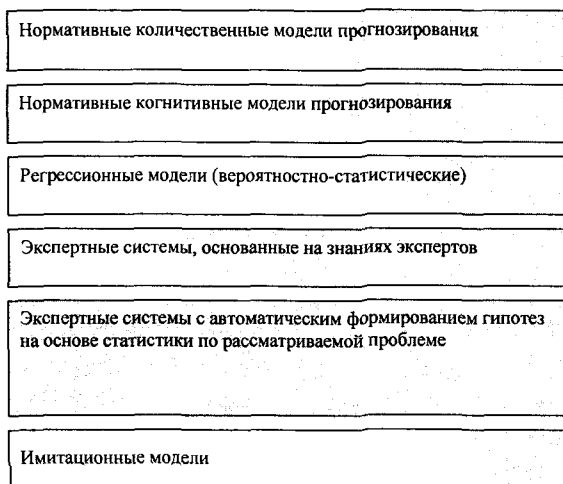


Рис. 3.15. Типы моделей макроэкономического анализа и прогноза
(заливка указывает на степень пригодности для практики расчетов)

Методологической базой представленных моделей является системный подход к исследуемому объекту, т.е. подход, в котором региональные хозяйственные системы и их взаимосвязи рассматриваются с позиции воспроизводственного процесса. Подход к региональной экономике как к целостной системе (согласно теории воспроизводства) основан на исследовании внутренних взаимодействий между всеми ее элементами и раскрытии функционального взаимодействия между ними. Таким образом, комплексный подход является той научной основой, опираясь на которую необходимо исследовать развитие экономики региона.

Можно сформулировать общие требования к моделям и модельным комплексам с позиции возможности отражения в них наиболее важных аспектов регионального воспроизводственного процесса:

1. Выделение региона как объекта моделирования на сводном народнохозяйственном уровне исследований позволяет конкретизировать пространственную организацию хозяйства страны, а значит и пространственный аспект воспроизводства, учесть самые значительные особенности регионального воспроизводственного процесса, облегчает задачу отражения взаимозависимости и взаимовлияния регионального и народнохозяйственного срезов воспроизводственного процесса.

2. Отражение пространственной детализации развития регионально-хозяйственного комплекса предполагает выделение внутренних территориальных хозяйственных образований, как то: территориально-производственные комплексы, промышленные узлы, административные районы, города.

Обеспечить комплексный подход к прогнозированию воспроизводства экономического комплекса региона можно как при агрегированном, так и при детализированном представлении элементов этого комплекса, включающего все элементы хозяйства.

Таким образом, осуществляя анализ имеющихся моделей в рамках классификации, представленной на рисунке, можно сделать следующие общие выводы относительно их пригодности для целей анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона.

Наиболее точные и надежные прогнозы получаются при наличии нормативной количественной модели. Однако ее создание требует применения развитой теории соответствующих процессов. Кроме того, в количественных нормативных моделях все отношения между субъектами социально-экономических отношений должны носить однозначный характер, описываемый определенными математическими функциями. В силу последнего такие модели без принятия ряда допущений создать не удастся.

Когнитивные модели с использованием ориентированных графов наиболее перспективны для краткосрочных прогнозов (на 2-3 месяца). Их применение для прогнозов до года может давать заметные ошибки. В моделях развитие процессов подчиняется не теории, а соответствует знаниям и опыту квалифицированных специалистов, в том числе и самих пользователей моделей. Когнитивные модели отличаются простотой алгоритмов по сравнению с нормативными количественными моделями, малым временем создания при наличии соответствующего инструмента – оболочки моделей, простой эксплуатации. В настоящее время разработаны средства оперативного интерактивного создания когнитивных моделей двух видов. В одном виде модели отношения между переменными формализуются в виде простейших функций и модель представляется как взвешенный ориентированный граф (орграф). Другой вид когнитивных моделей описывает отношения между переменными в виде слабоформализуемого отображения. Модель и в этом случае представляется в виде орграфа, только в нем используются лингвистические переменные.

Регрессионные (вероятностно-статистические) модели применимы для прогнозирования при условии отсутствия структурных сдвигов в экономике, в политике и т.д.

Экспертные системы, основанные на знаниях экспертов, обладают рядом достоинств, главное из которых – возможность применения к слабоформализуемым процессам. Однако они требуют больших затрат на создание полезных баз знаний и практически не применимы в ситуациях, с которыми не встречались эксперты, составляющие базу знаний.

Экспертные системы с автоматическим формированием гипотез служат одними из наиболее приемлемых инструментов прогнозирования. В них в явном виде априори база знаний не создается, а по имеющейся статистике – динамическим рядам показателей и их аргументов – формируются следующие гипотезы:

- какая группа переменных является причиной изменения других переменных (следствие);
- какова интенсивность изменения переменных – следствий, ожидаемые сроки реализации следствий и т.п.

Однако для надежных прогнозов они требуют сбора больших объемов данных, от чего возрастает трудоемкость прогнозов и их стоимость.

Имитационные модели плохо приспособлены к многовариантным расчетам. Имитационно-игровой подход еще недостаточно разработан для макроэкономического моделирования. Имитационные модели экономических систем связаны с проблемой вывода адекватных уравнений функционирования экономики в целом. Кроме того, формулировка реалистических гипотез относительно функционирования развивающейся экономики требует глубоких знаний макроэкономической теории.

