МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. Ю. Молчанова

В статье обоснована теоретическая модель межбюджетных отношений, базирующаяся на положениях теории хозяйственного порядка и теории устойчивого социально-экономического развития территории. Это позволило сформулировать методологические принципы совершенствования межбюджетных отношений, позволяющие определять размер фонда межбюджетных трансфертов в регионе, а также формы и порядок реализации данных отношений.

В настоящее время бюджеты муниципальных образований характеризуются высокой степенью дотационности [2], 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 меж-

бюджетных отношений позволяют формулировать предложения по улучшению распределения расходных и (или) доходных полномочий между различными уровнями власти, не опираясь на изменение самой сути межбюджетных отношений. 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 и позволяет совершенствовать как политику в данной сфере, так и практические инструменты ее реализации. На взгляд автора, теоретические основы развития межбюджетных отношений должны позволять рассматривать финансовые отношения извне: с позиций целей экономического развития территорий, встроенности данных отношений в модель политического устройства общества и др.

Поэтому, на взгляд автора, 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.

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 [5]. А значит, в экономической системе устойчивого развития роль ведущего звена (субъектов устойчивого развития) должны играть воспроизводственные структуры — регионы и города.

При этом ряд ученых полагает, что главным организатором такого перехода, субъектом устойчивого развития являются регионы в ранге субъектов РФ. Это объясняется их ролью (арены 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 полагает, 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, находящиеся в рамках границ административно-территориального деления страны — муниципальные образования. С одной стороны, они являются вместилищем 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.

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 (ее авторы: В. Ойкен [3], а также Ф. Бём, Ф. А. Лутц, Л. Микш, А. Мюллер-Армак, В. Рёпке, А. Рюстов, К. П. Хензель и др.) 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 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 жела-

емого порядка, например, через самую общую, доступную для широких масс концепцию, что важно и с точки зрения идеологического подкрепления преобразований; б) усиление функциональности государства: определение 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 создание 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, для того 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 организационно-политическом — обеспечение эффективной реализации расходных полномочий муниципальных образований. При этом межбюджетные отношения в регионе входят в общую систему управления межбюджетными отношениями, поэтому можно сформулировать 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.

Обоснованная автором теоретическая модель межбюджетных отношений в регионе позволяет формулировать методологические принципы и развивать методические основы совершенствования системы межбюджетных отношений в регионе, базирующиеся на определении расходных полномочий и размера межбюджетных трансфертов с учетом приоритета критериев устойчивого развития муниципальных образований.

Поскольку муниципальный уровень управления находится ближе всего к населению, его задача — обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, позволяющего обеспечивать достойный уровень и качество жизни населения.

Реальное («нелозунговое») решение данной задачи возможно только при наличии системных свойств у муниципалитета, к числу которых относятся: управление взаимосвязью всех элементов на территории; условия для самоорганизации и саморазвития, воспроизводства всех подсистем; возможность вывода территории на траекторию устойчивого развития.

Основываясь на цели МБО — обеспечения устойчивого развития территории, необходимо методологически обосновать взаимосвязь размера и порядка формирования МБО с данной целью.

Если в качестве методологической основы установления МБО 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. На взгляд автора, критерии устойчивого развития, с одной стороны, должны быть немногочисленны и 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 развития.

В качестве таких критериев предлагается: в социальной сфере — отсутствие отрицательного

