

## Совершенствование процесса формирования доходной части территориальных бюджетов в странах СНГ

© 2009 Н.К. Буланова

Самарский государственный экономический университет

Рассматривается одна из важных проблем современного этапа развития финансовых отношений в странах Содружества Независимых Государств - совершенствование формирования доходов территориальных бюджетов.

Существующие доходные источники нельзя признать достаточными, и это является причиной несбалансированности многих территориальных бюджетов как в Российской Федерации, так и в других странах СНГ, в которых образовалось большое число дотационных территорий.

*Ключевые слова:* бюджет, бюджеты субъектов, доходы бюджетов Российской Федерации, финансовая самостоятельность, сбалансированный бюджет.

Важной проблемой современного этапа развития финансовых отношений в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) является совершенствование формирования доходов территориальных бюджетов.

Существующие доходные источники нельзя признать достаточными, и это является причиной несбалансированности многих территориальных бюджетов как в Российской Федерации, так и в других странах СНГ, в которых образовалось большое число дотационных территорий. Выравнивание бюджетов за счет межбюджетных трансфертов формирует у территориальных органов управления устойчивую зависимость от центральной власти. При этом нарушается связь между формированием доходов бюджета и их объективной основой - валовым внутренним продуктом территории. Возникает необходимость совершенствования процесса укрепления доходной базы территориальных бюджетов, повышения роли собственных доходов.

Упорядочение процесса обеспечения финансовыми ресурсами полномочий органов власти и управления выступает важнейшим условием укрепления государственности на основе принципа финансовой самостоятельности.

В унитарных государствах структура бюджетных систем представляет собой совокупность бюджетов всех административно-территориальных единиц и включает два уровня: республиканский бюджет и местные бюджеты.

Например, в Бюджетном кодексе Республики Казахстан местные бюджеты определены как областные бюджеты (5 экономических регионов включают в свой состав 14 областей), бюджета города республиканского значения (г. Алматы), столицы государства (г. Астана), бюджеты районов (168), бюджеты городов областного значения (41). Не определена роль финансовой само-

стоятельности низового уровня государственного управления - бюджета села (аула).<sup>1</sup>

Местными бюджетами в Республике Украина признаются бюджет Автономной Республики Крым, областные, районные бюджеты, бюджеты районов в городах и бюджеты местного самоуправления (бюджеты территориальных общин сел, поселков). В стране 25 областей, столица г. Киев, Автономная Республика Крым, г. Севастополь, 104 района, 117 городов областного значения, 14 районов в городах, 279 городов районного значения, 886 поселков городского типа, 28 497 сел.<sup>2</sup>

В Бюджетном кодексе Республики Беларусь местные бюджеты определены как областные бюджеты, бюджет столицы государства (г. Минск), бюджеты районов, бюджеты городов, бюджеты районов городов, бюджеты поселков городского типа, бюджеты сельских советов (в стране 6 областей, столица г. Минск, 118 районов, 112 городов, 24 района в городах, 95 поселков городского типа, 1364 сельских совета).<sup>3</sup>

В Российской Федерации как в федеративном государстве бюджетная система включает в себя три уровня: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов; местные бюджеты.

Бюджеты субъектов Федерации представлены республиканскими, областными, краевыми бюджетами, бюджетами автономных округов, бюджетом Еврейской автономной области, городскими бюджетами г. Москвы и г. Санкт-Петербурга. Местные бюджеты - это бюджеты му-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. □ 95-IV ЗРК.

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Республики Украина от 21 июня 2001 г. □ 2542 -3 (с изм. от 14 янв. 2009 г. □ 800-17).

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 30 июня 2008 г.

ниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты городских и сельских поселений.

На наш взгляд, для единства, анализа бюджетных ресурсов стран СНГ необходимо ввести понятие территориального бюджета. В Российской Федерации территориальными бюджетами являются бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты, в Республике Казахстан, Республике Украина и Республике Беларусь - местные бюджеты. Таким образом, территориальный бюджет - это совокупность экономических отношений, складывающихся на уровне административно-территориальных образований по поводу перераспределения валового внутреннего продукта территории, части национального богатства в целях формирования финансовой основы функционирования органов власти территории.

Во всех странах СНГ территориальные бюджеты различных уровней включают в себя доходы, расходы и источники финансирования бюджетного дефицита.

