

РАЗДЕЛ I. РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332:336.14

**ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ
НА ОСНОВЕ КРИТЕРИЕВ УСТОЙЧИВОГО
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ****М.Ю. Молчанова, к.экон.наук, доц., зав. кафедрой финансов, кредита и биржевого дела**

Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, г. Пермь,
ул. Букирева, 15
Электронный адрес: molchanova@econ.psu.ru

В статье сформулированы методологические принципы совершенствования межбюджетных отношений в регионе на основе критериев устойчивого социально-экономического развития. Данный подход апробирован на примере муниципальных образований Пермского края.

Ключевые слова: финансы; муниципальные образования; межбюджетные отношения.

В настоящее время бюджеты муниципальных образований характеризуются высокой степенью дотационности, отсутствием собственной финансовой базы для исполнения полномочий, низкой эффективностью управления финансовыми ресурсами и незаинтересованностью органов местного самоуправления в саморазвитии, что обуславливает актуальность тематики данной статьи.

Используемые многими авторами положения теории бюджетного федерализма для выработки направлений совершенствования межбюджетных отношений позволяют формулировать предложения по улучшению распределения расходных и/или доходных полномочий между различными уровнями власти, не опираясь на изменение самой сути межбюджетных отношений [1, 8]. В то же время тенденции их развития в Российской Федерации, к сожалению, свидетельствуют об усилении централизации и снижении стимулов к инициативному развитию со стороны как регионов, так и низовых территорий – муниципалитетов.

В этой связи теоретическое осмысление сущности межбюджетных отношений имеет большое практическое значение, оно позволяет совершенствовать не только политику в данной сфере, но и практические инструменты ее реализации. Существующие теоретические подходы к развитию межбюджетных отношений, как системы отношений не выходят за рамки этой системы, т.е. за рамки финансовых отношений. На взгляд автора, теоретические

основы развития межбюджетных отношений позволяют рассматривать финансовые отношения извне: с позиций целей экономического развития территорий, устроенности данных отношений в модель политического устройства общества и др.

Поэтому мы полагаем, что для формирования теоретической базы межбюджетных отношений следует выделить в их рамках финансово-экономические и административно-политические отношения. Первые ориентированы на установление взаимосвязи финансовых отношений с экономическими приоритетами, вторые – на встраивание межбюджетных отношений в политическую систему общества и эффективную организацию их функционирования (рис.1).

Первая группа отношений (финансово-экономические), по мнению автора, наиболее точно описывается положениями теории устойчивого развития, согласно которой необходимым условием перехода к устойчивому развитию является организация взаимодействия ресурсных подсистем. Естественной ареной такого взаимодействия служит территория. А значит, в экономической системе устойчивого развития роль ведущего звена (субъектов устойчивого развития) должны играть воспроизводственные структуры - регионы и города.

При этом ряд ученых полагают, что главным организатором такого перехода, субъектом устойчивого развития, являются регионы в ранге субъектов РФ [5]. Это объясняется их объективной ролью арены

