

**ПРОЕКТИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проектирование бюджетной политики субъекта федерации предполагает учет особенностей управления финансами, полномочий органов власти, доходных источников бюджета, а также состояния экономики и социальной сферы в конкретном регионе.

Бюджетная политика является одним из важнейших элементов экономической политики государства, субъектов федерации и муниципальных образований. Существуют различные подходы к определению сущности бюджетной политики, ее места и роли в управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Общий смысл экономической политики заключается в необходимости регулирования общественной жизни. Ее составной частью является финансовая политика, в которой конкретизируются главные направления развития народного хозяйства, определяется общий объем финансовых ресурсов, их источники и направления использования, разрабатывается механизм регулирования и стимулирования финансовыми методами социально-экономических процессов.

Известно, что финансовая политика государства представляет собой совокупность мероприятий по использованию финансовых отношений для выполнения государственных функций. Государство разрабатывает ее как средство реализации своих целей и задач в финансовой сфере. Эффективность воздействия финансов на социально-экономическое развитие во многом зависит от выбранных направлений финансовой политики и процесса ее реализации.

В то же время финансовая политика – относительно самостоятельная сфера деятельности государства, важнейшее средство реализации государственной политики

в любой области общественной деятельности. Она имеет свое конкретное содержание, а также свои цели, задачи, объекты, формы и методы регулирования. Одной из основных составляющих финансовой политики государства — наряду с денежно-кредитной и налоговой политикой, а также политикой в области международных финансов — выступает бюджетная политика. Одновременно в условиях федеративной государственности в зависимости от уровня ее осуществления экономическая политика — а следовательно, финансовая и бюджетная политика — со всей очевидностью подразделяется на федеральную, региональную и местную. Содержание финансовой политики определяется по-разному. Многие зарубежные экономисты не выделяют понятия «финансовая политика» и совмещают ее с финансово-бюджетной и фискальной политикой¹. Отечественные экономисты, как правило, рассматривают финансовую политику как составную часть экономической политики, считая фискальную и бюджетную политику составными частями финансовой политики².

Понятие «бюджетная политика» определяется различными учеными и практиками по-разному. В «Финансово-кредитном энциклопедическом словаре» бюджетная политика трактуется как «совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти мер, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства»³. По мнению В.М. Родионовой, под бюджетной политикой понимается «целенаправленная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по разработке и осуществлению мер, направленных на более полное и эффективное исполь-

¹ См., напр.: Макконнелл К.Р., Брю С.Л., Флинн Ш.М. Экономикс: принципы, проблемы и политика. — М., 2013.

² См., напр.: Голодова Ж.Г. Финансы и кредит. — М., 2009; Грицюк Т.В., Котилко В.В., Лексин И.В. Бюджетная система Российской Федерации. — М., 2013; Орлова Н.В. Финансы. — Саратов, 2009; Шимширт Н.Д., Крашенникова Н.В. Управление государственными и муниципальными финансами. — М., 2014 и др.

³ См.: Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. — М., 2004. С. 125.

зование бюджета в общественном воспроизводстве»¹. Как отмечает Х.М. Богов: «Бюджетная политика — главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений»². Верным представляется вывод В.П. Горегляда о том, что «бюджетная политика не свободна от общественных идеалов и ценностных ориентаций. Она представляет собой основу программ различных партий и общественных групп, их мировоззренческих установок, объект политических разногласий в выборе путей социально-экономического развития государства»³.

В целях настоящего исследования под *бюджетной политикой* понимается деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленная на совершенствование (изменение, развитие) бюджетных отношений⁴.

На наш взгляд, *проектирование бюджетной политики* должно включать в себя следующие элементы:

— оценку текущего состояния бюджета субъекта федерации;

— выявление базовых альтернатив осуществления бюджетной политики на уровне региона и научно-методических подходов к их реализации;

— разработку механизмов управления в сфере бюджетных доходов и расходов, а также межбюджетного регулирования.

В условиях экономической нестабильности особое значение приобретает проектирование бюджетной политики, позволяющее целенаправленно использовать механизмы регулирования на всех уровнях управления.

