

Антон ГАЛУХИН

ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТОВ РЕГИОНОВ: СОСТОЯНИЕ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ЕЕ УПРАВЛЕНИЯ

Финансовая устойчивость доходной базы бюджета региона представляет собой способность бюджета обеспечивать выполнение полного комплекса расходных полномочий органов публичной власти.

Анализ текущего состояния территориальных общественных финансов позволил выявить ключевые проблемы стабильного наполнения казны регионов СЗФО: сохранение значительной степени зависимости формирования доходной части территориальных бюджетов от Федерального центра, рост дефицита собственных доходных возможностей территорий по реализации закрепленных за регионами расходных обязательств, многократный рост объема возврата неизрасходованных целевых трансфертов в федеральный бюджет в результате несвоевременного предоставления финансовой помощи, рост рисков неплатежеспособности территорий.

Эффективным инструментарием оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы территориальных бюджетов может быть использование модели «управления результатами». Апробация предлагаемой методики на материалах регионов СЗФО выявила снижение результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов вследствие сохранения значительной финансовой зависимости от Федерального центра, усугубление проблем межбюджетного взаимодействия, возрастание остроты долгового кризиса регионов.

Это позволило определить основные направления повышения результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: повышение финансовой автономии регионов, модернизация межбюджетного взаимодействия, совершенствование долговой политики, развитие доходного потенциала территорий.

Ключевые слова: доходная база бюджетов, методический инструментарий, общественные финансы, результативность управления

Устойчивость является одним из ключевых свойств любой системы. С позиции системного подхода устойчивость региональной социально-экономической системы формируется из устойчивости ее составляющих. В представленной статье будут рассмотрены проблемы финансовой устойчивости доходной базы бюджета региона. Важность этой проблемы обусловлена тем, что обеспечение своевременного аккумулирования достаточного объема средств для выполнения комплекса расходных обязательств

органов публичной власти позволяет осуществлять проведение государственной политики.

Отметим, что реализация устойчивой бюджетной политики является одной из целей множества документов стратегического управления: начиная от Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г.¹ и заканчивая целевыми программами по общественным финансам². Однако если на федеральном уровне в условиях высоких цен на сырье до недавнего времени названную устойчивость удавалось реализовывать, то субфедеральный уровень в последние годы все глубже погружался в бюджетный кризис³. Данный факт подтверждает актуальность изучения проблематики устойчивости доходной базы бюджетов регионов.

Теоретические аспекты управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов

Под категорией «финансовая устойчивость доходной базы бюджета» мы будем понимать *способность бюджета обеспечивать* (сохраняя гарантированную платежеспособность) за счет аккумуляирования достаточного объема ресурсов *выполнение полного комплекса полномочий*, закрепленных за органами публичной власти. Речь идет о полномочиях по реализации интересов государства, общества и граждан, способствующих стабильному социально-экономическому развитию территории в текущем и долгосрочном периодах в условиях изменения совокупности внешних и внутренних факторов.

По нашему мнению, управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленную на обеспечение своевременного поступления денежных средств в объеме, достаточном для выполнения полного комплекса расходных обязательств, закрепленных за органами публичной власти.

Финансовая устойчивость доходной базы бюджета региона имеет совокупность составляющих, а значит, согласно теории сложных систем, конечную цель ее управления можно представить как обеспечение:

- финансовой автономии территории;
- гарантированной платежеспособности;
- рационального⁴ межбюджетного взаимодействия региона с Федеральным центром;
- результативности применяемых мер и инструментов по развитию доходного потенциала субъекта Федерации.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» / URL: <http://strategy2020.ru/>.

² Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 310 «О государственной программе „Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации“». Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

³ См.: Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. С. 188.

⁴ На практике под рациональным использованием бюджетных средств принято понимать выбор наилучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленной задачи или решения какой-либо проблемы. В аспекте межбюджетного взаимодействия рациональным является реализация и соблюдение всего перечня принципов бюджетного федерализма.