Результаты анализа существующих методических подходов к решению задач макроэкономического прогнозирования не позволяют отдать предпочтение какому-либо одному методу.

В этой связи нами предлагается способ получения прогнозных оценок на основе совместного применения регрессионных моделей и экспертной системы с формированием гипотезы на основе анализа статистических данных.

Принцип получения прогнозных результатов в данном случае заключается в сравнении значений, полученных каждым из методов, и использовании результатов того из них, который дает наиболее приемлемые результаты на основе расчетов по данным предыдущего периода и сопоставления их с текущим состоянием.

Реализация возможности многовариантных прогнозов обеспечивается за счет устанавливаемых в соответствии с теми или иными сценарными условиями значений показателей, имеющих наиболее значимое влияние на основной фактор стабильности региональной бюджетной системы – налоговые доходы консолидированного бюджета области.

Гипотеза о различной степени влияния отдельных макроэкономических показателей на уровень поступлений налоговых доходов рассматривалась при выборе информационной базы для проведения прогнозных расчетов.

В качестве информационной базы предполагается использовать статистические данные об уровне жизни населения, состоянии платежно-расчетной системы, а также ряд основных макроэкономических показателей. Ниже приведен их список. Однако отметим, что данный список не исключает возможности расширения перечня показателей.

- Средняя заработная плата по области, руб.
- Номинальные денежные доходы на душу населения, руб. / мес.
- Номинальные денежные доходы населения, млн. рублей.
- Реальные располагаемые денежные доходы (в % к предыдущему месяцу). Номинальные денежные расходы населения, млн. рублей.
- Структура использования доходов, % от номинальных доходов.
- Объем покупки товаров населением, %.
- Объем оплаты услуг населением, в %.
- Оплата обязательных платежей и взносов населением, в %.
- Объем сбережений населения во вкладах и ценных бумагах, в %.
- Объем покупки валюты населением, в %.
- Численность экономически активного населения, тыс. человек.
- Общая численность безработных, тыс. человек.
- Численность занятых в экономике, тыс. чел.
- Оборот розничной торговли, млн. руб.
- Объем платных услуг населению, млн. руб.
- Объем производства промышленной продукции, млн. руб.
- Объем производства потребительских товаров, млн. руб.
- Объем производства продукции сельского хозяйства, млн. руб.
- Объем капитальных вложений, млн. руб.
- Курс американского доллара по ЦБ РФ, руб. / долл.
- Дебиторская задолженность предприятий, млн. руб.
- Кредиторская задолженность предприятий, млн. руб.

Отбор переменных, входящих в модели прогнозирования налоговых доходов, следует производить на основе определения значимости связи того или иного показателя с уровнем налоговых поступлений, полученной по результатам корреляционного анализа. При этом возможно выявление взаимосвязи между временными рядами, сдвинутыми относительно друг друга во времени, для выявления временных лагов, существующих в их предполагаемой взаимосвязи.

Методика прогнозирования безопасности бюджетной системы региона должна предусматривать при расчете значений индикаторов в предстоящем периоде применение различных сценарных вариантов. Их количество может варьироваться в зависимости от количества переменных, входящих в прогнозные модели для отдельных показателей, от характера их взаимодействий и предполагаемых масштабов их изменений. Оценка влияния угроз, существующих внутри региона, также может производиться в нескольких вариантах. Преимущество подобного подхода заключается в том, что возникает возможность разработки адекватных решений, направленных на изменение состояния системы региональных общественных финансов в случае оправдания того или иного сценарного варианта развития событий.

Условно сценарии прогнозирования безопасности бюджетной системы можно разбить на три вида:

1. Оптимистический сценарий – снижение негативного воздействия со стороны источников угроз.
2. Реалистический сценарий – существующие условия не изменяются.
3. Пессимистический сценарий – увеличение негативного воздействия со стороны источников угроз.

Приблизительное содержание сценарных посылок для отдельных вариантов может выглядеть следующим образом:

Оптимистический сценарий

1. Увеличение налоговых доходов областного и местных бюджетов:
 - за счет изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве;
 - за счет положительного развития экономики отдельных территорий и региона в целом.

2. Снижение количества «федеральных мандатов», финансируемых из регионального бюджета, увеличение объемов компенсаций, передаваемых федеральным бюджетом на их финансирование, либо полный перенос данных полномочий на федеральный уровень.

3. Положительное изменение внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков.

4. Отсутствие потребностей бюджета в привлечении внешних займов.

Реалистический сценарий

1. Условия формирования налоговых доходов областного и местных бюджетов сохраняются.

2. Отсутствие изменений в распределении расходных полномочий между федеральным центром и регионами.

3. Изменения внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков, незначительны.

4. Сохранение необходимости бюджета в привлечении и погашении внешних займов.

Пессимистический сценарий

1. Снижение налоговых доходов областного и местных бюджетов:

- за счет изменений в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве;

- за счет отрицательных изменений в развитии экономики отдельных территорий и региона в целом.

2. Увеличение количества «федеральных мандатов», финансируемых из регионального бюджета, снижение объемов компенсаций, передаваемых федеральным бюджетом на их финансирование.

3. Отрицательное изменение внешних и внутренних факторов, влияющих на финансовые результаты работы крупнейших предприятий-налогоплательщиков.