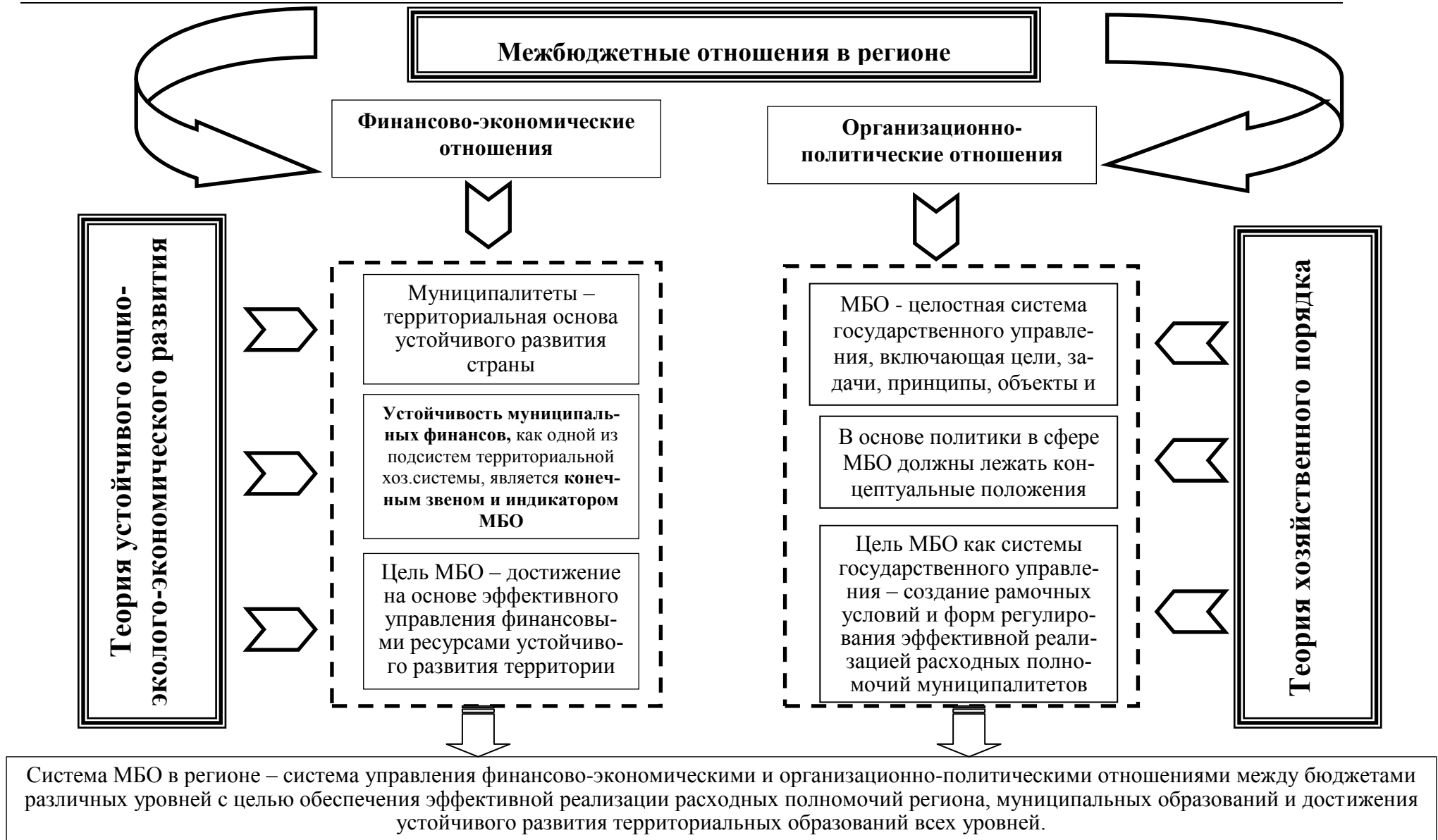


Рис. 1. Теоретическая модель межбюджетных отношений в регионе

воспроизводства (пространства взаимодействия ресурсных подсистем) и наличием ряда субъективных предпосылок, таких как опыт обустройства территории и возможность широкой опоры на науку о ресурсных циклах и территориально-производственных комплексах. Автор присоединяется к точке зрения, что основными объектами устойчивого развития (т.е. пространством взаимодействия ресурсных систем) в современных российских условиях являются не только субъекты РФ, но и минимальные по площади территории, обладающие признаком политической управляемости и находящиеся в рамках границ административно-территориального деления страны - муниципальные образования. С одной стороны, они являются вмещителем различного рода ресурсных подсистем (природных, производственных, финансовых, человеческих и др.), с другой - они имеют органы управления (субъекты устойчивого развития), в обязанности которых входит обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, занятости населения, охраны окружающей природной среды, формирования местного бюджета и др. Само устойчивое развитие территории автор определяет как процесс изменений в территориальной хозяйственной системе в направлении повышения социально-экономической эффективности ее функционирования.