**Проблемы управления финансовой устойчивостью
доходной базы бюджетов регионов**

Оценка уровня финансовой самостоятельности регионов требует определения доли, в общем объеме доходов, доходных источников, закрепленных непосредственно за территориями. Судя по показателю чистой финансовой независимости⁵, регионы СЗФО по состоянию на 2013 г. обеспечивали только четверть общего объема доходной части своих бюджетов. Если проанализировать финансовую автономию только в части налоговых доходов, то можно заметить, что региональные и местные налоги составляли в 2013 г. только 15% (см. табл. 1). С учетом поступающих в субфедеральные бюджеты регулируемых налогов, собственные доходы территорий составляют по регионам СЗФО 85%, по регионам РФ – 80% (см. табл. 1). Исходя из полученных результатов коэффициента чистой финансовой независимости, коэффициента налоговой независимости и коэффициента финансовой автономии, можно сделать вывод о *сохранении значительной степени зависимости формирования доходной части территориальных бюджетов от федерального бюджета*.

Т а б л и ц а 1

**Динамика коэффициентов чистой финансовой и чистой налоговой
независимости, финансовой автономии регионов**

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2007–2013 гг., п.п.
Коэффициент чистой финансовой независимости регионов								
Регионы РФ	27,1	24,1	42,1	23,7	22,8	21,5	23,1	-3,9
Регионы СЗФО	39,0	34,6	33,8	31,7	31,8	23,5	24,5	-14,5
Коэффициент чистой налоговой независимости* регионов								
Регионы РФ	11,4	11,3	15,1	13,9	12,9	13,6	15,1	3,7
Регионы СЗФО	12,0	11,6	15,5	13,6	12,6	13,6	15,2	3,2
Коэффициент финансовой автономии** регионов								
Регионы РФ	84,3	79,3	46,2	76,2	76,2	79,2	80,7	-3,7
Регионы СЗФО	82,2	80,1	81,9	87,1	87,1	82,6	84,9	2,7

* Отношение доходов, получаемых по региональным и местным налогам, к налоговым доходам консолидированного бюджета субъекта РФ.

** Отношение собственных доходов к общему объему доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.

Источник: Отчетность Казначейства России / URL: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>; расчеты автора.

⁵ Отношение собственных независимых доходов к собственным доходам консолидированного бюджета субъекта РФ.

Продолжающийся вплоть до настоящего времени пересмотр разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы обуславливает диспропорциональное изменение расходов и доходных возможностей территорий. Так, регионы СЗФО в 2013 г. за счет налоговых и неналоговых доходов могли выполнить только 56–96% объема расходных обязательств, закрепленных за субфедеральным уровнем управления (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Коэффициент покрытия собственных расходов*
налоговыми и неналоговыми доходами, в %**

Регион СЗФО	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2007–2013 гг., п.п.
г. Санкт-Петербург	94,8	83,7	83,0	80,4	82,4	89,5	95,6	0,8
Ленинградская область	91,5	86,2	84,2	94,1	92,1	90,8	87,3	-4,2
Мурманская область	98,9	73,4	71,1	87,0	85,0	77,5	79,2	-19,7
Вологодская область	87,9	94,2	67,1	75,4	74,6	80,3	78,3	-9,6
Республика Коми	95,7	90,2	81,5	89,9	85,3	85,4	75,3	-20,4
Архангельская область	88,1	66,7	57,4	70,9	65,2	78,4	72,2	-15,9
Новгородская область	81,6	74,5	71,9	74,1	80,7	72,8	68,5	-13,1
Калининградская область	78,1	69,0	59,6	67,5	65,4	69,5	67,9	-10,3
Республика Карелия	73,2	69,0	64,7	76,5	78,8	72,9	64,9	-8,3
Псковская область	75,6	69,5	60,9	65,3	61,5	58,4	55,6	-20,0
РФ	88,5	80,9	46,4	79,6	79,4	79,2	77,2	-11,2
СЗФО	91,4	81,0	85,0	90,0	90,2	83,7	84,0	-7,4

* Закрепленных за субфедеральным уровнем.

Источник: Отчетность Казначейства России / URL: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>; расчеты автора.

При этом выделяемая финансовая помощь из федерального бюджета утрачивает свойственную ей роль стабилизатора системы общественных финансов. Одной из причин подобного является несвоевременность предоставления регионам дотаций и субсидий, до 65% объема которых выделяется в конце года (см. табл. 3).