4. Необходимость в увеличении объемов внешних заимствований.

В реальности ситуация на момент выполнения прогноза безопасности бюджетной системы региона может быть такой, что потребуются формирование индивидуальных сценарных условий, сочетающих в себе элементы каждого из приведенных вариантов.

В условиях каждого из сценарных вариантов возможно получение результатов для различных горизонтов прогнозирования:

- краткосрочный прогноз (на квартал, полугодие) в течение финансового года;

- среднесрочный прогноз (следующий финансовый год);

- долгосрочный прогноз (2-3 года).

Решение о выборе горизонта прогнозирования зависит от стабильности (нестабильности) бюджетного и налогового законодательства, развития экономики региона и страны в целом.

При частых колебаниях указанных факторов предпочтительнее краткосрочное прогнозирование, при их стабилизации возможно выполнение средне- и долгосрочных прогнозов.

Периодичность получения прогнозов должна быть увязана также со сроками изменений, предпринимаемых областными органами законодательной власти, т.е. соответствовать срокам внесения изменений и дополнений в законы о бюджете в текущем году и утверждения законов о бюджете на очередной финансовый год.

Таким образом, для решения задач макроэкономического прогнозирования на региональном уровне в качестве методической основы для получения прогнозов предполагается использовать совместное применение регрессионных моделей и экспертной системы с формированием гипотезы на основе анализа статистических данных.

Методика предполагает получение, с различным горизонтом прогнозирования, оценок состояния региональной бюджетной системы в предстоящем периоде на основе предложенных ранее индикаторов.

Модель прогнозирования предполагает получение значений индикаторов финансово-бюджетной безопасности путем их расчета на основе оценки прогнозируемого уровня поступления налогов в консолидированный бюджет региона и формируемых в зависимости от назначения прогнозирования (определение тенденций в состоянии финансово-бюджетной безопасности в течение финансового года, в средне- и долгосрочной перспективе).

Итак, бюджетная безопасность региона – это состояние бюджетной системы региона, характеризующееся сбалансированностью, высоким уровнем ликвидности активов и наличием денежных, валютных и других резервов, способных обеспечить не только стабильность региональной экономики, но и устойчивый экономический рост, достаточное удовлетворение общественных потребностей, эффективное государственное управление и защиту экономических интересов региона.



Приложения

Приложение 1

Показатели для оценки состояния региональной бюджетной системы

Направление	Наименование показателя	Единица измерения	Границы изменения	Изменение оценки при росте значения индикатора
Состояние бюджета	Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду	%	80-120	↑
	Отношение дефицита бюджета к объему собственных доходов	%	0±15	↓
	Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80-120	↑
	Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80-120	↑
	Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	%	80-120	↓
Межбюджетные отношения	Доля собственных доходов в доходной части бюджета	%	75-100	↑
	Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах	%	100-150	↓
	Доля «наведенных расходов» в расходной части бюджета	%	0-25	↓
	Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами местных бюджетов	раз	10-1	↓
	Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета региона	%	80-120	↔
	Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета	ед.	0-26	↓
	Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам	%	40-0	↓
Долговая нагрузка	Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к всего доходам бюджета субъекта Федерации в денежной форме за вычетом обязательных текущих расходов (зарплата, начисления, трансферты) в денежной форме	%	0-15	↓
	Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов	%	0-25	↓

Направление	Наименование показателя	Единица измерения	Границы изменения	Изменение оценки при росте значения индикатора
Налоговая база	Доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета	%	50-80	↓
	Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный и консолидированный бюджет региона, по сравнению со средними по региону	%	100-120	↓
	Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот	%	0-20	↓
	Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу)	%	0-20	↑
	Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов	%	0-15	↓

Условные обозначения:

- ↑ – рост значения индикатора ведет к росту оценки по данному направлению;
- ↓ – рост значения индикатора ведет к снижению оценки по данному направлению;
- ⊗ – значение оценки зависит от отношения значения индикатора к некоторому базовому уровню (100% либо 0).

Приложение 2

Балльные оценки, соответствующие различным значениям показателей состояния системы общественных финансов региона

Направление	Наименование показателей	Кризис	Критическое состояние		Нестабильное состояние	Стабильное состояние		Состояние позитивного развития			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Состояние бюджета и внебюджетных фондов	Обеспеченность населения бюджетными средствами по отношению к предыдущему периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
	Отношение дефицита бюджета к объему собственных доходов	-	-	>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Уровень совокупных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85,<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
	Уровень собственных доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<100	110<115	115<120	120<
	Уровень налоговых доходов по отношению к предыдущему (базовому) периоду	<80	80<85	85<90	90<95	95<100	100<105	105<110	110<115	115<120	120<
Межбюджетные отношения	Доля собственных доходов в доходной части бюджета	70<75	75<80	80<85	85<90	90<95	95-100	100	100	100	100
	Отношение долей налоговых доходов, собранных на территории области, поступивших в федеральный бюджет в текущем и предшествующем периодах	130>125	125>120	120>115	115>110	110>115	105>100	100	100	100	100
	Доля «наведенных расходов» в консолидированном бюджете	>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Дифференциация муниципалитетов по обеспеченности населения собственными доходами бюджетов	10>7	7,5>6	6>4,5	4,5>3	3>1,5	1,5>1	1	1	1	1
	Отношение долей областного бюджета в налоговых доходах и расходах консолидированного бюджета	±25	±20	±15	±10	±5	100	100	100	100	100
	Количество муниципалитетов, в которых степень использования налоговых доходов не соответствует размерам финансовой помощи из областного бюджета	26>20	20>15	15>10	10>5	0-5	0	0	0	0	0
	Доля взаимозачетов в финансовой помощи местным бюджетам	40>35	35>30	30>20	20>15	15>10	10>0	0	0	0	0