В практике формирования межбюджетных отношений большое внимание уделяется взаимоотношению федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ [10]. Внутрирегиональные межбюджетные отношения строятся по остаточному принципу и отданы на откуп самим регионам. По нашему мнению, об итоговом результате функционирования межбюджетных отношений следует судить именно по развитию муниципалитетов как конечных получателей бюджетных средств.

Вторая группа отношений, устанавливающая взаимосвязь политики и организации функционирования межбюджетных отношений наилучшим образом, на взгляд автора, может опираться на положения теории хозяйственного порядка. Согласно этой теории (В. Ойкен [4], а также Ф. Бём, Ф. А. Лутц и др. [9]) под хозяйственным порядком понимаются реальные формы, в которых протекает деятельность фирм, организаций и других участников. Формирование хозяйственного порядка означает выработку рамочных условий, основных правил хозяйствования и отношений между субъектами в экономике, создание форм и механизмов, благодаря которым эти правила

могут соблюдаться. Общие правила хозяйствования необходимо упорядочить таким образом, чтобы достигалась высокая эффективность принимаемых решений (сделок, контрактов и т. д.) в масштабах всего национального хозяйства, а не только для отдельных групп. Такое упорядочение может осуществить только государство, проводя целенаправленную политику.

Условиями успеха политики хозяйственного порядка являются: а) четкое формулирование задачи и определение основных параметров желаемого порядка, например, через самую общую, доступную для широких масс концепцию, что важно и с точки зрения идеологического подкрепления преобразований; б) усиление функциональности государства: определение его приоритетов, отказ от вмешательства в конкретные экономические процессы, максимальное освобождение от выполнения несвойственных задач и, главное, недопущение давления групп интересов и крупных хозяйственных структур.

Данные принципы применительно к межбюджетным отношениям означают выстраивание политики межбюджетных отношений на основе четких и понятных концептуальных положений, в частности, концепции устойчивого развития, и создания рамочных условий для эффективного их функционирования. К числу последних следует отнести подход к межбюджетным отношениям как системе управления со своими целями, задачами, объектами и субъектами.

При этом основная цель формирования рамочных условий – создание условий для эффективного распределения и реализации расходных полномочий муниципальных образований, с тем, чтобы совместить конкуренцию (вернее возможность проявлять инициативу и действительно управлять своим развитием) между муниципальными образованиями с принципами социальной справедливости и формированием благоприятного предпринимательского климата на территории.

Таким образом, исходя из выделенных двух групп отношений в рамках межбюджетных отношений, можно сформулировать два уровня целей системы их управления: в финансово-экономическом плане – достижение на основе межбюджетных отношений устойчивого развития муниципальных образований; в административно-политическом - обеспечение эффективной реализации расходных полномочий муниципальных образований. При этом межбюджетные отношения в регионе входят в общую систему управления межбюджетными отношениями, поэтому можно дать определение межбюджетных отношений

как системы управления финансово-экономическими и организационно-политическими отношениями между бюджетами различного уровня с целью обеспечения эффективной реализации расходных полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и достижения устойчивого развития территориальных образований всех уровней.

Основываясь на цели межбюджетных отношений - обеспечение устойчивого развития территории, – необходимо методологически обосновать взаимосвязь размера и порядка формирования межбюджетных отношений с данной целью.

Если в качестве методологической основы установления межбюджетных отношений выбрать методологию устойчивого развития, то необходимо предложить критерии, которые позволят связать устойчивое развитие с необходимыми для этого финансовыми ресурсами территории.