Практика показывает, что в большинстве субъектов федерации и муниципальных образований бюджетные

¹ Родионова В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ // Финансы. — 2008. — № 7. — С. 69.

² Богов Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Финансы и кредит. — 2007. — № 28. — С. 2.

³ Горегляд В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. — М., 2002. С. 42.

⁴ Левина В.В. Муниципальная бюджетная политика в современной России. — Тула, 2012. С. 7–8.

ресурсы направляются на финансирование решения текущих задач. Для повышения эффективности использования данных ресурсов необходимо проектировать бюджетную политику в сферах формирования доходов и распределения расходов региональных и местных бюджетов, что предполагает определение целей финансовой политики с учетом особенностей конкретного субъекта федерации. Достижение поставленных целей должно контролироваться на основе использования целевых показателей, а процесс проектирования предполагает формирование и совершенствование соответствующих методик.

Проектирование бюджетной политики субъекта федерации в отдельных случаях может рассматриваться как часть общей программы его социально-экономического развития. На сегодняшний день такому проектированию уделяется недостаточно внимания, что снижает эффективность использования имеющихся в регионах бюджетных и внебюджетных ресурсов.

Следует отметить, что проектирование бюджетной политики региона не тождественно разработке программы реформирования финансов в субъектах федерации. Последние разрабатываются обычно на 2–3 года и носят преимущественно тактический характер, представляя собой план конкретных мероприятий и процедур. В этой связи, на наш взгляд, следует принципиально различать бюджет, разрабатываемый на трехлетнюю перспективу, среднесрочные программы реформирования финансов и проектирование бюджетной политики региона, которое включает в себя в качестве взаимосвязанных направлений регулирование доходов и расходов и межбюджетное регулирование.

Значимость межбюджетного регулирования при проектировании бюджетной политики субъекта федерации обусловлена возможностью использования трансфертов для выравнивания финансовой обеспеченности территорий, стимулирования их развития, повышения общего уровня доходов консолидированного бюджета региона. С учетом существенной роли финансовой помощи для местных бюджетов, проектирование механизмов распределения дотаций и субсидий позволит повысить качество финансового планирования не только на региональном, но и на муниципальном уровне.

Совершенствуя и конкретизируя подход к проектированию бюджетной политики региона, мы предлагаем выделить следующие основные этапы разработки проекта и его реализации:

- анализ текущей финансовой ситуации в регионе;
- определение основных целей при формировании доходов и осуществлении расходов, в том числе в социально-экономической сфере и межбюджетном регулировании;
- разработка механизмов достижения поставленных целей, в том числе законодательных инициатив, направленных на повышение эффективности региональной бюджетной политики;
- мониторинг результатов и корректировка бюджетной политики по итогам оперативного бюджетного управления на основе использования механизма обратной связи¹.

На первом этапе при осуществлении анализа текущей финансовой ситуации в регионе предлагается использовать разработанную автором модель бюджета субъекта федерации.

Региональный бюджет является получателем трансфертов из федерального бюджета и источником предоставления дотаций, субвенций и субсидий муниципальным образованиям. Учитывая значимость трансфертов для формирования сбалансированных местных бюджетов, необходимо отметить, что активное финансовое регулирование со стороны субъекта федерации возможно и в некоторых случаях целесообразно. Например, используя финансовые инструменты, региональные власти могут стимулировать органы местного самоуправления к повышению налоговых и неналоговых доходов при наличии у территории неиспользуемого экономического потенциала, выделяя из бюджета субъекта федерации субсидии на доленое финансирование приоритетных для региона направлений. В результате становится возможным повышение уровня бюджетных расходов именно в этих направлениях за счет региональных и местных средств. Подобные мероприятия предполагают тесное

¹ Подробнее см.: Левина В.В. Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта федерации (на примере Тульской области) // Финансы и кредит. – 2010. – № 11. – С. 43–49.

взаимодействие администрации субъекта федерации и органов местного самоуправления, ориентированное на рост объемов консолидированного бюджета и повышение эффективности использования соответствующих финансовых ресурсов.