Направление	Наименование показателей	Кризис	Критическое состояние		Нестабильное состояние	Стабильное состояние		Состояние позитивного развития			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Долговая нагрузка	Выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году ко всем доходам бюджета за вычетом обязательных текущих расходов			>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Отношение просроченной кредиторской задолженности бюджета региона к совокупному объему доходов	30>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
Налоговая база	Доля поступления от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета	100>90	90>80	80>70	70>60	60>50	50>40	40>30	30>20	20	15
	Отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в Федеральный и консолидированный бюджет региона по сравнению со средними по региону	>120	120>115	115>110	110>105	105>100	100	100	100	100	100
	Доля налоговых доходов, недопоступивших в результате применения льгот	>25	25>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0
	Коэффициент налоговых усилий (отношение объема налоговых доходов к налоговому потенциалу)	<1	1<5	5<7	7<10	10<15	15<20	>20	>20	>20	>20
	Отношение недоимки по налогам и сборам к объему налоговых доходов	>20	20>15	15>10	10>5	5>0	0	0	0	0	0

Приложение 4

Исполнение консолидированного бюджета Вологодской области по расходным статьям в 1997 – 2000 гг. (действующие цены)

Наименование показателя	1997 г.			1998 г.		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% испол- нения	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% испол- нения
РАСХОДЫ	3 947 331	3 926 702	99,5	4 041 824	3 639 045	90,0
Государственное управление	165 980	165 245	99,6	255 555	212 462	83,1
Правоохранительная деятельность	103 018	119 013	115,5	135 346	111 924	82,7
Промышленность, энергетика и строительство	18 957	18 764	99,0	13 652	11 828	86,6
Сельское хозяйство	201 331	201 535	100,1	346 708	261 293	75,4
Охрана окружающей среды	2 485	1 683	67,7	15 998	4 596	28,7
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	43 429	41 757	96,2	45 545	37 843	83,1
Развитие рыночной инфраструктуры	800	2047	255,9	–	1 339	–
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 087 725	1 126 812	103,6	729 574	724 827	99,3
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	3913	4 338	110,9	4 560	4 761	104,4
Образование	970 146	1 015 502	104,7	950 003	888 334	93,5
Культура и искусство	105 199	104 620	99,4	116 504	102 106	87,6
Средства массовой информации	18 779	18 334	97,6	19 369	19 093	98,6
Здравоохранение и физическая культура	585 392	569 692	97,3	668 330	535 166	80,1
Социальная политика	393 816	259 226	65,8	303 205	247 297	81,6
Обслуживание государственного долга	–	–	–	–	–	–
Прочие расходы	246 361	278 134	112,9	437 430	476 148	108,9
		1999 г.			2000 г.	
РАСХОДЫ	494 292	7 076 446	143,2	10 430 940	10 331 650	99,0
Государственное управление	271 167	344 586	127,1	551 840	529 895	96,0
Правоохранительная деятельность	171 878	226 653	131,9	376 414	375 952	99,9
Промышленность, энергетика и строительство	6 442	4 840	75,1	38 174	32 693	85,6
Сельское хозяйство	353 931	467 515	132,1	801 876	793 120	98,9
Охрана окружающей среды	12 030	13 772	114,5	18 143	18 110	99,8
Транспорт, дорожное хозяйство, связь	92 345	679 842	736,2	169 513	206 954	122,1
Развитие рыночной инфраструктуры	2 914	5197	178,3	6 533	7 633	116,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	713 157	1 327 565	186,2	1 963 692	1 979 092	100,8
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций	5 327	8 594	161,3	19 207	18 626	97,0
Образование	1 063 755	1 558 652	146,5	2 277 334	2 272 917	99,8
Культура и искусство	125 640	218 070	173,6	361 808	357 440	98,8
Средства массовой информации	38 579	48 004	124,4	66 844	66 444	99,4
Здравоохранение и физическая культура	684 523	981 164	143,3	1 511 396	1 505 084	99,6
Социальная политика	330 225	609 147	184,5	649 971	646 992	99,5
Обслуживание государственного долга	–	67 606	–	81 425	69 964	85,9
Прочие расходы	409 373	509 010	124,3	365 079	292 675	80,2

Приложение 5

Изменение налогового потенциала и фактических налоговых поступлений районов Вологодской области в 1999 – 2000 гг.