В научной литературе предлагаются различные критерии устойчивого развития, включая его расширенное понимание как устойчивого социо-эколого-экономического развития [3]. Мы считаем, что если цель - устойчивое социально-экономическое развитие, то критерии, с одной стороны, должны быть не многочисленны, но наиболее ярко отражать характерные процессы в регионе с позиций социального и экономического развития. С другой стороны, им должны соответствовать количественные индикаторы, позволяющие определять размер финансовых ресурсов, необходимый для устойчивого социально-экономического развития.

В качестве таких критериев автор предлагает:

✓ в социальной сфере – отсутствие отрицательного миграционного сальдо на территории;

✓ в экономической сфере – не снижение экономической базы территории.

Первый критерий связан с тем, что миграционные потоки могут служить индикатором практически всех социальных процессов на территории: уровня доходов, социального обустройства и социального самочувствия населения. При их удовлетворительном состоянии оттока населения с территории муниципалитета не происходит. Действительно, проведенный автором анализ зависимости коэффициента миграции от среднедушевых денежных доходов и заработной платы по регионам, показал достаточно тесную связь коэффициента миграции и величины среднемесячной заработной платы (коэффициент корреляции –

0,35) и не столь тесную связь со среднедушевыми доходами (коэффициент корреляции – 0,2).

Второй критерий связан с сужением или расширением доходной базы территории через экономическую деятельность, экономической основой развития муниципалитета и формирования его инвестиционной привлекательности.

Сворачивание экономической базы свидетельствует о неблагоприятном инвестиционном климате на территории и экономической неустойчивости территории. При этом экономическая база понимается автором в широком смысле как совокупность градообразующих и градообслуживающих отраслей (транспорт, стройиндустрия и др.).

Использование данных критериев в системе межбюджетных отношений предполагает поиск индикаторов, по которым будет оцениваться устойчивость социально-экономического развития, а также методику определения размеров финансовых ресурсов, необходимых для его обеспечения и, соответственно, размера межбюджетных трансфертов.

В свою очередь, реализация принципа создания условий для эффективной реализации расходных полномочий муниципальных образований также предполагает введение критериев, к числу которых автор относит:

✓ обеспечение органов МСУ полномочиями по достижению устойчивого социально-экономического развития на своей территории;

✓ бюджетная обеспеченность расходных полномочий;

✓ мониторинг эффективности развития муниципальных образований.

Для реализации данных критериев необходима разработка методики формирования спектра расходных полномочий органов МСУ в сфере управления устойчивостью социально-экономического развития муниципального образования и методики организации и проведения мониторинга эффективности развития муниципальных образований.

Реализация предложенных автором методологических принципов на основе системы методик позволяет определять размеры межбюджетных трансфертов в регионе и порядок эффективного их осуществления.

Поскольку важнейшим фактором *социальной устойчивости* территории является уровень заработной платы, выдвинута гипотеза о том, что для сохранения социальной устойчивости доходов муниципального образования

Расчет финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Пермского края, 2010 г.