Результатом сложившейся практики является тот факт, что территории не могут своевременно, эффективно и в полном объеме использовать выделяемые им дотации и субсидии. Подтверждением данному тезису является многократный рост объема возврата неизрасходованных целевых трансфертов в федеральный бюджет (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 3

*Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале,
в % от годового объема*

Регион СЗФО	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Калининградская область	48,6	45,7	13,9	27,5	41,4	24,9	65,2
Республика Коми	33,6	24,0	26,9	17,8	22,7	11,5	45,7
Новгородская область	28,9	31,8	26,3	18,6	27,5	18,1	43,3
Архангельская область	39,4	33,7	26,9	27,5	26,8	6,6	41,6
Вологодская область	30,4	30,0	23,3	24,3	27,7	19,6	37,9
Республика Карелия	42,0	37,1	21,3	26,5	23,9	22,8	34,7
Ленинградская область	46,7	47,3	25,7	20,9	27,6	9,1	33,9
Псковская область	24,9	19,5	17,9	17,1	33,9	28,3	29,9
Мурманская область	46,1	37,6	32,7	37,6	26,4	14,4	27,9
г. Санкт-Петербург	38,1	43,8	21,0	20,0	16,8	12,6	24,6

Источник: Отчетность Казначейства России / URL: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>; расчеты автора.

Однако даже с учетом выделяемых регионам межбюджетных трансфертов финансовых ресурсов для выполнения полного комплекса расходных обязательств объем финансовой помощи, выделяемой им Федеральным центром, явно не достаточен. В результате этого образуется дефицит, растущий объем которого по регионам РФ привел к *росту рисков неплатежеспособности территорий*.

Т а б л и ц а 4

*Объем возврата остатков субсидий, субвенций и иных трансфертов, имеющих
целевое назначение, млн руб.*

Регион СЗФО	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2013 г. к 2007 г., раз
Республика Карелия	38,34	2,88	178,28	59,73	272,59	140,12	183,66	4,8
Республика Коми	0,11	1,24	202,73	123,71	134,39	243,79	308,61	2756,8
Архангельская область	5,67	11,29	258,42	178,39	209,64	91,88	163,47	28,8
Вологодская область	11,30	56,30	140,80	26,18	283,75	211,76	475,70	42,1
Калининградская область	96,66	78,04	365,52	125,03	183,46	255,12	247,21	2,6
Ленинградская область	21,06	189,42	609,48	58,23	112,21	212,20	629,90	29,9
Мурманская область	1,81	9,47	263,36	210,88	202,83	316,60	414,37	228,6
Новгородская область	4,20	40,11	128,53	59,91	96,23	80,65	230,99	55,0

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 4

Псковская область	0,0004	25,76	141,06	3,26	54,86	58,48	95,30	21 411,7
г. Санкт-Петербург	13,55	18,11	280,28	0,78	432,40	602,35	2367,6	174,8

Источник: Отчетность Казначейства России / URL: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>.

Так, в настоящее время уровень долговой нагрузки на субфедеральные бюджеты является одной из наиболее острых проблем системы общественных финансов. Как видно из *таблицы 5*, по регионам СЗФО в 2013 г. объем накопленных заимствований уже в четырех регионах перешагнул отметку 50% объема собственных доходов.

Т а б л и ц а 5

**Объем государственного и муниципального долга
регионов СЗФО в 2007–2013 гг.**

Регион СЗФО	2007		2009		2011		2013		2013 г. к 2007 г.	
	млрд руб.	в %*	млрд руб.	в %*	млрд руб.	в %*	млрд руб.	в %*	раз	п.п.
Вологодская область	1,7	4,9	11,0	39,4	26,9	67,0	34,9	81,1	20,5	76,3
Архангельская область	2,0	7,0	11,1	37,5	20,6	49,6	31,7	57,9	15,9	50,9
Калининградская область	6,3	31,3	12,0	54,8	21,6	73,0	25,4	72,4	4,0	40,4
Республика Коми	3,2	10,5	7,1	20,2	9,3	19,2	19,6	35,8	6,1	25,3
г. Санкт-Петербург	5,1	2,1	1,8	0,7	8,5	2,6	18,7	5,0	3,7	2,9
Республика Карелия	3,2	22,9	7,4	44,0	9,7	37,1	16,0	72,1	5,0	49,2
Новгородская область	1,1	9,9	4,7	28,4	10,0	48,5	15,0	68,7	13,6	58,8
Мурманская область	0,3	1,0	7,3	22,0	6,0	13,2	14,6	29,8	48,7	28,8
Псковская область	0,4	4,6	0,4	3,7	5,3	34,5	12,8	74,2	32,0	69,2
Ленинградская область	5,1	13,0	6,3	12,1	6,6	9,5	12,6	15,0	2,5	2,0
РФ	456,9	11,2	1024,5	37,5	1387,3	23,8	2026,3	30,8	4,4	19,6
СЗФО	28,4	6,0	69,2	12,4	124,6	16,4	201,2	26,2	7,1	20,2