Наименование районов	Фактические налоговые поступления*			Налоговый потенциал			Индекс изменения налоговых усилий
	1999 год	2000 год	%	1999 год	2000 год	%	
Бабаевский	29 670	38 624	130	40 449	47 960	119	1,10
Бабушкинский	10 689	12 729	119	10 689	14 202	133	0,90
Белозерский	37 427	33 602	90	37 427	33 602	90	1,00
Вашкинский	15 375	16 441	107	15 375	16 441	107	1,00
Верховажский	12 012	13 561	113	12 517	16 034	128	0,88
Вожегодский	23 728	23 120	97	23 728	23 120	97	1,00
Вологодский	45 455	60 522	133	77 707	86 330	111	1,20
Вытегорский	93 988	137 271	146	93 988	137 271	146	1,00
Грязовецкий	47 272	62 124	131	51 450	69 075	134	0,98
Кадуйский	49 246	85 090	173	54 058	85 090	157	1,10
Кирилловский	19 056	27 769	146	19 822	28 771	145	1,00
Кичм.-Городецкий	12 860	15 912	124	13 975	18 959	136	0,91
Междуреченский	5 292	7 062	133	6 006	8 140	136	0,98
Никольский	12 448	19 365	156	13 403	20 332	152	1,03
Нюксенский	16 164	22 299	138	17 870	24 406	137	1,01
Сямженский	7 949	11 713	147	8 943	12 957	145	1,02
Тарногский	10 594	12 917	122	14 710	19 007	129	0,94
Тотемский	39 380	63 007	160	54 924	79 156	144	1,11
Усть-Кубенский	5 307	7 161	135	7 669	10 712	140	0,97
Устюженский	14 465	19 494	135	14 465	22 161	153	0,88
Харовский	23 879	27 325	114	23 879	27 325	114	1,00
Чагодощенский	17 059	23469	138	23 358	45 843	196	0,70
Череповецкий	47 068	129050	274	51 419	129 050	251	1,09
Шекснинский	38 737	54212	140	39 103	57 560	147	0,95
г. Великий Устюг	119 499	130867	110	125 073	130 867	105	1,05
г. Сокол	64 428	79751	124	64 428	79 751	124	1,00
Итого по районам	819 047	1 134 457	139	916 436	1 244 122	136	1,02

* Объем фактических поступлений уменьшен на величину поступлений по НДС и по налогу на содержание жилфонда и объектов социальной и культурой сферы, которые в настоящее время не поступают в местные бюджеты.

Приложение 6

Взаимосвязь налогов и показателей налоговой базы, предлагаемых для расчета налогового потенциала муниципалитетов

Наименование налога	Показатель, характеризующий базу налогообложения	Коэффициент корреляции	
		1999 г.	2000 г.
Налог на прибыль	Официальные данные о прибыли предприятий	0,969	0,637
Подоходный налог с физических лиц	Фонд оплаты труда	0,976	0,913
Налог на имущество предприятий	Стоимость основных фондов предприятий (за вычетом износа)	0,114	0,287
Акцизы	Объем производства подакцизной продукции, подлежащей налогообложению	-	-
Платежи за пользование лесным фондом	Объем отпуска древесины на корню	0,591	0,925
Налог с продаж	Совокупный объем розничного товарооборота и платных услуг в стоимостном выражении	0,870	0,874
Единый налог на вмененный доход	Совокупный объем розничного товарооборота и платных услуг в стоимостном выражении	0,457	0,769

ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности: Закон РФ // Экономика и жизнь. – 1994. – №12.
2. О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения): Указ Президента РФ от 29.04.96 г. № 608. – М., 1996.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Приор, 2000.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. – М.: Юридическая литература, 2003.
5. Об областном бюджете на 2002 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2002.
6. Об исполнении областного бюджета за 2002 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2002.
7. О бюджетном процессе в Вологодской области: Закон Вологодской области от 20.03.2002 г. №772-ОЗ. – Вологда, 2002.
8. Об утверждении положения о департаменте финансов: Постановление правительства Вологодской области от 19.02.2002 г. №71. – Вологда, 2002.
9. Об утверждении положения о порядке финансирования расходов областного бюджета и ведения лицевых счетов главных распорядителей и получателей бюджетных средств при казначейской системе исполнения бюджета: Постановление правительства Вологодской области от 21.10.2002 г. №686. – Вологда, 2002.
10. Об утверждении положения о порядке открытия и ведения управлением областного казначейства департамента финансов Вологодской области лицевых счетов для учета операций со средствами областного бюджета, полученными бюджетными учреждениями от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности: Постановление правительства Вологодской области от 23.07.2002 г. №1038. – Вологда, 2002.
11. О поэтапном переходе на казначейское исполнение бюджета Вологодской области: Постановление правительства Вологодской области от 24.12.2002 г. №862. – Вологда, 2002.
12. Об областном бюджете на 2001 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2001.
13. Об исполнении областного бюджета за 2001 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2001.
14. Об областном бюджете на 2000 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2000.
15. Об исполнении областного бюджета за 2000 год: Закон Вологодской области. – Вологда, 2000.

16. Об основных направлениях и мероприятиях по информатизации финансовой системы Вологодской области: Постановление губернатора Вологодской области от 04.12.2000 г. №1038. – Вологда, 2000.

17. О концепции управления бюджетными ресурсами Вологодской области: Постановление губернатора Вологодской области от 12.09.2000 г. №785. – Вологда, 2000.

18. О создании областного казначейства: Постановление губернатора Вологодской области от 28.07.2000 г. №651. – Вологда, 2000.

19. О продовольственной безопасности в Вологодской области в 1999 году / Вологодский областной комитет государственной статистики. – Вологда, 2000.

20. О состоянии экономической безопасности Республики Коми: Аналитическая записка Госкомстата Республики Коми. – Сыктывкар, 1999.