Возможности регионов в предоставлении муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов существенно отличаются. Для дотационных субъектов федерации совершенствование системы трансфертов является приоритетным направлением в оптимизации бюджетного финансирования, так как позволяет координировать использование средств регионального и муниципального уровней для обеспечения необходимых результатов в области социально-экономического развития территорий.

Для оценки возможностей региона в сфере финансовой политики, определения степени его участия в перераспределении средств между уровнями бюджетной системы, анализа финансового состояния субъекта федерации, его основных проблем и перспективных направлений развития предлагается использовать модель регионального бюджета, отражающую его роль в процессе получения и предоставления межбюджетных трансфертов. Доходы указанного бюджета могут рассматриваться как сумма налоговых и неналоговых поступлений, а также трансфертов, поступающих из федерального бюджета, среди которых можно выделить средства, включаемые в собственные доходы, и субвенции. Расходы бюджета могут быть представлены как сумма текущих и капитальных расходов в экономике, социальной сфере, обеспечении инфраструктуры и управлении, а также межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям. Если в регионе используется практика «отрицательных трансфертов», поступающих из местных бюджетов, то они могут быть также отдельно выделены среди доходных источников.

Модель бюджета субъекта федерации позволяет оценить уровень централизации бюджетных ресурсов в регионе, достаточность налоговых и неналоговых доходов для финансирования расходов, не связанных с перераспределением средств между уровнями бюджетной системы, зависимости региона от трансфертов из федераль-

ного бюджета, его возможности в оказании финансовой помощи муниципальным образованиям.

Упрощенно модель бездефицитного регионального бюджета может быть представлена следующим образом:

$$\begin{aligned} НЛ + НН + МБТ_{с\text{об}}^{\phi} + МБТ_{с\text{бв}}^{\phi} + МБТ_{с\text{уб}}^{\text{опр}} &= \\ &= ТР + КР + МБТ_{с\text{об}}^p + МБТ_{с\text{бв}}^p, \end{aligned}$$

где *НЛ* – налоговые доходы бюджета;

НН – неналоговые доходы бюджета, в том числе доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

$МБТ_{с\text{об}}^{\phi}$ – межбюджетные трансферты, поступающие из федерального бюджета, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

$МБТ_{с\text{бв}}^{\phi}$ – субвенции, поступающие из федерального бюджета;

$МБТ_{с\text{уб}}^{\text{опр}}$ – «отрицательные трансферты» (субсидии), поступающие из муниципальных бюджетов;

ТР – текущие расходы бюджета;

КР – капитальные расходы бюджета;

$МБТ_{с\text{об}}^p$ – межбюджетные трансферты, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные, которые относят к собственным доходам (дотации и субсидии);

$МБТ_{с\text{бв}}^p$ – субвенции, перечисляемые из регионального бюджета в муниципальные.

В случае если «отрицательные трансферты» незначительны в сравнении с общим объемом средств, перераспределяемых в регионе, они могут не выделяться среди доходных источников регионального бюджета.

Учитывая, что многие субъекты федерации формируют бюджет с дефицитом, модель для них может быть представлена в следующем виде:

$$\begin{aligned} НЛ + НН + МБТ_{с\text{об}}^{\phi} + МБТ_{с\text{бв}}^{\phi} + МБТ_{с\text{уб}}^{\text{опр}} + ИФ &= \\ &= ТР + КР + МБТ_{с\text{об}}^p + МБТ_{с\text{бв}}^p, \end{aligned}$$

где *ИФ* – источники финансирования бюджетного дефицита.

Соотношение значений $МБТ_{суб}^{\phi} + МБТ_{суб}^{\phi}$ и $МБТ_{суб}^p + МБТ_{суб}^p - МБТ_{суб}^{omp}$ позволяет сделать общий вывод о том, является ли регион «конечным» получателем межбюджетных трансфертов или они преимущественно перераспределяются между муниципалитетами. Для получения более детальных результатов мы рекомендуем сравнивать получаемые и перераспределяемые субвенции, учитывая предоставление субвенций муниципалитетам за счет федеральных и региональных средств, анализировать объемы дотаций, получаемых региональным бюджетом на выравнивание бюджетной обеспеченности, и средств, расходуемых им для решения этой же задачи на региональном уровне.