Под доходами бюджета понимают государственные и муниципальные финансовые ресурсы, поступающие в бюджеты различных уровней и не являющиеся источниками финансирования дефицита, необходимые для выполнения функций и задач государства и местного самоуправления.

Доходы бюджета выражают экономические отношения, возникающие в процессе поступления денежных средств в распоряжение органов власти различных уровней. Состав доходов территориальных бюджетов стран СНГ достаточно разнообразен. Доходы бюджетов, входящих в бюджетную систему Российской Федерации, образуются за счет налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных и безвозвратных перечислений. В Бюджетном кодексе Казахстана отсутствует определение налоговых и неналоговых доходов, а существует подразделение доходов: на налоговые и неналоговые поступления, доходы от продажи основного капитала, официальные трансферты. В составе доходов бюджетов Республики Украина рассматриваются налоговые и неналоговые поступления, но при этом выделяются межбюджетные трансферты. В бюджетном законодательстве Республики Беларусь используются понятия налоговых, неналоговых и безвозмездных перечислений.

С точки зрения закрепления доходов за бюджетами различных уровней в бюджетном законодательстве Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Украина предусмотрено выделение собственных доходов и межбюджетных трансфертов. В настоящее время к собственным доходам бюджетов в Российской Федерации относятся налоговые и неналоговые доходы, безвозмездные поступления, закрепленные за бюджетами каждого уровня, согласно ст. 41



Рис. 1. Классификация доходов территориальных бюджетов стран СНГ

Бюджетного кодекса РФ (ред. от 30 дек. 2008 г., с изм. от 9 февр. 2009 г.)<sup>4</sup>. К межбюджетным трансфертам относятся дотации, субсидии, субвенции и иные поступления на безвозмездной и безвозвратной основе из других бюджетов бюджетной системы страны. В Бюджетном кодексе Республики Беларусь предусмотрено понятие собственных и регулирующих доходов.

На основании проведенного исследования мы считаем, что наиболее правильно, точно, полно отражает современное состояние бюджетных отношений стран СНГ деление доходов бюджетов на собственные и перераспределяемые, так как это позволяет количественно и качественно оценить финансовую самостоятельность территории (рис. 1).

Управление доходами территориальных бюджетов представляет собой достаточно сложный процесс воздействия на финансовые отношения государства и регионов. При этом может быть эффективным использование современных методов и способов, применяемых в финансовом менеджменте коммерческих организаций. Прямое перенесение приемов корпоративного управления в бюджетную сферу невозможно, однако целесообразна их адаптация. Соответственно, в теорию и практику бюджетного процесса вводится понятие бюджетного менеджмента, который определяется нами как система программно-целевого управления бюджетами различных уровней на основе присущих им функций в це-

лях оптимизации процесса формирования доходов и расходов бюджетов.

Функциями бюджетного менеджмента, на наш взгляд, являются: прогнозирование, планирование, распределение, перераспределение, оперативное управление, контроль.

Развитие и совершенствование бюджетного менеджмента предусматривает применение такого метода управления и контроля, как бюджетный мониторинг, который определяется нами как специально организованное, систематическое наблюдение за состоянием бюджета в текущем периоде.

В целях объективного сравнения бюджетных систем стран СНГ и других государств проведен анализ финансовых отношений постиндустриальных стран по формированию доходов территориальных бюджетов, в результате которого выявлена совокупность количественных и качественных факторов, оказывающих влияние на данный процесс (рис. 2).

Рассмотрев выделенные факторы, следует отметить, что они имеют направленный характер. Данные факторы необходимо учитывать с целью предотвращения ошибок, просчетов в бюджетном мониторинге, а также рассматривать их как потенциальные возможности увеличения собственных доходов территориальных бюджетов.

Одним из важнейших условий развития бюджетных отношений является соблюдение



Рис. 2. Классификация факторов, оказывающих влияние на процесс формирования доходов территориальных бюджетов

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 9 февр. 2009 г. № 17-ФЗ).

принципа самостоятельности бюджетов различных уровней. В деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на

данный момент отсутствует система количественных показателей, позволяющих адекватно измерить степень самостоятельности бюджетов.

