

БЮДЖЕТНАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ЕЕ ПОВЫШЕНИЯ

Ю. А. Платонова, студентка V курса экономического факультета ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева»

В статье раскрыты теоретические и методологические подходы к определению бюджетной устойчивости муниципальных образований и определены основные направления ее повышения. Также определены факторы неустойчивости бюджетной системы и выявлены бюджетные риски, ограничивающие устойчивость бюджетов муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджетная устойчивость, факторы неустойчивости бюджетной системы, фискальная обеспеченность региона, методики определения устойчивости бюджета

Финансовая устойчивость местного бюджета является одной из основных характеристик его финансового состояния в условиях рынка. Отсутствие формализованного понятия «устойчивости бюджета» в российском законодательстве привело к образованию большого количества методов и способов его определения.

Рассмотрение различных точек зрения по определению понятий «устойчивость бюджета», «устойчивость финансовой (бюджетной системы)» позволяет выявить неоднозначность в теоретических подходах к данной категории и характеристикам составляющих ее элементов. Несмотря на то, что бюджет обладает рядом свойств целостной системы, применение категории «устойчивость» в отношении бюджета ограничивает предметную область исследования факторов обеспечения устойчивости бюджетной системы государства, не позволяя рассматривать всю целостную совокупность ее системных качеств, интегрированных в категории теории систем «устойчивость». В теории финансов и практической финансовой деятельности понятие устойчивости часто отождествляют с понятиями сбалансированности, стабильности, равновесия.

На наш взгляд, финансовую устойчивость бюджетной системы субъекта РФ можно определить как ее финансовое состояние, характеризующееся возможностью обеспечения субфедеральных бюджетов финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления собственных функций и предоставления населению соответствующего субъекта РФ сопоставимого уровня общественных благ на его территории.

При анализе бюджетной системы на устойчивость определяющее значение имеют параметры системы, которые относятся к факторам неустойчивости. Данные факторы дестабилизируют бюджетную систему, оказывая влияние на определенный параметр ее функционирования, который непосредственно и вызывает ее неустойчивость. Такие параметры являются критическими параметрами бюджетной системы. Это механизм возникновения бюджетных рисков, под которыми понимается возможность возникновения критических параметров бюджетной системы, вызванных влиянием факторов неустойчивости системы.

Устойчивость муниципальных бюджетов характеризуется областью возмущающих и деструктивных воздействий со стороны окружающей внешней среды, то есть воздействий извне, а также воздействий внутренних элементов и подсистем самой системы, то есть внутренних управленческих воздействий. В связи с этим повышение устойчивости муниципальных бюджетов включает в себя комплекс мероприятий по оптимизации бюджетных рисков как посредством создания условий ее функционирования, в том числе и принятия управленческих решений на федеральном уровне по обеспечению устойчивости местных бюджетов, так и посредством управленческого воздействия со стороны субъектов управления бюджетными отношениями на уровне региональных бюджетных систем.

Еще одним условием обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы субъектов РФ и оптимизации рисков ее потери является возможность

любых внутрирегиональных различий в нормативно-правовом регулировании, осуществлении и финансировании полномочий, функций, бюджетных услуг.

Система может являться устойчивой, если она обладает фискальной обеспеченностью – наличием у органов публичной власти муниципального уровня собственных доходных источников и полномочий по их мобилизации в объеме, позволяющем достичь максимально возможного уровня покрытия расходных обязательств бюджета и оптимизировать бюджетные риски. Источником фискальной обеспеченности любого уровня власти являются собственные доходы его бюджета.

Нерациональное распределение налоговой компетенции между уровнями государственного управления является одной из основных причин возникновения вертикального фискального разрыва – ситуации, при которой доходные источники не в состоянии покрыть расходных потребностей соответствующего уровня власти. Оптимальным с точки зрения достижения фискальной обеспеченности является такое закрепление структуры налоговых полномочий, при котором органам местного самоуправления было бы предоставлено право определять налоговую базу и устанавливать ставки по собственным налогам без каких-либо федеральных ограничений. Однако предоставление таких налоговых полномочий муниципалитетам требует создания институциональных условий их реализации, таких как наличие налоговой конкуренции, поддерживающей налогооблагаемой базы.