Для оценки эффективности использования целевых межбюджетных трансфертов в модели могут быть выделены все виды получаемых и перераспределяемых субсидий и субвенций из бюджета субъекта федерации. Это позволит соотнести направления использования указанных трансфертов с применением прямого финансирования из регионального бюджета и привлечения к софинансированию соответствующих расходов бюджетов муниципальных образований региона. Для оценки возможности укрупнения трансфертов, предоставляемых муниципальным образованиям, могут быть сформированы группы субвенций и субсидий по целям их предоставления (например, «социальные», «инфраструктурные» субсидии и субвенции). Формирование таких групп позволит обеспечить адекватное сравнение получаемых и перераспределяемых трансфертов по соответствующим направлениям, сформировать конкретные рекомендации по их объединению и эффективному использованию для обеспечения социально-экономического развития региона в целом.

Оценивая доходные поступления бюджета субъекта федерации, следует определить их достаточность для финансирования всех расходов, за исключением межбюджетных трансфертов, направляемых муниципальным образованиям:

$$НЛ + НН \geq ТР + КР.$$

В данном неравенстве региональный бюджет представлен изолированно, без учета его взаимодействия с федеральным и муниципальными бюджетами. На прак-

тике региональные бюджеты являются обязательным звеном системы межбюджетных отношений, получателями трансфертов из федерального бюджета и источником финансирования существенной части расходов муниципальных образований.

Предлагаемая нами модель может использоваться для оценки динамики бюджета конкретного региона, его участия в межбюджетных отношениях в последовательных периодах и для сравнения бюджетов различных регионов. Данная модель была апробирована на примере ряда субъектов федерации.

По итогам проведенного анализа для конкретного субъекта федерации можно определить текущее состояние бюджетной политики, перспективы ее совершенствования и осуществить выбор альтернатив, приобретающий особую актуальность в условиях нестабильности внешней финансовой среды. В процессе проектирования бюджетной политики при выделении базовых целей следует учитывать необходимость мобилизации доходных источников в бюджеты региона и муниципальных образований, а также организации финансирования расходных полномочий. Работа в двух этих базовых направлениях невозможна без развития системы межбюджетного регулирования на региональном уровне.

Предлагается выделить следующие основные виды альтернативных проектов бюджетной политики для субъекта федерации:

- «выживание»;
- устойчивое развитие;
- модернизация и реформирование бюджетной системы региона.

Рассмотрим данные проекты бюджетной политики более подробно.

«Выживание» рекомендуется для остродефицитных регионов, а также в условиях снижения налоговых поступлений в бюджет субъектов федерации. Данный проект ориентирован на соблюдение требований законодательства по ограничению предельного размера дефицита регионального бюджета, бесперебойное финансирование текущих расходов, недопущение чрезмерного нарастания кредиторской задолженности. В этом случае следует жестко ограничивать бюджетные расходы и изыскивать резервы доходов. Такую политику не следует сохранять в

долгосрочной перспективе, так как она не обеспечивает развитие региона за счет бюджетных ресурсов. Ее осуществление предполагает дальнейший переход либо к устойчивому развитию в результате преодоления кризиса, либо к модернизации, если выявлена ее необходимость для развития финансов данного региона.

Проектирование бюджетной политики, ориентированной на обеспечение устойчивого развития реализуется в рамках расходно-ориентированной модели бюджета и целесообразно в условиях внешней экономической стабильности, эффективной финансовой системы субъекта федерации и качественно организованного бюджетного процесса. Данный проект позволяет обеспечивать финансирование приоритетов социально-экономического развития региона без принципиальных изменений в управлении бюджетными доходами и расходами, что эффективно при наличии достаточного объема бюджетных и внебюджетных источников. Межбюджетное регулирование в данном случае не претерпевает существенных корректировок и рассматривается в качестве элемента организации политики в сфере бюджетных расходов, будучи ориентированным на традиционные цели, то есть на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также на своевременное и полное финансирование делегируемых им государственных полномочий (см. рис. 2).