Нами предлагаются следующие показатели:

1) показатель самостоятельности территориального бюджета, который определяется отношением собственных доходов к общему объему доходов бюджета соответствующего уровня:

$$Сб = \frac{Нд + ННд + БПс}{Дб},$$

где *Сб* - коэффициент самостоятельности территориального бюджета;

*Нд* - налоговые доходы;

*ННд* - неналоговые доходы;

*БПс* - безвозмездные поступления, относящиеся к собственным доходам;

*Дб* - величина доходов территориального бюджета, всего.

В вышеприведенной формуле сумма (*Нд* + *ННд* + *БПс*) количественно равна собственным доходам бюджета;

2) показатель зависимости территориального бюджета от внешних источников, который определяется отношением доходов, не являющихся собственными, и источников финансирования дефицита бюджета к доходам соответствующего бюджета.

$$Зб = \frac{БПн + Ид}{Дб},$$

где *Зб* - коэффициент зависимости территориального бюджета;

*БПн* - безвозмездные поступления, не относящиеся к собственным доходам;

*Ид* - источники финансирования дефицита бюджета;

*Дб* - величина доходов территориального бюджета, всего.

Также следует уделить внимание качественным показателям оценки самостоятельности бюд-

жетов территории по формированию доходов. Нами предложена рейтинговая оценка самостоятельности бюджетов, которая состоит из трех групп факторов - формирования налоговых доходов, формирования неналоговых доходов, определения условий безвозмездных поступлений. Внутри каждой группы факторы логически разделены на подгруппы. Каждый фактор может быть оценен по трехбалльной шкале в зависимости от того, на каком уровне управления он определяется или выполняется та функция, которую этот фактор отражает. Максимально возможное количество баллов - 21, минимальное - 7 баллов. Соответственно, чем выше количество баллов по системе показателей оценки самостоятельности, тем более децентрализован процесс формирования доходов территориальных бюджетов. Проведение анализа факторов позволяет точно определить, в каких направлениях необходимо предпринимать меры для дальнейшего развития самостоятельности бюджетов территорий и муниципалитетов в процессе формирования доходов (табл. 1).

Предложенная рейтинговая оценка дает возможность определить степень самостоятельности органов власти территорий и муниципалитетов по формированию доходов территориальных бюджетов. В Российской Федерации показатель степени самостоятельности территориальных бюджетов в баллах составляет 14, в Республике Казахстан данный показатель равен 11.

Совершенствование процесса управления доходами бюджета с точки зрения бюджетного менеджмента предусматривает повышение внимания к постановке целей и задач для оптимального формирования собственных доходов территориальных бюджетов, к выработке инструментов их достижения, измерению и мониторингу результатов, оценке эффективности. Особенностью бюджетного менеджмента в рыноч-

Таблица 1. Рейтинговая оценка самостоятельности бюджетов территории

Фактор, определяющий уровень самостоятельности	А	В	С
1. Формирование налоговых доходов			
- законодательное закрепление доходов	1	2	3
- введение налоговых платежей	1	2	3
- установление налоговых ставок	1	2	3
2. Формирование неналоговых доходов			
- регулирование величины официальных трансфертов	1	2	3
- определение объектов государственной и муниципальной собственности	1	2	3
3. Определение условий безвозмездных поступлений			
- возможность получения безвозмездных поступлений	1	2	3
- параметры условий привлечения средств	1	2	3

*Примечание.* А определяется центральным правительством; В определяется совместно; С определяется самостоятельно территориальными органами власти.

Таблица 2. Показатели эффективности формирования доходов территориальных бюджетов