Муниципальные образования	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	Численность занятых в экономике, чел.	Объем финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения социальной устойчивости МО, млн. руб.	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных услуг в 2006 г., млн.руб.	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных услуг в 2010 г., млн.руб.	Объем финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения экономической устойчивости МО, млн. руб.	Объем финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения социально-экономической устойчивости МО, млн. руб.	Фактический объем собственных бюджетных доходов МО, млн.руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Городские округа:								
Пермь	22679	504375	0	223529,9	386826,4	-31461,2	-31461,2	18367,71
Березники	19646	79300	0	33735	63294,1	-2307,94	-2307,94	2193,43
Кунгур	15425	33771	-815,77	5723,8	8941,4	-1284,18	-2099,95	521,1
Соликамск	18066	47591	0,00	29692,5	52950,3	-3401,39	-3401,39	1260,78
Муниципальные районы:								
Александровский	17406	16223	-6,23	4308	5488,3	-1582,93	-1589,16	200,6
Бардымский	14067	13318	-538,74	2748,1	4460,7	-533,25	-1071,99	145,35
Березовский	14402	8404	-306,17	53,8	61,5	-23,26	-329,43	78,13
Большесосновский	11985	6928	-453,34	22	15,5	-14,30	-467,64	55,59
Верещагинский	13328	21771	-1073,75	1507,7	1622,1	-702,29	-1776,04	215,0
Горнозаводский	14349	13126	-486,55	4004,6	3348,3	-2342,09	-2828,64	273,11
Гремячинский	14593	7308	-249,50	106,4	256,4	20,91	-228,59	63,56
Губахинский	15567	19564	-439,25	9632,7	13977,6	-2692,48	-3131,73	451,61
Добрянский	20479	29518	0,00	15529,1	23372,3	-3924,18	-3924,18	984,03
Еловский	10764	5634	-451,22	672,5	595,7	-376,72	-827,94	51,064
Ильинский	11920	9705	-642,63	71,1	635,2	244,29	-398,34	86,46
Карагайский	12396	11376	-688,29	67,2	45,7	-44,51	-732,8	83,58
Кизеловский	12152	14577	-924,65	569,1	312,9	-413,74	-1338,39	110,23
Кишертский	11317	6925	-508,66	24,4	35,9	-6,57	-515,23	56,2
Красновишерский	12806	12943	-719,42	4057,8	5336,2	-1408,25	-2127,67	183,61
Краснокамский	16835	33265	-240,71	5708,6	7027,1	-2219,47	-2460,18	582,27

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Кудинский	11343	14330	-1048,10	11431,1	16549,5	-3213,87	-4261,97	208,0
Кунгурский	10924	22514	-1759,87	1383	2755,4	-14,88	-1774,75	234,31
Лысьвенский	13216	39231	-1987,60	6281,9	12420,5	-114,82	-2102,42	545,33
Нытвенский	13129	21697	-1121,91	5446,2	6273,7	-2331,16	-3453,07	285,4
Октябрьский	14018	16350	-671,00	3295,7	6867,6	114,23	-556,77	162,09
Ординский	12296	7855	-484,68	2250,7	2598,7	-960,38	-1445,06	109,62
Осинский	17753	15147	0,00	5168,8	6776,1	-1804,3	-1804,3	287,34
Оханский	10309	8228	-703,89	41,9	43	-20,55	-724,44	71,55
Очерский	15137	11719	-323,59	1152,4	968,6	-671,47	-995,06	297,2
Пермский	16814	42532	-318,48	9406,9	2724,1	-8054,32	-8372,8	777,48
Сивинский	9990	7997	-714,74	81,7	36,2	-63,73	-778,47	57,34
Соликамский	12392	8446	-511,42	1322,6	1768,1	-444,70	-956,12	131,78
Суксунский	11086	10080	-768,34	160,4	320,6	-1,21	-769,55	75,42
Уинский	11093	6005	-457,22	1109,1	2600,4	182,06	-275,16	61,5
Усольский	16424	6565	-79,88	13167,6	18964,1	-3751,46	-3831,34	177,53
Чайковский	18067	50979	384,79	6847,8	13433,5	-177,74	207,05	1212,76
Частинский	13325	6931	-342,09	4141,8	5485,6	-1418,07	-1760,16	86,58
Чердынский	11528	15321	-1086,57	118,4	114,4	-61,60	-1148,17	90,41
Чернушинский	16976	25630	-142,09	5927,1	9737,7	-1092,10	-1234,19	393,37
Чусовской	15153	34655	-950,24	11425,5	7177,7	-7861,60	-8811,84	693,97
Коми-Пермяцкий округ			0,00			0	0	
г. Кудымкар	14260	16434	-626,73	352,4	352,8	-177,226	-803,956	223,70
Гайнский	13778	6137	-269,54	9	6,6	-5,72	-275,26	55,97
Косинский	13792	4181	-182,93	2,5	К	0	-182,93	25,6
Кочевский	15000	4895	-143,21	7,9	3,9	-5,96	-149,17	39,25
Кудымкарский	8898	12545	-1285,61	42,9	127,5	20,41	-1265,2	51,05
Юрлинский	11094	6154	-468,49	1	К	0	-468,49	23,37
Юсьвинский	10315	10030	-857,32	120,5	180,3	-30,98	-888,3	61,78
Всего	17438	1323958	-25465,62	432546,1	697110,5	-86834,50	-112300,0	31246,82

Примечание: рассчитано автором [см.: 2,6,7].

