

УДК 336.14:351

*Н. К. Сагайдачная*

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПОДСИСТЕМЫ И БЮДЖЕТНЫЕ ПОТОКИ В РЕГИОНЕ

*Вводится понятие региональной бюджетной подсистемы, её отличие от уровня бюджетной системы и обращается внимание на денежные потоки, в том числе бюджетные, которым отводится роль материального воплощения связей и отношений внутри и вне системы. Анализируются виды денежных потоков, особое внимание обращается на относительно автономные потоки денежных средств (по отношению к региональным подсистемам), функционирующие на территории региона. Выделяется поток, связанный с бюджетными ассигнованиями федеральных структур, действующих на территории субъекта РФ, определяется его роль и политика региональных властей в отношении создания и развития федеральных организаций на подведомственной им территории.*

**Ключевые слова:** региональная бюджетная подсистема, денежный поток, бюджетный поток, межбюджетные трансферты.

Изучение денежных бюджетных потоков бюджетной системы государства представляет научный и практический интерес; это касается, прежде всего, их роли в бюджетной системе. Определение бюджетной системы как совокупности различных видов бюджетов, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов, содержащееся в ст.6 Бюджетного кодекса, не отвечает ни научным представлениям о ней с позиций системологии, ни практическим требованиям к нему как к рабочему понятию. Ссылка на то, что эта совокупность основана на экономических отношениях и государственном устройстве, является необходимой, но не достаточной, поскольку не дает ответа на вопрос, а чем (как) конкретно соединены уровни бюджетной системы (кстати, термин «уровни»

был изъят из определения бюджетной системы в одну из очередных поправок к Бюджетному кодексу), что именно превращает механическую совокупность бюджетов в системное образование. Законодатель фактически оставил в стороне вопрос о бюджетном устройстве, от которого в Кодексе имеется только название раздела II и описание принципов бюджетной системы.

В теории финансов принято рассматривать бюджеты и как отношения, и как фонды денежных средств, поэтому вполне закономерным является вопрос о носителях этих отношений и о связях в бюджетной системе как разновидности отношений. Если бюджет как категория представляет собой отношения между государством, населением и хозяйствующими субъектами, то логично считать материальным воплощением этих отношений сам централизованный фонд денежных средств со всеми его параметрами. Бюджетная система как образование более высокого порядка, нежели составляющие её бюджеты, включает в себя не только отношения государства с физическими и юридическими лицами, но и отношения между публично-правовыми образованиями, управлениями государственных внебюджетных фондов, причем эти отношения не сводятся к межбюджетным, которые предполагают только отношения между публично-правовыми образованиями: они сложнее и шире их. Мы считаем, что материальным носителем этих отношений являются денежные потоки, которые генерируются как внутри бюджетной системы, так и вне её, локализуясь на её уровнях и в подсистемах.

При этом подсистема бюджетной системы может не совпадать по составу и другим признакам с уровнем бюджетной системы. Хотя бюджетное законодательство не рассматривает вопрос о составных частях российской бюджетной системы в статусе подсистем, но теоретически и практически это важный аспект, имеющий экономические и правовые последствия. Прежде всего, уровень бюджетной системы представлен совокупностью однородных видов бюджетов, например местных.

Мы считаем, что состав региональной бюджетной подсистемы не может ограничиваться только региональным уровнем бюджетной системы, он более разнороден и представлен несколькими конкретными формами организации бюджетных ресурсов государственных органов власти регионов и органов местного самоуправления на их территории, финансовой базой деятельности которых они являются. Региональные бюджетные подсистемы включают в себя, по нашему мнению, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты на территории регионов, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, форми-

руемые и связываемые бюджетными потоками, функционирующими между этими бюджетами (внутрисистемные региональные бюджетные потоки), а также входящими в них и исходящими из них бюджетными потоками, связанными с федеральным уровнем бюджетной системы, и иными денежными потоками, внешними по отношению к ним.

Региональные подсистемы являются средоточием многих денежных потоков различного характера, реализуя присущую им как целостности более высокого порядка (по сравнению с бюджетами) распределительную и перераспределительную функцию. При этом перераспределительные процессы касаются как доходов бюджетов, входящих в состав региональных бюджетных подсистем, так и их расходов. Но главным регулятором денежных потоков, связанных с этими системами, являются органы федерального казначейства, исполняющие кассовое исполнение всех бюджетов. Регулируемые казначейством денежные потоки имеют разную степень связи с регулируемыми бюджетными подсистемами – от полной автономии до трансформации во внутренние потоки – и выполняют разную роль по обеспечению её связи с российской финансовой системой в целом.