*К собственным доходам консолидированного бюджета.

Источник: Данные Министерства финансов РФ / URL: <http://www.minfin.ru/ru/>; расчеты автора.

Острота проблемы платежеспособности регионов усугубляется тем, что большую часть долга составляют банковские кредиты и ценные бумаги, стоимость пользования которыми многократно превосходит стоимость

бюджетных кредитов. Постепенное замещение трансфертного механизма долговым приводит к тому, что расходы на обслуживание и погашение заимствований стали приоритетной статьёй расходов целого ряда территориальных бюджетов. Так, доля таких расходов в 2013 г. в Вологодской области перешагнула отметку 20%, в Новгородской области достигла 25%, в Республике Карелия вплотную приблизилась к 30%, а в Архангельской области превысила 33% общего объема расходов.

Все вышесказанное позволяет констатировать, что реальное положение, сложившееся в системе общественных финансов регионов, расходится с целями и задачами, стоящими перед бюджетной системой в текущем ее состоянии.

Методика оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов

В современной теории и практике управления общественными финансами проблему несоответствия целей и задач с фактическими результатами решает модель «управления результатами». Ключевым элементом этой модели является оценка результативности как одна из главных составляющих оценки эффективности любого процесса, в т.ч. деятельности органов исполнительной власти⁶.

Отметим также, что, например, в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года указано, что она (стратегия) не может быть реализована без принятия мер по совершенствованию бюджетного процесса, в числе которых «формирование долгосрочной и среднесрочной финансовой политики, в т.ч. разработки показателей результативности на среднесрочный период»⁷.

Таким образом, можно заключить, что одним из основных направлений современного этапа развития бюджетной политики является внедрение принципов результативного управления.

Результативность управления в общем смысле позволяет дать характеристику уровня реализации поставленных целей и задач, степени достижения ожидаемых (стратегических) ориентиров и показателей (результатов деятельности) объекта исследования⁸.

Необходимо также отметить, что до настоящего времени, несмотря на множество существующих методик анализа и оценки состояния территориальных бюджетов⁹, внимания, уделяемого вопросам определения результативности управления устойчивостью доходной базы, в методологии исследования проблематики общественных финансов явно недостаточно.

⁶ Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

⁷ Постановление Правительства Вологодской области от 27 декабря 2010 г. № 1565 «Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года». Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

⁸ См.: Лексин В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1 (73). С. 3–39.

⁹ Бюджетная устойчивость находилась в центре внимания таких исследователей, как Г.Б. Поляк, Т.В. Доронина, В.Н. Едропова, А.А. Кавинов, С.М. Каратаев, Н.И. Яшина, О.И. Тишутина, Р.Р. Ахметов, М.В. Казаковцева, А.А. Никифорова, В.Б. Ияшвили, М.Е. Чичелев, Л.Б. Пикман, А.Г. Грязнова, С.Г. Алмазов, А.В. Грачев, Л.В. Давыдова, Т.В. Сорокина, Н.Д. Шимширт и др.

По нашему мнению, результативное управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов предполагает:

- реализацию цели бюджетной политики;
- достижение результата по отдельным задачам функционирования бюджетной системы;
- соответствие полученных конечных результатов потребностям.

В качестве направлений оценки результативности служат аспекты конечной цели управления финансовой устойчивостью доходной базы территориальных бюджетов, отмеченные выше. Каждое из направлений представлено набором показателей (см. рис. 1), выбор которых был сделан на основе ряда основополагающих принципов: системности, информативности и объективности коэффициентов, возможности их расчета на основе имеющейся в свободном доступе статистической информации, обеспечения сравнения полученных результатов в пространстве и во времени и др.