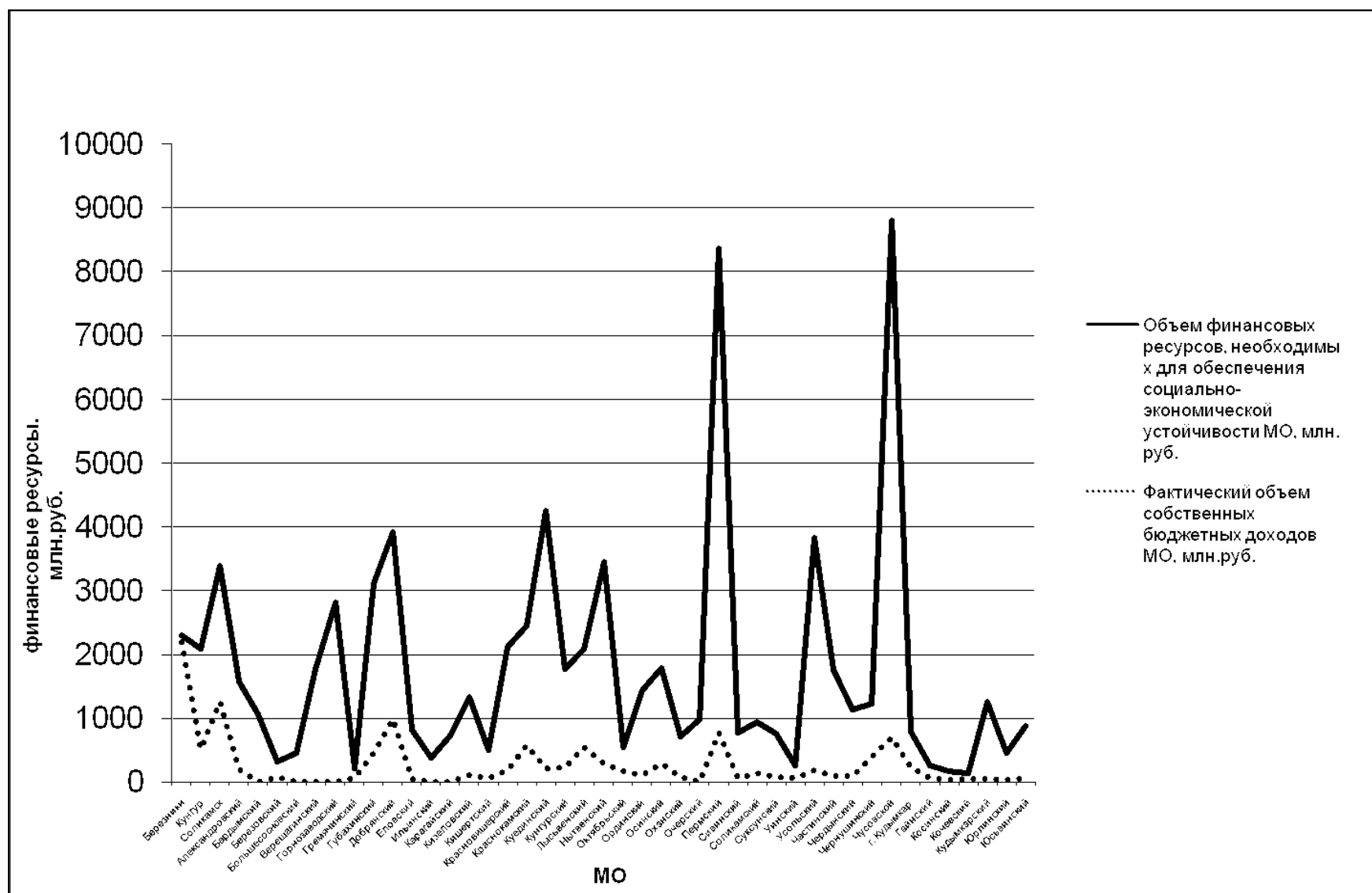


Рис. 2. Соотношение финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономической устойчивости МО, и фактического объёма собственных бюджетных доходов МО Пермского края. 2010 г.

должно быть достаточно обеспечения среднего по региону уровня заработной платы. Тогда необходимый объем финансовых ресурсов обеспечения социальной устойчивости равен произведению средней заработной платы по региону и численности занятых в экономике i -го муниципального образования. Объем дополнительных финансовых ресурсов (или финансовых трансфертов для обеспечения социальной устойчивости - F_{SS}^{MOi}),

необходимых для устойчивого социального развития i -го муниципального образования, будет определяться отрицательной разницей между средней заработной платой на территории МО и в субъекте РФ, умноженной на численность занятых на территории:

$$F_{SS}^{MOi} = -(S^{PEI} - S^{MOi}) * Q^{MOi} \quad (1)$$

при условии $S^{PEI} > S^{MOi}$

где S^{PEI} - среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций в субъекте РФ;

S^{MOi} - среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций в i -ом муниципальном образовании;

Q^{MOi} - численность занятых в организациях на территории i -го муниципального образования.

Данный подход апробирован на примере муниципальных образований Пермского края (таблица, рис.2). Показано, что наибольшие финансовые трансферты для обеспечения социальной устойчивости (более чем 1 млрд руб. для каждого МО) необходимы для муниципальных районов: Верещагинского, Куединского, Кунгурского, Лысьвенского, Нытвенского и Кудымкарского. Из 47 муниципальных образований только 5 не нуждаются в такого рода трансфертах: это городские округа - Пермь, Березники, Соликамск и два муниципальных района - Добрянский и Осинский.