21. Об экономической безопасности в Вологодской области / Вологодский областной комитет государственной статистики. – Вологда, 2000.

22. Абалкин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 4-13.

23. Агапова Т.Н. Методика и инструментарий для мониторинга экономической безопасности региона // Вопросы статистики. – 2001. – №2. – С. 44-48.

24. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983.

25. Алексеев М. Рынок ценных бумаг. – М.: Финансы и статистика, 1992.

26. Андреев А.Г. Современные проблемы взаимоотношений бюджетов в Российской Федерации // Федерализм. – 2001. – №1. – С. 43-66.

27. Арсентьев М. Экономическая безопасность // Обозреватель. – 1998. – №5.

28. Архипов А., Городецкий А., Михайлов Б. Экономическая безопасность: оценки, проблемы, способы обеспечения // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 36-44.

29. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999, 2000.

30. Багриновский К.А., Бендиков М.А., Хрусталев Е.Ю. Экономическая безопасность наукоемкого производства: Препринт. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000. – 82 с.

31. Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2000.

32. Безденежных А.В. Институт казначейства как инструмент государственного влияния на экономику государства // Финансы. – 2003. – №2. – С.25-27.

33. Безопасность экономики Республики Коми (диагностика и регулирование 2000 – 2001 гг.) / Под ред. В.Н. Лаженцева, В.И. Аكوпова. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2001. – 212 с.

34. Бетин О.И. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. – М.: Изд-во МГУ, 1999.

35. Бирюков А.Г. К оценке бюджетной обеспеченности регионов // *Финансы*. – 2001. – №4. – С.10-12.
36. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*. – 1995. – №8. – С. 30-40.
37. Богданов И. Россия. Экономика. Безопасность. – М., 1996.
38. Богданов И.Я., Калинин А.П., Родионов Ю.Н. Экономическая безопасность России: цифры и факты, 1992 – 1998. – М., 1999.
39. Бурцев В.В. Факторы финансовой безопасности России // *Корпоративный менеджмент*. – 2001. – №1.
40. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. – Ростов-на-Дону: МарТ, 2000.
41. Бухвальд Е., Гловацкая Н., Лазуренко С. Макроаспекты экономической безопасности: факторы, критерии и показатели // *Вопросы экономики*. – 1994. – №12. – С. 25-35.
42. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 550 с.
43. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М.: Юрайт, 1999. – 621 с.
44. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / Под общ. ред. В.Н. Лексина, А.Н. Швецова. – М.: Формула права, 2001.
45. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Ин-т экономики РАН, 1998. – 132 с.
46. Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика // *Вопросы экономики*. – 1995. – №12. – С. 86-95.
47. Вольперт В., Исаев Б., Бродский С. Муниципальные облигационные займы в России: опыт и тенденции (1992 – 1997 гг.) // *Рынок ценных бумаг*. – 1998. – №4. – С. 30.
48. Гайдар Е. Аномалии экономического роста. – М.: Евразия, 1997.
49. Глазьев С. Геноцид. – М.: Терра, 1998. – 320 с.
50. Глазьев С.Ю. Геноцид. Россия и новый мировой порядок. Стратегии экономического роста на пороге XXI века. – М., 1997. – 188 с.
51. Гордин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. – М.: Дашков и к°, 2001.
52. Городецкий Р. Вопросы безопасности экономики России // *Экономист*. – 1995. – №10.
53. Государственные и территориальные финансы / Под ред. Л.И. Сергеева. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 367 с.
54. Государственные и территориальные финансы: Учебник / Под ред. проф. Л.И. Сергеева. – Калининград: Янтарный сказ, 2000. – 367 с.

55. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
56. Гуров И., Иванов Н. Экономический рост: теории и мировая практика // Экономист. – 1996. – №6.
57. Гуськов Н.С., Зенякин В.Е., Крюков В.В. Экономическая безопасность регионов России. – М.: Алгоритм, 2000. – 288 с.
58. Данков А. Бюджетные инвестиции и муниципальные ценные бумаги // Деньги и кредит. – 1998. – №2.
59. Добня С. Рынок городских облигационных займов и его дальнейшие перспективы // Рынок ценных бумаг. – 1999. – №19. – С. 58-61.
60. Ермакова Т.А. Казначейство как участник исполнительного производства // Финансы. – 2003. – №2. – С. 23-25.
61. Ефремов К.И., Георгадзе Е.И. Вопросы оценки экономической безопасности региона // Вопросы статистики. – 2002. – №2. – С. 57-59.
62. Загишвили В.С. Экономическая безопасность России. – М.: Юрист, 1997.
63. Зверев А. Экономическая безопасность России // Экономика и жизнь. – 1995. – №8. – С.16.
64. Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. – 1998. – №2.
65. Игудин А.Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы. – 2000. – №12.
66. Игудин А., Попонова Н. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы, 1999.
67. Илларионов А.Н. Критерии экономической безопасности // Вопросы экономики. – 1998. – №10.
68. Истомина В.В. В Ярославле бездефицитный бюджет // Финансы. – 1999. – №9.
69. Карпиков Е., Тарачев В. Ценные бумаги субъектов Федерации и муниципальных образований. – М., 1996.
70. Колесникова Н.А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
71. Колосов А.В. Экономическая безопасность: Учеб. пособие для вузов / А.В. Колосов. – М.: Финстатинформ, 1999.
72. Коротков Э.М., Беляев А. А. Управление экономической безопасностью общества // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – №6.
73. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – №10.
74. Костиков И. Сравнительный анализ государственных заимствований в развитых странах и России (региональный и местный уровень): Дис. ... к.э.н: 08.00.05. – М., 1998.