Проектирование бюджетной политики, ориентированной на модернизацию и реформирование бюджетной системы региона, предполагает выделение факторов, влияющих на состояние финансовой политики в целом и межбюджетного регулирования как ее системообразующего элемента, а также выбор показателей оценки эффективности предоставления трансфертов различных видов и формирование методик их распределения, учитывающих цели социально-экономического развития территорий. На основе разработанной модели проводится анализ бюджетной политики субъекта федерации, позволяющий выделить ее направления, которые требуют первоочередного реформирования. Совершенствование межбюджетного регулирования позволяет обеспечить развитие политики субъекта федерации в сфере управления доходами и расходами и оптимизировать структуру консолидированного бюджета субъекта федерации (см.: рис. 3).



Рис. 2. Проектирование бюджетной политики, ориентированной на устойчивое развитие

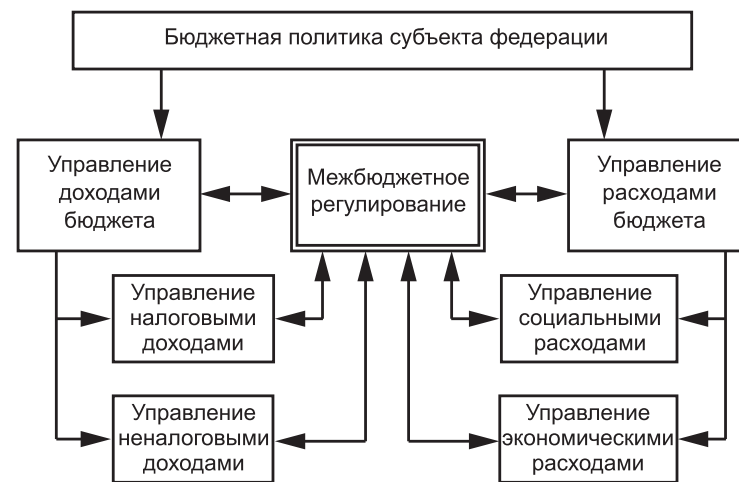


Рис. 3. Проектирование бюджетной политики, ориентированной на модернизацию и реформирование бюджетной системы региона

На наш взгляд, межбюджетное регулирование должно быть организовано региональными властями таким образом, чтобы стимулировать увеличение местных бюджетных доходов за счет налоговых и неналоговых поступлений, а не за счет помощи вышестоящего бюджета. Основным механизмом, который должен использоваться в этом случае, является финансовое стимулирование муниципальных образований к росту объема соответствующих доходов. Следует отметить, что различные цели предполагается достигать с использованием разных видов межбюджетных трансфертов и методик их распределения. В среднесрочной перспективе необходим переход от преобладания выравнивающих дотаций и субсидий к стимулирующим трансфертам. Это позволит обеспечить большую самостоятельность органов местного самоуправления в плане возможностей финансирования тех социально значимых расходов территориальных бюджетов, которые определены на муниципальном уровне.

В каждом из трех рассмотренных вариантов задачи бюджетной политики будут существенно отличаться, что предопределено исходным состоянием, имеющейся ресурсной базой и приоритетами в развитии региона. Выбор приоритетов в экономике и социальной сфере, проектирование организационных основ межбюджетного регулирования осуществляется руководством субъекта федерации с учетом сложившейся ситуации и перспектив развития региона. Данный выбор во многом обусловлен политическими факторами и не может основываться только на оценке экономической эффективности реализации тех или иных проектов и программ. Однако если определение приоритетных направлений развития субъекта федерации и муниципальных образований является преимущественно *политическим* решением, то достижение этих приоритетов достигается с использованием не столько административных, сколько финансовых и экономических методов регулирования¹.

Под приоритетами регионального развития мы понимаем направления экономики, социальной сферы и бюджетной политики, которые администрация субъекта

¹ Подробнее см.: Грачев М.Н., Левина В.В. Политические факторы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Политология. — 2009. — № 2. — С. 54–60.