С позиций экономической устойчивости важно оценить стабильность экономической базы и объем финансовых ресурсов, необходимый для ее сохранения. Для этого нами для промышленно развитого региона (таковым является, например, Пермский край) проведена оценка объемов отгрузки продукции в 2010 г. по сравнению с экономически благополучным 2006 г. - годом начала муниципальных реформ. Размеры снижения объемов производства в стоимостном

измерении приравниваются к объемам финансовых ресурсов (финансовых трансфертов - F_{SS}^{MOi}), необходимых для восстановления

экономической стабильности на территории:

$$F_{ES}^{MO} = (V_{факт}^{MOi} - V_{баз}^{MOi}), \quad (2)$$

при условии $V_{факт}^{MOi} < V_{баз}^{MOi}$

где $V_{факт}^{MOi}$ - объем отгруженных

товаров собственного производства и выполненных услуг в текущем году организациями на территории i -го муниципального образования в ценах базового периода;

$V_{баз}^{MOi}$ - объем отгруженных товаров

собственного производства и выполненных услуг организациями на территории i -го муниципального образования в базовом году.

Как показали расчеты по итогам 2010 г., в наибольшей финансовой поддержке для сохранения экономической устойчивости развития нуждаются (помимо городского округа Пермь, где объем необходимых финансовых ресурсов достигает 31,5 млрд руб.): г.о. Соликамск (более 3,4 млрд руб.), Добрянский (3,9 млрд руб.), Куединский район (3,2 млрд руб.), Пермский (8,1 млрд руб.), Усольский (3,8 млрд руб.), Чусовской (7,9 млрд руб.) муниципальные районы. Только в 4 муниципальных образованиях из 47 не произошло снижение объемов производства. Это - Гремячинский, Ильинский, Октябрьский и Уинский муниципальные районы.