В частности, денежные потоки, связанные с ГВФ, являются бюджетными, но региональных подсистем не затрагивают, за исключением территориальных фондов обязательного медицинского страхования, которые являются составной частью подсистем регионов, но также связаны с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования. Из собственных бюджетов субъектов РФ выделяются средства в виде межбюджетных трансфертов соответствующим территориальным фондам ОМС, а из ФФОМС могут в порядке перераспределения также поступать целевые средства. Эти и другие денежные потоки в конечном счете замыкаются на территориальном фонде, являясь в зависимости от характера и направленности (по отношению к региональной подсистеме) входящими внешними, исходящими вовне или оставаясь внутренними. Для руководства регионов чрезвычайно важно, чтобы на территории концентрировалась как можно большая часть денежных средств, и здесь большую роль играет региональная бюджетная политика по выводу заработной платы из тени, повышению среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума, сокращению безработицы и созданию новых рабочих мест. Такая политика сказывается и на доходах других ГВФ, хотя связанные с ними бюджетные потоки автономны от региональной подсистемы.

Доходы ГВФ федерального уровня фиксируются на едином распределительном счете казначейства 40101, затем средства поступают на лице-

вые счета соответствующих фондов, открытых на территории региона; расходы ГВФ функционируют как автономные внутренние денежные потоки в рамках единой российской бюджетной системы, не регулируемые казначейством.

По отношению к бюджетной подсистеме региона это тоже автономные потоки, но внешние, при том что входящие в него средства формируются на территории конкретного субъекта РФ за счет страховых взносов работодателей. Таким образом, во всех субъектах РФ имеются территориальные подразделения ГВФ, концентрирующие значительные денежные средства и являющиеся автономными по отношению как к региональным подсистемам, так и в значительной степени ко всей бюджетной системе.

Ввиду автономности функционирования описанных выше бюджетных потоков сложно дать их развернутую характеристику в расходной части, не исполняемой органами федерального казначейства. Наличие такой автономности затрудняет оценку финансовых ресурсов страны и оперативность управления денежными бюджетными потоками, концентрирующими значительную часть финансовых ресурсов государства и бюджетной системы России.

Так, в 2010 году бюджеты ГВФ федерального уровня (без учета межбюджетных трансфертов) составили 12,92 % от всех доходов бюджетной системы РФ, или 24,5 % по отношению к доходам федерального бюджета; к 2014 году в федеральных государственных межбюджетных фондах планируется сосредоточить 18 % доходов российской бюджетной системы, или 34,89 % к доходной части федерального бюджета. С учетом межбюджетных трансфертов из федерального бюджета эти цифры увеличиваются почти вдвое: в 2010 году доходы бюджетов ГВФ составили 4815,5 млрд руб., т.е. почти 58 % по сравнению с доходной частью федерального бюджета, а к 2014 году эта цифра должна достигнуть 64,3 %. Масштабы финансовых потоков, формируемых на территориях субъектов РФ, столь значительны, что вопрос централизации исполнения расходов ГВФ в органах Федерального казначейства нам представляется уже запоздалым.

В отношении ТФОМС размеры перераспределения выглядят иначе: в 2010 году по отношению к доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом МБТ они составляли 12,1 %, а без них – всего 3,8 %; к 2014 году они должны составить 13,56 %, а вот межбюджетные трансферты пока вообще не обозначены<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> minfin.ru, расчеты произведены по данным таблицы 3.1 «Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации».

Показатели соотношения входящих и исходящих с территории региона денежных потоков с учетом ГВФ являются, по нашему мнению, необходимыми при оценке финансового потенциала региона, его финансовой устойчивости, и в какой-то степени – при оценке качества управления региональными финансами на территории региона.

Нормативы отчислений страховых взносов, распределения налоговых и неналоговых доходов могут меняться в зависимости от изменения бюджетного законодательства, поэтому при одном и том же финансовом потенциале соотношение потоков может меняться. Но при стабильных нормативах сама величина финансового потенциала во многом зависит не только от усилий администраторов доходов, многие из которых являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (например, ФНС, ФТС), но и от усилий региональных и местных органов.

На острие политических и экономических дискуссий постоянно находится вопрос о распределении налоговых и неналоговых доходов между федеральным центром, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне в российской бюджетной системе составляет не только значительную величину – почти 2/3 консолидированного бюджета РФ и более 50 % всех доходов бюджетной системы, но и является стабильной величиной (таблица).

Такое положение рождает большой объем перераспределения средств в виде МБТ.

На период с 2011 по 2014 год запланировано существенное снижение МБТ, но даже при этом их величина остается значительной. Так, в 2011 году межбюджетные трансферты общего характе-

ра должны составить 590,2 млрд руб., или 98,6 % к показателю 2010 года; в 2012 году – 86,5 % к предыдущему 2011 году (510,8 млрд руб.); на 2013 год запланировано 487,3 млрд руб. межбюджетных трансфертов, что составит 95,4 % к 2012 году, а в 2014 году размеры МБТ достигнут минимальной за четыре года величины – 473,6 млрд руб. (97,2 % к 2013 году). В целом за период с 2011 по 2014 год снижение межбюджетных трансфертов составит 116,6 млрд руб., или 19,75 % по сравнению с 2011 годом, т.е. сократится почти на пятую часть<sup>2</sup>.