№ п/п	Показатели	Формула расчета	Обозначение
1	Доходы на душу населения	$D = \frac{Вдох}{K}$	<i>D</i> - доходы на душу населения <i>Вдох</i> - всего доходов <i>K</i> - количество жителей территории
2	Собственные доходы на душу населения	$Дс = \frac{Всоб.д}{K}$	<i>Дс</i> - собственные доходы на душу населения <i>Всоб.д</i> - собственные доходы <i>K</i> - количество жителей территории
3	Налоговые доходы на душу населения	$Нд = \frac{ВНд}{K}$	<i>Нд</i> - налоговые доходы на душу населения <i>ВНд</i> - налоговые доходы <i>K</i> - количество жителей территории
4	Неналоговые доходы на душу населения	$Нн.д = \frac{ВНн.д}{K}$	<i>Нн.д</i> - неналоговые доходы на душу населения <i>ВНн.д</i> - неналоговые доходы <i>K</i> - количество жителей территории
5	Безвозмездные поступления на душу населения	$B = \frac{ВБ}{K}$	<i>B</i> - безвозмездные поступления на душу населения <i>ВБ</i> - безвозмездные поступления <i>K</i> - количество жителей территории
6	Доходы на одного трудоспособного	$D = \frac{Вдох}{Kтр}$	<i>D</i> - доходы на душу населения <i>Вдох</i> - всего доходов <i>Kтр</i> - количество трудоспособного населения территории
7	Собственные доходы на одного трудоспособного	$Дс = \frac{Всоб.д}{Kтр}$	<i>Дс</i> - собственные доходы на душу населения <i>Всоб.д</i> - собственные доходы <i>Kтр</i> - количество трудоспособного населения территории
8	Налоговые доходы на одного трудоспособного	$Нд = \frac{ВНд}{Kтр}$	<i>Н</i> - налоговые доходы на душу населения <i>ВНд</i> - налоговые доходы <i>Kтр</i> - количество трудоспособного населения территории
9	Неналоговые доходы на одного трудоспособного	$Нн.д = \frac{ВНн.д}{Kтр}$	<i>Нн.д</i> - неналоговые доходы на душу населения <i>ВНн.д</i> - неналоговые доходы <i>Kтр</i> - количество трудоспособного населения территории
10	Безвозмездные поступления на одного трудоспособного	$B = \frac{ВБ}{Kтр}$	<i>B</i> - безвозмездные поступления на душу населения <i>ВБ</i> - безвозмездные поступления <i>Kтр</i> - количество трудоспособного населения территории

ных условиях хозяйствования должна быть четкая ориентация деятельности на конечные результаты.

В настоящее время в составе территориальных финансовых органов стран СНГ не существует подразделений бюджетного менеджмента. Считаем необходимым предусмотреть в составе финансовых органов создание отделов бюджетного менеджмента с закреплением за ними следующих функций: формирование объема бюджетных ресурсов, необходимого для реализации задач, сформулированных в рамках финансовой

политики территории в многовариантном подходе, обеспечение наиболее эффективного использования бюджетных ресурсов, минимизация финансовых рисков, возникающих при исполнении бюджета, оптимизация денежного оборота путем обеспечения соответствия поступления денежных средств и их расходования по времени и объему.

Разработка методики оценки эффективности формирования доходов территориальных бюджетов и построение системы критериев являются необходимой предпосылкой развития бюджетного менеджмента.

Представленная методика позволит выявить множество проблем, в том числе: сокращение доходной базы, усложнение системы налогообложения; снижение собираемости налоговых и неналоговых доходов; увеличение зависимости от межбюджетных источников и др. Нами разработана система показателей эффективности формирования доходов бюджетов, которая может быть использована на территориальном уровне (табл. 2).

В целях оценки эффективности поступления неналоговых доходов необходимо проанализировать эффективность использования государственного и муниципального имущества. На наш взгляд, показатель эффективности использования имущества должен выражаться отношением положительного сальдо поступления (притока) и расходования (оттока) денежных средств в территориальный бюджет, связанных с использованием имущества за определенный период, к среднегодовой стоимости данного имущества:

$$Эф = \frac{Пд.с - Од.с}{СИ},$$

где  $Эф$  - среднегодовой показатель эффективности использования имущества;

$Пд.с$  - годовая сумма притока денежных средств;

$Од.с$  - годовая сумма оттока денежных средств;

$СИ$  - среднегодовая стоимость имущества.

Приток денежных средств составляет ежегодная оплата арендаторами помещений, предназначенных для предпринимательской деятельности или коммерческого использования. Отток денежных средств, связанных с использованием имущества, включает в себя расходы по его обслуживанию. Данный показатель охватывает весь комплекс жилищно-коммунальных услуг и услуг по управлению и эксплуатации государственного или муниципального имущества в целом.

Таким образом, для укрепления доходной базы территориальных бюджетов, на наш взгляд, необходимо: использовать систему показателей количественной и качественной оценки самостоятельности территориальных бюджетов, применять методику оценки эффективности формирования доходов территориальных бюджетов, предусмотреть создание подразделений бюджетного менеджмента в исполнительных органах управления территориями.

*Поступила в редакцию 09.01.2009 г.*