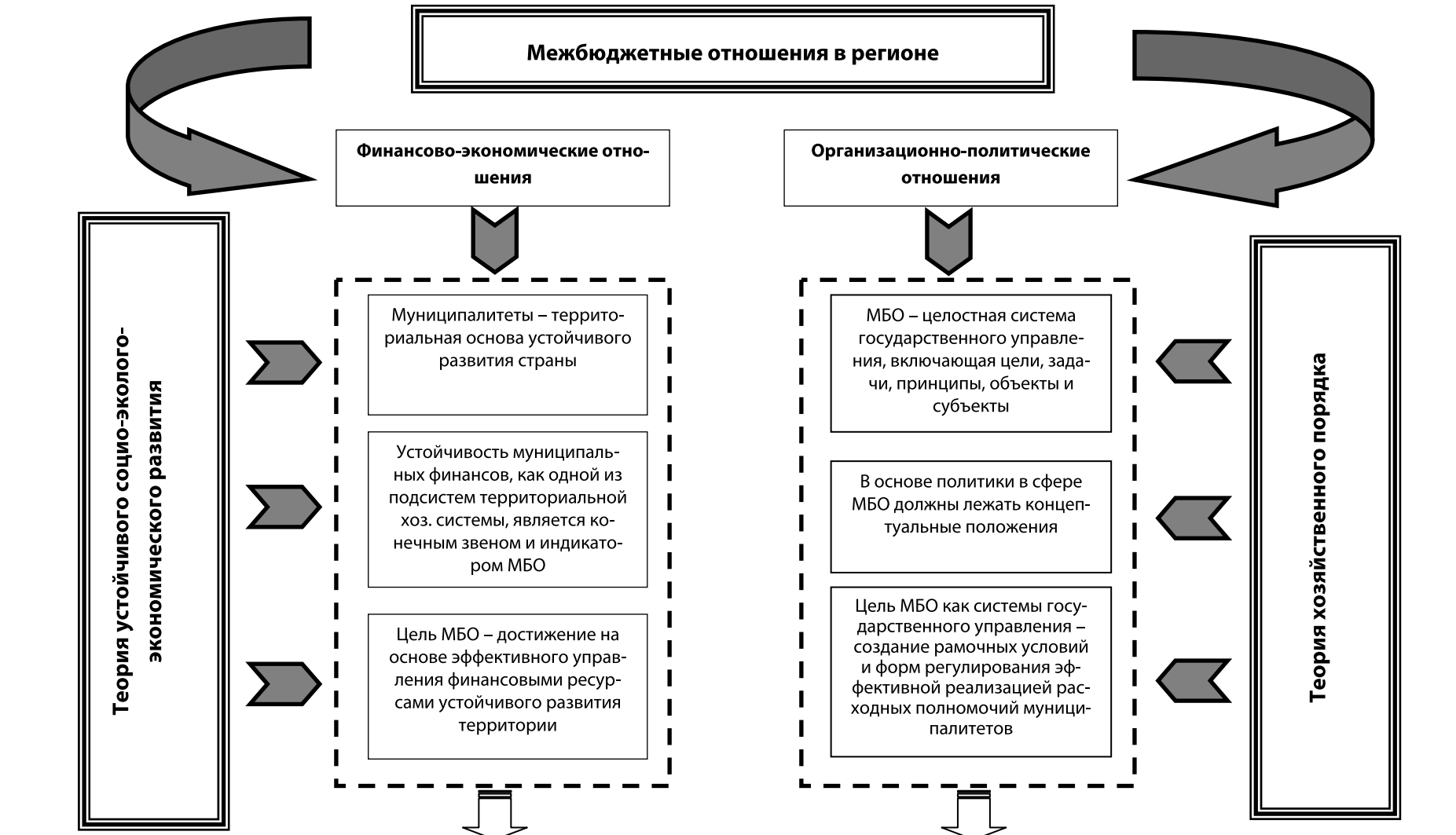


Рис. *Теоретическая модель межбюджетных отношений в регионе*

миграционного сальдо на территории; в экономической сфере — сохранение 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 не происходит оттока населения с территории муниципалитета. 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 МБО предполагает поиск индикаторов, по которым будет оцениваться устойчивость 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 развития на своей территории; бюджетную 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 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 осуществления МБО в регионе.

Так, авторские расчеты по Пермскому краю на основе [1, 4, 6] показывают, что фактический объем собственных бюджетных доходов муниципальных образований в 2010 г. (31246,82 млн руб.) меньше минимально необходимого объема финансовых ресурсов для обеспечения их устойчивого развития (112300,0 млн руб.) в 3,6 раза. При этом объем межбюджетных трансфертов должен составлять более чем 81053 млн руб. Фактически он равен 9133 млн руб.

Таким образом, авторский методологический подход к формированию межбюджетных отношений в регионе основан на выделении в их составе двух групп отношений: финансово-экономических и организационно-политических. Подобный подход обладает научной новизной, поскольку позволяет экономически обосновывать размер межбюджетных трансфертов, исходя из необходимости достижения устойчивости развития муниципальных образований, и, с другой стороны — эффективно организовывать функционирование межбюджетных отношений на основе положений теории хозяйственного порядка.

Список источников

1. Доклад о социально-экономическом положении Пермского края за 2010 год // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. [Электронный ресурс]. URL: http://permstat.gks.ru/public/20112/Forms/view2.aspx

2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2010 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/

3. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. — М.: Прогресс-Универс, 1995.

4. Пермский край в цифрах : сб. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. [Электронный ресурс]. URL: http://permstat.gks.ru/public/DocLib9/Forms/view2.aspx

5. *Пчелинцев О. С.* Проблемы формирования экономической системы устойчивого развития // Экономическая наука современной России. — 2001. — № 4. — С. 4-20.

6. Статистический ежегодник Пермского края // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. [Электронный ресурс]. URL: http://permstat.gks.ru/public/webpages.aspx

УДК 336.14:352

ключевые слова: методология, финансы, муниципальные образования, межбюджетные отношения