Рис. 1. Система направлений и показателей оценки уровня финансовой устойчивости доходной базы территориальной бюджетной системы

Источник: Составлено автором.

В основе предлагаемой методики оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов лежит балльная шкала. Пороговые значения показателей блоков № 1–3 определены с учетом требований федерального законодательства и экспертным путем.

Т а б л и ц а 6

№ этапа	Наименование этапа	Содержание этапа
1.	Определение балльного значения показателя (k_i) блоков «финансовая автономия территории», «межбюджетное взаимодействие региона с Федеральным центром» и «платежеспособность территории».	Для каждого оцениваемого показателя определены пороговые значения – максимальное и минимальное. Если значение при расчете прямого показателя находится ниже предела минимального (для расчета обратного показателя выше значения максимального) уровня, то его оценка равна 0. При превышении максимального значения для расчета прямого показателя (не достижении минимального уровня для обратного показателя) присваивается оценка, равная 1. Оценка прямого показателя, лежащего в интервале между пороговыми значениями, присваивается в пределах от 0 до 1 и рассчитывается по формуле: $k_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}},$ где k_i – оценка i-го показателя; x_i – фактическое значение i-го показателя; $x_{\min}$ – пороговое значение показателя i, соответствующее наихудшему; $x_{\max}$ – пороговое значение показателя i, соответствующее наилучшему. Оценка обратного показателя, лежащего в интервале между пороговыми значениями, определяется по формуле: $k_i = \frac{x_{\max} - x_i}{x_{\max} - x_{\min}},$ где k_i – оценка i-го показателя; x_i – фактическое значение i-го показателя; $x_{\min}$ – пороговое значение показателя i, соответствующее наихудшему; $x_{\max}$ – пороговое значение показателя i, соответствующее наилучшему.
	Определение балльного значения показателя (k_i) блока «результативность развития доходного потенциала».	Фактические значения частных индикаторов данного блока определяются путем их соотношения с наилучшим в рассматриваемой группе, воспользовавшись для этого методом «Паттерн»: $k_i = \frac{x_i}{x_{i \max}},$ где k_i – оценка i-го показателя; x_i – фактическое значение i-го показателя; $x_{i \max}$ – наилучшее значение i-го показателя по регионам РФ.

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 6

2.	Определение значения агрегированного индекса (R_j) по каждому блоку.	$R_j = \frac{\sum_{i=1}^n k_i}{n},$ где k_i – оценка i-го показателя; n – количество показателей в блоке.
3.	Расчет интегральной оценки (I).	$I = \frac{\sum_{j=1}^m R_j}{m},$ где I – интегральная оценка, в баллах; R_j – сводная балльная оценка направления; m – количество направлений.
4.	Интерпретация интегральной оценки.	0,0<I≤0,2 – крайне низкий уровень результативности; 0,2<I≤0,4 – низкий уровень результативности; 0,4<I≤0,6 – средний уровень результативности; 0,6<I≤0,8 – результативность выше средней; 0,8<I≤1,0 – высокий уровень результативности.

К числу достоинств предлагаемой методики оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов можно отнести то, что она позволяет:

- определить согласованность заявленных цели и задач бюджетной политики и реального состояния доходной базы регионов;
- на основе «обратной связи» своевременно принимать управленческие решения по достижению поставленных стратегических ориентиров бюджетной политики;
- оценить результативность используемых инструментов по управлению доходной базой бюджета;
- сравнить полученные результаты в пространстве и во времени;
- усилить обоснованность бюджетной политики;
- дать оценку потенциала и направлений повышения устойчивости доходной базы бюджетов регионов.

***Оценка результативности управления финансовой устойчивостью
доходной базы бюджетов регионов***

Апробация предлагаемой методики оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы территориальных бюджетов была выполнена на материалах регионов СЗФО за 2007–2013 гг. и позволила заключить следующее.

Первое. Регионы по-прежнему остаются в значительной финансовой зависимости от Федерального центра. Незначительное повышение финансовой автономии в Вологодской, Калининградской и Новгородской областях было обусловлено снижением удельного веса регулирующих налогов (вследствие падения в первую очередь налога на прибыль) в объеме собственных доходов бюджетов данных регионов.