федерации планирует финансировать в первую очередь с целью достижения определенных результатов и положительных изменений как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

На наш взгляд, определение приоритетов бюджетной политики субъекта федерации может осуществляться двумя принципиально разными способами — административным и финансовым. Административный способ традиционно основывается на анализе соответствующих нормативных, правовых и инструктивных актов, к которым, безусловно, следует отнести ежегодное послание губернатора, программы социально-экономического развития региона и другие документы. Финансовый способ предполагает изучение структуры и динамики расходов бюджета субъекта федерации, на основе которого выявляются приоритетные направления бюджетных расходов с учетом наибольших и увеличивающихся в последовательных периодах объемов средств.

В первом случае определяются «заявленные» приоритеты, во втором — фактические. Возможны ситуации как совпадения, так и взаимного их несоответствия. На наш взгляд, наибольшее внимание должно уделяться именно фактическим приоритетам, финансовый способ выявления которых предполагает применение не только формализованных механизмов, но и качественного экспертного анализа. Однако материалы для такого анализа должны быть подготовлены с достаточно высокой степенью формализации, что может быть реализовано на основе использования методики, разработанной автором.

Укрупнено данная методика может быть представлена следующим образом.

1. По данным отчетов об исполнении бюджета рассчитывается структура бюджетных расходов за последние три года и на основе закона о бюджете на текущий год оценивается их плановая структура. Выделяются направления, расходы в которых превышают пороговый уровень (например, 10% от общего объема расходов) в двух из трех истекших годов и плановом периоде. Это позволяет отобрать для дальнейшего анализа те из них, расходы в которых наиболее существенны в рассматриваемом периоде.

2. На основе отчета об исполнении регионального бюджета составляется таблица, содержащая укрупненные результаты исполнения его расходной части.

3. Составляется таблица, содержащая те статьи бюджетных расходов, по которым наблюдается невыполнение бюджета на 10 % и более, а также статьи, по которым наблюдается перевыполнение запланированного объема бюджетных расходов на 10 % и более.

4. Определяются темпы роста бюджетных расходов по отдельным статьям и в целом. Это позволяет отобрать для дальнейшего анализа перечень направлений использования средств, расходы в которых увеличились наиболее существенно как в абсолютном, так и в относительном выражении.

5. Дополнительно конкретизируется структура бюджетных расходов с точки зрения их экономического содержания. Это позволяет оценить значимость капитальных вложений для субъекта федерации. Учитывая, что текущие расходы преобладают над капитальными в подавляющем большинстве региональных и местных бюджетов, следует акцентировать внимание на динамике этих расходов в прошедшем периоде и их плановом уровне в будущем периоде.

6. В качестве фактических приоритетов бюджетной политики определяются те направления, в которых наблюдаются наибольшие объемы бюджетных расходов, существенные темпы роста и (или) существенное – более 10 % – перевыполнение плана по расходованию средств.

Проект бюджетной политики, предполагающий модернизацию и реформирование бюджетной системы региона, допускает финансирование приоритетов развития и через дотации. В отличие от субсидий, ориентированных на обеспечение необходимыми средствами наиболее значимых направлений экономики и социальной сферы субъекта федерации и муниципальных образований, расположенных на его территории, трансферты данного вида направляются преимущественно на выравнивание и поддержку сбалансированности местных бюджетов, если это признается одной из основных целей региональной финансовой политики. По нашему мнению, при реализации указанного проекта стимулирующие дотации являются инструментом финансового развития субъекта федерации, так как позволяют достичь увеличения доходов его консолидированного бюджета. Однако при этом представляется целесообразным проведение оценки результатов выравнивания бюджетной обеспеченности

муниципальных образований и эффективности их стимулирования.

Таким образом, механизмы межбюджетного регулирования должны быть конкретизированы в плане их соответствия целям, определенным в рамках конкретного проекта бюджетной политики. Отметим, что одна и та же цель может быть достигнута путем использования различных форм трансфертов. В частности, стимулирование муниципальных образований может реализовываться с помощью как субсидий, так и дотаций, но согласование интересов участников, даже если получателям выделяются одинаковые объемы средств, происходит в этих случаях по-разному. Отметим, что муниципальные образования обычно более заинтересованы в получении не целевых трансфертов, а дотаций, которые могут более гибко использоваться для достижения целей местной бюджетной политики, причем данный подход полностью соответствует установкам части 5 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой процедуры финансового выравнивания или эквивалентные меры, направленные на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования «не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции»¹.