Общий объем финансовых ресурсов, необходимый для обеспечения устойчивости социально-экономического развития i -го муниципального образования (F_{SES}^{MOi}),

рассчитывается по формуле:

$$F_{SES}^{MOi} = F_{SS}^{MOi} + F_{ES}^{MOi}. \quad (3)$$

Расчеты показывают, что минимальный объем финансовых ресурсов, необходимый для обеспечения устойчивого развития муниципальных образований Пермского края, составляет 112,3 млрд руб. В то же время фактический объем собственных бюджетных доходов муниципальных образований в 2010 г. составил только 31,2 млрд руб., что меньше необходимого в 3,6 раза.

Тогда объем финансовых трансфертов, необходимых для устойчивого социально-экономического развития i -го муниципального

образования (F_{TP}^{MOi}), равен:

$$F_{TP}^{MOi} = F_{SES}^{MOi} - F_{CD}^{MOi}, \quad (4)$$

где F_{CD}^{MOi} – фактический объем собственных бюджетных доходов i -го муниципального образования.

Общий объем фонда межбюджетных трансфертов в регионе (V_{TP}^{PEI}) рассчитывается по формуле:

$$F_{TP}^{PEI} = \sum_{i=1}^n F_{TP}^{MOi}, \quad (5)$$

где n – число муниципальных образований в субъекте РФ. Для Пермского края $n=47$ (с ЗАТО Звездный - 48).

Авторские расчеты показывают, что объем межбюджетных трансфертов в Пермском крае должен составлять не менее **81,053 млрд руб.** Фактически он равен **9,133 млрд руб.**, т.е. меньше требуемого объема в 8,9 раза.

Таким образом, формирование межбюджетных отношений в регионе на основе критериев устойчивого социально-экономического развития позволяет определять размер межбюджетных трансфертов, достаточных для обеспечения стабильного развития муниципальных образований. Условиями реализации данного варианта формирования межбюджетных отношений прежде всего являются: 1) федеральная и региональная политика большей децентрализации финансовых ресурсов по сравнению с настоящим временем; 2) наличие механизма использования муниципальными образованиями межбюджетных трансфертов для целей устойчивого социально-экономического развития; 3) формирование системы мониторинга эффективности использования финансовых ресурсов для целей устойчивого социально-экономического развития.

Список литературы

1. *Безжаев О. Г.* Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования. М.: Экзамен, 2001. 128 с.
2. *Доклад* о социально-экономическом положении Пермского края за 2010 год. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. URL: <http://permstat.gks.ru/public/20112/Forms/view2.aspx> (дата обращения: 10.02.2012).
3. *Касимов Н., Мазуров Ю., Тикунов В.* Концепция устойчивого развития: восприятие в России // Вестник Рос. академии наук. 2004. Т.74, № 1. С. 28-36.
4. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М.: Прогресс-Универс, 1995. 496 с.
5. *Пчелинцев О.С.* Проблемы формирования экономической системы устойчивого развития // Экон. наука современной России. 2001. № 4. С. 4-20.
6. *Сборник «Пермский край в цифрах».* Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. URL: <http://permstat.gks.ru/public/DocLib9/Forms/view2.aspx> (дата обращения: 18.02.2012).
7. *Статистический ежегодник* Пермского края. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. URL: <http://permstat.gks.ru/public/webpages/Статистический%20ежегодник%20Пермского%20края.aspx> (дата обращения: 18.02.2012).
8. *Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И., Петренко В.А.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 263 с.
9. *Теория* хозяйственного порядка. Фрайбургская школа и немецкий неолиберализм: антология / сост. В.Гутник. М.: ЗАО «Экономика», 2002. 482 с.
10. *Шешукова Т.Г., Разуваева К.В.* Взаимодействие бюджетного и налогового учета // Вестник Пермского университета. Сер. Экономика. 2009. Вып. 3(3). С. 107-115.