Второе. *Проблемы межбюджетного взаимодействия субъектов СЗФО с Федеральным центром за 2007–2013 гг. усугубились.* Несмотря на увеличение поступления обязательных платежей, собранных на территории регионов в федеральный бюджет, объемы финансовой помощи осуществляются, во-первых, в значительно меньшем размере и, во-вторых, существенно позднее. Сохраняет место дефицит финансирования делегированных полномочий, который, накладываясь на дефицит ресурсного обеспечения собственных обязательств территорий, еще значительно дестабилизирует положение субфедеральных бюджетов.

Третье. *Острота долгового кризиса регионов продолжает возрастать* в связи с растущим дефицитом территориальных бюджетов. Предпринимаемые меры по стабилизации положения систем общественных финансов субфедерального уровня в первую очередь за счет рефинансирования банковских кредитов бюджетными явно не достаточны. В условиях экономического кризиса, ведущего к сокращению доходных возможностей территорий, предпринимаемые меры по снижению долговой нагрузки путем замены займов другими займами позволят лишь незначительно сэкономить на обслуживании долга, но кардинально проблему не решат.

Четвертое. В целом *результативность* управления финансовой устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов СЗФО за рассматриваемый период повсеместно *ухудшилась* (см. табл. 7). Число субъектов округа, относящихся к группе «результативность выше средней» за 2007–2013 гг. сократилось с девяти до двух, а территорий со «средним уровнем результативности», напротив, возросло с одной до восьми.

Т а б л и ц а 7

**Интегральная оценка результативности управления финансовой устойчивостью
доходной базы консолидированных бюджетов регионов СЗФО
в 2007–2013 гг., баллы**

Регион СЗФО	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Республика Карелия	0,580	0,531	0,547	0,547	0,548	0,554	0,498
Республика Коми	0,654	0,667	0,607	0,644	0,660	0,663	0,526
Архангельская область	0,644	0,576	0,513	0,602	0,574	0,631	0,553
Вологодская область	0,710	0,705	0,595	0,638	0,592	0,593	0,532
Калининградская область	0,635	0,588	0,547	0,582	0,566	0,645	0,591
Ленинградская область	0,698	0,656	0,686	0,769	0,701	0,712	0,618
Мурманская область	0,646	0,641	0,614	0,618	0,694	0,588	0,579
Новгородская область	0,678	0,601	0,617	0,637	0,615	0,627	0,507
Псковская область	0,675	0,669	0,632	0,630	0,605	0,591	0,535
г. Санкт-Петербург	0,736	0,712	0,755	0,741	0,681	0,691	0,687

Источник: Расчеты автора.

Все отмеченное выше является свидетельством того, что органы публичной власти по всей вертикали управления в большинстве своем

не смогли решить обострившиеся в кризис 2008–2009 гг. проблемы, связанные с устойчивой наполняемостью бюджетов. Принимаемые меры по повышению финансовой устойчивости доходной базы централизованных денежных фондов были недостаточно действенными. По нашему мнению, требуются более решительные действия, направленные на:

- повышение финансовой автономии регионов;
- модернизацию межбюджетного взаимодействия;
- совершенствование долговой политики;
- развитие доходного потенциала территорий.

Безусловно, полномочия по разработке и реализации мер по совершенствованию управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов и дальше останутся за Федеральным центром, действия которого необходимы для существенного изменения текущих трендов. При этом повышение результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов требует прежде всего использования имеющихся на субфедеральном уровне возможностей развития доходного потенциала территорий, оптимизации расходов с позиции рационального¹⁰ подхода и снижения долговой нагрузки бюджетов.

* * *

Предлагаемый методический инструментарий позволяет расширить видение проблем системы общественных финансов. Результаты оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов являются важной информационной базой для всех заинтересованных лиц. Такая информация требуется как федеральным и региональным органам исполнительной и законодательной власти, так и органам местного самоуправления при разработке рекомендаций (программ, концепций, стратегий и пр.) по совершенствованию управления субфедеральными бюджетами и модернизации бюджетного федерализма с целью обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий.

¹⁰ Рациональным подходом оптимизации расходов бюджета, по нашему мнению, можно считать оптимизацию расходов на материальное обеспечение и функционирование аппарата управления территориями (например, транспортные услуги).