Основными факторами, с учетом которых должны распределяться доходы между бюджетами различных уровней, можно считать следующие:

1) возможность органов власти соответствующего уровня максимально влиять на собираемость тех источников доходов, которые поступают в подконтрольный этим органам власти бюджет;

2) обеспечение формирования благоприятных налоговых условий уровнем власти, вводящим налог, для плательщика налога соответствующего бюджета;

3) возможность максимального совмещения групп плательщиков налога в бюджет и получателей средств этого же бюджета;

4) высокий уровень стабильности поступлений от налогов в бюджет (степень стабильности должна возрастать при снижении уровня бюджетной системы) и равномерности распределения налоговой базы между административно-территориальными образованиями одного уровня, входящими в состав территории административного образования более высокого уровня.

Одна из основополагающих методик определения устойчивости бюджета в российской экономике принадлежит группе авторов под руководством профессора Г. Б. Поляка. Данная методика была разработана в конце 1990-х гг. и основывалась на разбивке показателей, характеризующих степень устойчивости, на группы. В качестве расчетных показателей предлагаются:

– минимальные расходы бюджета, под которыми понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги товары (P_m);

– собственные доходы бюджета (D_c);

– регулирующие доходы бюджета (D_p);

– бюджетная задолженность (Z);

Полученные показатели объединяются в группы по степени устойчивости:

– абсолютная устойчивость: $P_m < (D_c + D_p)$;

– нормальное состояние устойчивости: $P_m = (D_c + D_p)$;

– неустойчивое состояние: $P_m > (D_c + D_p - Z)$;

– абсолютно неустойчивое состояние: $P_m > (D_c + D_p)$.

Можно сказать, что данная методика универсальна, однако следует отметить отсутствие гибкости к изменениям бюджетного и налогового законодательства. Так, если до 2005 г. в соответствии с Бюджетным кодексом РФ под собственными доходами понимались налоговые доходы, закрепленные за соот-

ветствующим бюджетом, неналоговые и иные неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления, кроме финансовой помощи, то с 2005 г. все доходы являются собственными за исключением субвенций, выделяемых из Фонда компенсаций.

Поэтому в настоящее время обеспечение финансовой устойчивости бюджетной системы муниципального образования и оптимизации рисков потери ее устойчивости возможно в следующих формах:

- совершенствование методов бюджетного планирования, направленных на обеспечение точности определения при составлении проектов бюджетов соответствия допустимых рисков невыполнения отдельных расходов вероятностям формирования доходов бюджетов в меньших, чем запланировано, объемах. Финансовое планирование ориентирует финансовую политику региональных властей на реализацию различных долгосрочных и среднесрочных целей, а мониторинг служит действенным механизмом определения финансовой устойчивости бюджета как основного индикатора бюджетной обеспеченности;

- использование методики расчета налогового потенциала муниципальных образований при определении уровня их бюджетной обеспеченности, позволяющей учитывать и минимизировать бюджетные риски;

- создание долгосрочных институциональных стимулов реформирования управления муниципальными финансами, полномасштабная реализация бюджетирования, ориентированного на результат, как основы управления общественными финансами на современном этапе бюджетной реформы: количественная идентификация общественных благ, создание классификатора муниципальных услуг, предоставляемых за счет местных бюджетов, стандартизация качества услуг, внедрение методов оценки спроса на бюджетные услуги и измерения эффективности бюджетных расходов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Подобрязев С. В. Управление рисками потери финансовой устойчивости региональных бюджетных систем на современном этапе бюджетной реформы/С. В. Подобрязев//Финансы и кредит.– 2008 – №35 – С. 26-31.

2. Шикунова Л. Н. К вопросу об устойчивости бюджетов административно-территориальных образований/Л. Н. Шикунова //Финансы и кредит. – 2007 – №35 – С. 41-47.