Отметим, что если данное положение не соблюдается, то снижается степень согласованности интересов местного и регионального уровней. Муниципальные образования вынуждены «подстраиваться» под интересы субъекта федерации, при этом снижая эффективность использования средств за счет корректировок бюджетного плана в пределах года и отказа от первоочередного финансирования расходных обязательств, в более существенной степени соответствующих их собственным приоритетам.

В рамках формирования и реализации проектов региональной бюджетной политики представляется целесообразным четко формулировать интересы субъекта федерации и возможность их достижения с использованием трансфертов. Так, при реализации проекта «выжи-

¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

вания» чрезмерная диверсификация трансфертов может привести к «размыванию средств» в условиях необходимости их концентрации. В данном случае среди форм межбюджетного регулирования должны преобладать дотации, обеспечивающие выравнивание межмуниципальных различий, а активное использование субсидий нецелесообразно. Проектирование бюджетной политики, ориентированной на устойчивое развитие, предполагает использование целевых трансфертов: они становятся, по сути, основным инструментом финансирования интересов субъекта федерации. В рамках проекта, ориентированного на модернизацию и реформирование бюджетной системы региона, следует уделить внимание диверсификации системы трансфертов, что обеспечивает повышение эффективности межбюджетного регулирования и создает предпосылки для более полного и качественного согласования интересов субъекта федерации и муниципальных образований, которое является необходимым условием совершенствования финансовой политики.

Таким образом, при реализации каждого из альтернативных бюджетных проектов субъекта федерации имеются свои особенности в использовании различных форм трансфертов, обусловленные приоритетами развития региональных и муниципальных финансов.

Рассмотрим более подробно этап проектирования, на котором разрабатываются механизмы межбюджетного регулирования, ориентированные на достижение поставленных целей. В качестве необходимых инструментов финансового стимулирования, позволяющих обеспечить увеличение доходов местных бюджетов и консолидированного бюджета региона, могут использоваться субсидии или специальные «стимулирующие» дотации. Повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований предполагает совершенствование методик распределения дотаций. Для реализации целевых программ, ориентированных на повышение обеспеченности граждан объектами социальной инфраструктуры, целесообразно применять субсидии и субвенции.

Оценка эффективности отдельных видов межбюджетных трансфертов является обязательным элементом проектирования бюджетной политики. Для осуществления

такой оценки должны использоваться специальные показатели, выбор которых осуществляется в зависимости от целей предоставления средств муниципальным образованиям из регионального бюджета. В качестве таких показателей предлагается использовать:

- увеличение объема доходов консолидированного бюджета за счет вклада отдельных муниципальных образований в результате стимулирования с использованием межбюджетных трансфертов;

- степень обеспеченности граждан услугами бюджетных учреждений (в тех сферах, где реализовывались программы и использовались субсидии регионального бюджета);

- сохранение рангов муниципальных образований по бюджетным доходам в расчете на одного жителя до и после распределения межбюджетных трансфертов.

Необходимость использования последнего показателя, предлагаемого автором, обусловлена следующим обстоятельством. Существующий подход к бюджетному выравниванию имеет серьезный недостаток: обеспеченность муниципальных образований доходами значительно отличается до и после распределения трансфертов. Муниципальные образования, являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в их бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, после распределения трансфертов могут оказаться среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения. Нередко наблюдается и обратная ситуация. Поэтому при оценке эффективности бюджетного выравнивания в системе регулирования межбюджетных отношений мы рекомендуем использовать показатель, характеризующий долю муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения трансфертов.

Сохранение рангов муниципальных образований предлагается контролировать, используя следующую формулу:

$$\frac{(Днал+Днен)_j}{Ч_j} - \frac{(Днал+Днен)_{j+1}}{Ч_{j+1}} \geq \frac{МБТ_{j+1}}{Ч_{j+1}} - \frac{МБТ_j}{Ч_j}$$

где $Днал_j$ – налоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

$D_{нен_j}$ – неналоговые доходы бюджета j -го муниципального образования;

$Ч_j$ – численность населения j -го муниципального образования;

$МБТ_j$ – межбюджетные трансферты в бюджете j -го муниципального образования;

j – ранг муниципального образования по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя.