75. Кочетов Э., Петрова Г. Геоэкономика: финансы реальные и виртуальные (финансовый дуализм и его правовые аспекты) // Общество и экономика. – 2000. – №1.

76. Кравченко В. Муниципальный кредит: как жизнь займы // Рынок ценных бумаг. – 1996. – №3. – С. 24-26.

77. Кристофер П., Брайен Л., Лесли Д. Словарь по экономике: Пер. с англ. / Под ред. П.А. Ватника. – СПб., 1998.

78. Кутахов Ю., Ягуновская Р. Человек, полиэтнический мир, безопасность. – М.: Экономика, 1998.

79. Лавриков И.Н. Федеральное казначейство и межбюджетное регулирование // Финансы. – 2003. – №5. – С. 18-20.

80. Лавров А. Развитие бюджетного федерализма // Федерализм. – 2000. – №3.

81. Лавров А., Кузнецова О. Оценка бюджетного потенциала регионов России // Рынок ценных бумаг. – 1999. – №10. – С. 38-54.

82. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – №4.

83. Лавров А., Христенко В. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №2.

84. Лавров А.М. Программа развития бюджетного федерализма в РФ до 2005 г. и вопросы управления региональными финансами // Межбюджетные отношения и проблемы местных бюджетов в регионах ДВР: Сборник материалов научно-практического семинара (Хабаровск, 5-6 февраля 2002 г.).

85. Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерленд Д., Реформа межбюджетных отношений в России: Федерализм, создающий рынок // Вопросы экономики. – 2001. – №4. – с. 37.

86. Ларина Н.И. Мировой опыт региональной политики. – Новосибирск, 1996.

87. Лексин В. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения / В. Лексин, А. Швецов, Е. Андреева, А. Ситников // РЭЖ. – 1993. – №9. – С. 50.

88. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджет и межбюджетные отношения: Системная модернизация российской модели бюджетного федерализма. Концепция и рекомендации. – М.: ГУ ВШЭ, 1999.

89. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм – гарант устойчивости государственного устройства страны // Юридический вестник. – 1997. – №16.

90. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1998. – №3.

91. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 1997.

92. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные бюджетно-налоговые системы // РЭЖ. – 1993. – №12; 1994. – №1.
93. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – 2000. – №1.
94. Литвинов В.А., Собољкова Г.М. Параметры уровня жизни в регионах Российской Федерации. – М.: Мин-во труда и социального развития РФ, 1998.
95. Лыкова Л.Н. Проблемы бюджетного федерализма // Федерализм. – 1996. – №1.
96. Лыкова Л.Н. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Экономические проблемы становления российского федерализма / Под ред. С.Д. Валентя; Ин-т экономики РАН. – М.: Наука, 1999. – С. 51-83.
97. Маркин Л.В. Суханов О.В. Региональная политика в российской реформе (теоретический аспект). – СПб., 1993.
98. Мау В., Ступина В. Очерки политической экономики российских регионов // Вопросы экономики. – 1995. – №10.
99. Местное самоуправление: технологии социально-экономического роста / Под ред. А.Г. Воронина, В.Н. Ивановой. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1999.
100. Миленский А.В. Экономическая безопасность в системе экономических отношений (региональный аспект): Дис. ... к.э.н.: 08.00.01. – Владимир, 2000.
101. Михеева Н.Н. Региональная экономика и управление: Учебное пособие. – Хабаровск: Изд-во РИОТИП, 2000. – 400 с.
102. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории / А.И. Татаркин, Д.С. Львов, А.А. Куллин, А.Л. Мызин, Л.Л. Богатырев, Б.А. Коробицин, В.И. Яковлев. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999.
103. Мокрый В.С. Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления // Финансы. – 2001. – №1. – С. 9-11.
104. Национальная безопасность: [актуальные проблемы]: Курс лекций. – М.: АГШ, 1999.
105. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. – М.: Экономика, 1978.
106. Нестеров А., Вакурин А. Криминализация экономики и проблемы экономической безопасности // Вопросы экономики. – 1995. – №1.
107. Новиков Е., Картаева Е., Быкова Е. Муниципальные займы: цели, гарантии, источники погашения // Рынок ценных бумаг. – 1996. – №1. – С. 17-20; №2. – С. 40-42.
108. О концепции региональной политики // Экономист. – 1995. – №4.
109. О национальной безопасности: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию // Независимая газета. – 1996. – 14 июня.
110. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы / Рук. авт. коллектива В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.

111. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 124 с.
112. Осипов Ю.М. Финансовая экономика как высшая форма бытия экономики: Материалы к докладу на междунар. конф. «Финансовая экономика: концепция, структуры, менеджмент». – Москва: МГУ, 2000.
113. Пансков В.Г. Межбюджетное распределение налоговых доходов // Финансы. – 2002. – №8.
114. Пикман Л.Б. Итоги перевода на казначейское исполнение бюджета г. Волгограда // Финансы. – 2003. – №5. – С. 24-26.
115. Программы реформирования региональных финансов: первые результаты / Под ред. А.М. Лаврова. – М.: Эдиториал УРСС, 2001.
116. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. – 1998. – №7.
117. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Региональные финансовые ресурсы в системе межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №10.
118. Пыренков П.Б. Основные задачи региональной социально-экономической политики // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 1999. – №1. – С. 4-13.
119. Рейтинг долговых обязательств регионов России. – М.: Интерфакс, 1999.
120. Рейтинг финансовой устойчивости регионов России. – М.: Интерфакс, 2000.
121. Ремезков А.А. Казначейское исполнение краевого бюджета Краснодарского края // Финансы. – 2003. – №6. – С. 20-22.
122. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 1999. – №8. – С. 3-15.
123. Россия и проблемы налогово-бюджетного федерализма / Под ред. К. Уоллих. – М., 1993.
124. Сабуров Е., Типенко Н., Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопросы экономики. – 2000. – №1.
125. Селезнев А. Банковская система – ядро инфраструктуры финансового рынка // Экономист. – 1997. – №7.
126. Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. – 1995. – №1. – С. 97-106.
127. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность как основа обеспечения национальной безопасности России // Вопросы экономики. – 2001. – №8. – С. 64-79.
128. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: геополитика, глобализация, самосохранение и развитие (книга четвертая) / Ин-т экономики РАН. – М.: Финстатинформ, 2000.

129. Серафини Р. Муниципальные облигации: взгляд со стороны // Рынок ценных бумаг. – 1998. – №4. – С. 24-28.
130. Сидоренко В.В. Государственное казначейство России – одно на всех! // Финансы. – 2003. – №5. – С. 21-23.
131. Скопин А. Региональная политика и экономическая безопасность России // Вопросы экономики. – 1995. – №1.
132. Соляникова С.П. Бюджеты территорий.– М.: Финансы и статистика, 1993.
133. Строев Е. Корректировка экономических реформ и разработка новой концепции бюджетной политики // Вопросы экономики. – 1997. – №1. – С. 77-89.
134. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996.
135. Суспицын С.А. Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999. – 196 с.
136. Суспицын С.А., Троцкий А.Я., Чертов Н.А. Регулирование бюджетно-финансовых отношений в регионе агропромышленной специализации. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 148 с.
137. Тамбовцев В. Объект экономической безопасности России // Вопросы экономики. – 1994. – №12. – С. 45-53.
138. Татаркин А.И., Пыхова И.А. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации). – Екатеринбург: УрО РАН, 2000. – 196 с.
139. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. – 1998. – №3. – С. 4-17.
140. Устойчивость и экономическая безопасность в регионах: тенденции, критерии, механизм регулирования / Г.П.Лузин, В.С.Селин, А.В.Истомин и др. – Апатиты, 1999.
141. Федерализм: Энциклопедический словарь / Ин-т экономики РАН. – М.: ИНФРА-М, 1997.
142. Христенко В. Реформа межбюджетных отношений: новые задачи // Вопросы экономики. – 2000. – №8. – С. 4-14.
143. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
144. Христенко В.Б. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №5. – С. 12-16.
145. Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. – 1999. – №2. – С. 3-9.
146. Хурсевич С.Н., Сибиряков С.А. Бюджетная политика: утопии и реальность // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – 1999. – №5. – С. 25-35.

147. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.
148. Экономическая безопасность: Производство. Финансы. Банки / Под ред. В.К. Сенчагова. – М.: Финстатинформ, 1998. – 621 с.
149. Экономическая безопасность региона: единство теории, методологии исследования и практики / А.И. Татаркин, А.А. Куклин, О.А. Романова, В.Н. Чуканов, В.И. Яковлев, А.А. Козицин. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1997.
150. Экономические проблемы становления российского федерализма / Под ред. С.Д. Валентя. – М.: Наука, 1999.
151. Экономический рост как объект региональных исследований. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 1998.
152. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. – М.: Наука, 1995.
153. Яндиев М.И. Финансы региональных органов власти. – М.: Финансовый издательский дом, 1999.
154. Яндиев М.И. Финансы регионов. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 240 с.

Содержание

<i>Предисловие</i>	3
1. Теоретические основы безопасности бюджетной системы региона	5
1.1. Роль и место бюджетной системы в региональной экономике	5
1.2. Концепции обеспечения безопасности бюджетной системы региона	14
2. Методические аспекты оценки безопасности региональной бюджетной системы	32
2.1. Критерии и показатели бюджетной безопасности региона	32
2.2. Инструментальные приемы оценки состояния безопасности региональной бюджетной системы	38
2.3. Особенности функционирования бюджетной системы Вологодской области	63
3. Методы повышения безопасности бюджетной системы Вологодской области	82
3.1. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе	82
3.2. Мониторинг функционирования региональной бюджетной системы	108
3.3. Прогнозирование развития бюджетной системы региона	118
<i>Приложения</i>	128
<i>Литература</i>	137

Научное издание

**Бюджетная безопасность региона:
методы обеспечения**

Изотова Галина Сергеевна

Редакционная подготовка

Л. Н. Воронина

Л. Ю. Журавлева

Оригинал-макет

А. А. Воробьева

Подписано в печать 13.08.04.

Формат бумаги 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 7,0. Тираж 200 экз. Заказ №262.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН,
тел. 54-43-79, e-mail: common@vscc.ac.ru