Доля муниципальных образований, сохранивших ранги, после распределения межбюджетных трансфертов рассчитывается следующим образом:

$$D_{мо} = MO_p / MO,$$

где MO_p – количество муниципальных районов и городских округов, сохранивших ранги, после распределения межбюджетных трансфертов;

MO – общее количество муниципальных районов и городских округов в субъекте федерации.

Значение показателя «доля муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения межбюджетных трансфертов» равно единице характеризует максимальную эффективность бюджетного выравнивания, а нулю – минимальную.

Предложенный перечень показателей может уточняться в процессе реализации разработанного проекта бюджетной политики субъекта федерации и при дальнейшей детализации конкретных методик распределения трансфертов из регионального бюджета. Конкретные механизмы межбюджетного регулирования, используемые в регионе, закрепляются соответствующим нормативно-правовым актом.

Завершающим этапом проектирования бюджетной политики региона является мониторинг результатов и ее корректировка на основе использования механизма обратной связи, предполагающего использование финансового контроля на всех стадиях управления системой трансфертов. Предварительный контроль осуществляется при разработке законопроектов, определяющих методики распределения дотаций, субсидий и субвенций, текущий – непосредственно при их распределении в про-

цессе ежегодного исполнения бюджета региона и муниципальных образований. Особое внимание должно быть уделено последующему контролю, который позволит на основе отчетов об исполнении регионального и муниципальных бюджетов и другой документации сделать вывод о степени достижения поставленных целей.

Таким образом, проектирование бюджетной политики субъекта федерации ориентировано на достижение долгосрочных целей финансового развития региона и муниципальных образований, расположенных на его территории, что предполагает сбалансированность межбюджетных трансфертов различных видов и разработку стабильных и эффективных методик их распределения, обычно требующую внесения корректировок в нормативно-правовую базу. Цели и конкретные задачи проектирования бюджетной политики в различных субъектах федерации могут существенно отличаться в зависимости от специфики их экономики, социальной сферы и финансовой системы.

Литература

Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года) [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Богов, Х.М. Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста [Текст] / Х.М. Богов // Финансы и кредит. – 2007. – № 28. – С. 2–6.

Голодова, Ж.Г. Финансы и кредит [Текст] / Ж.Г. Голодова. – М.: ИНФРА-М., 2009. – 448 с.

Горегляд, В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития [Текст] / В. П. Горегляд. – М.: Экономика, 2002. – 229 с.

Грачев, М.Н. Политические факторы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации [Текст] / М. Н. Грачев, В. В. Левина // Вестник Российского университета дружбы народов. – Серия: Политология. – 2009. – № 2. – С. 54–60.

Грицюк, Т.В. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / Т.В. Грицюк, В.В. Котилко, И.В. Лексин. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 558 с.

Левина, В.В. Механизм формирования бюджетной стратегии субъекта Федерации (на примере Тульской области)

[Текст] / В. В. Левина // *Финансы и кредит*. – 2010. – № 11. – С. 43–49.

Левина, В.В. Муниципальная бюджетная политика в современной России [Текст] / В. В. Левина. – Тула: Издательство ТГПУ им. Л.Н. Толстого, 2012. – 219 с.

Макконнелл, К.Р. Экономикс [Текст]: принципы, проблемы и политика / Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю, Шон М. Флинн; пер. с англ. – 19-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 1027 с.

Орлова, Н.В. Финансы [Текст] / Н.В. Орлова. – Саратов: Наука, 2009. – 74 с.

Родионова, В.М. О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ [Текст] / В. М. Родионова // *Финансы*. – 2008. – № 7. – С. 67–74.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 1168 с.

Шимширт, Н.Д. Управление государственными и муниципальными финансами [Текст] / Н.Д. Шимширт, Н.В. Крашенникова. – М.: ИНФРА-М : Альфа-М, 2014. – 350 с.