Это будет означать существенное сокращение бюджетных денежных потоков внутри российской бюджетной системы, которое должно явиться адекватной реакцией на повышение сбалансированности бюджетной системы.

Вместе с тем при анализе денежных потоков в бюджетной системе России, в частности в региональных бюджетных подсистемах, вне сферы научных интересов остаются те входящие в эти подсистемы потоки денежных средств, которые также поступают из федерального бюджета в субъекты Российской Федерации, минуя региональные бюджеты, в виде бюджетных ассигнований и остаются на территории региона.

В настоящее время роль этих денежных потоков совершенно не оценивается при определении финансовой устойчивости субъектов РФ, но их количественный и качественный анализ необходим. Эти потоки денежных средств являются достаточ-

<sup>2</sup> Рассчитано по данным Основных показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, положенным в основу формирования бюджетной политики на 2012–2014 годы – minfin.ru.

Таблица. Динамика распределения консолидированного бюджета РФ за 2008–2014 годы<sup>1</sup>

Показатели	2008 г. Отчет	2009 г. Отчет	2010 г. Отчет	2011 г. Проект	2012 г. Проект	2013 г. Проект	2014 г. Проект
1. Федеральный бюджет, млрд р.	9275,9	7337,8	8305,4	10303,4	10627,8	11687,6	12045,5
2. Консолидированные бюджеты субъектов РФ (без учета МБТ), млрд р.	5101,4	4437,5	5155,9	5682,5	6160,5	6729,9	7312,4
Консолидированный бюджет, РФ, млрд р.	14377,3	11775,3	13461,3	15985,9	16788,3	18417,5	19957,9
Доля федерального бюджета, %	64,5	62,3	61,7	64,4	63,3	63,4	63,4

<sup>1</sup> minfin.ru, расчеты произведены по данным табл. 3.1 «Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации».

но автономными в силу их направленности из федерального бюджета и предназначенности для финансирования различных федеральных структур, действующих на территории каждого конкретного региона.

Одна часть таких структур представлена территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти в регионе; набор их достаточно стандартен для любого субъекта Российской Федерации; к ним относятся силовые структуры, судебные, финансовые, налоговые, контрольные и иные органы.

Финансирование данных организаций зависит от нормативов их финансирования применительно к специфике деятельности конкретного органа и учитываемых при этом соответствующих параметров региона. Величина данного потока денежных средств находится вне компетенции региональных органов власти и не может ими никаким образом регулироваться.

Другая часть федеральных структур представлена иными организациями, наличие которых не является обязательным на территории данного региона, но которые получают бюджетные ассигнования на свое функционирование. Особенностью Томской области является наличие большого количества таких организаций, финансируемых из федерального бюджета полностью или частично; проделанный нами анализ показывает, что размеры финансирования федеральных структур вполне сопоставимы с величиной межбюджетных трансфертов, получаемых в виде дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета.

Так, например, в 2010 году на территории Томской области кассовые расходы средств федерального бюджета в разрезе КОСГУ составили 14,637 млрд руб., что превысило совокупный объем полученных областью МБТ на 3,652 млрд руб.: величина межбюджетных трансфертов в 2010 году составила 10,985 млрд руб., что составило 32,1 % от общей суммы доходов областного бюджета. Денежный поток финансирования федеральных структур по отношению к доходам областного бюджета составил 42,8 % по отношению к нему.

Из 14,637 млрд руб. 7,276 млрд руб. (49,71 % всего объема финансирования) составила заработная плата федеральных госслужащих и бюджетников, из которых 946 млн руб. поступило в виде налога на дохода физических лиц в областной и местные бюджеты, почти 200 млн руб. в территориальный фонд обязательного медицинского страхования; таким образом, в региональную бюджетную подсистему поступило в течение года в виде НДФЛ и страховых взносов более 1,14 млрд руб. Это устойчивый входящий денежный поток, обеспечивающий существенную часть до-

ходов региона. Анализ состава и структуры кассовых расходов средств федерального бюджета на территории Томской области в разрезе КОСГУ за последние три отчетных года (с 2008 по 2010 год) показывает постоянное увеличение объемов финансирования, которое возросло на 1,338 млрд руб., т.е. увеличилось более чем на 10 %. При этом прирост заработной платы происходил опережающими темпами по сравнению с другими статьями и за трехлетний период составил 20,6 %<sup>3</sup>.

Следует учитывать также и социальный аспект федерального бюджетного финансирования, благодаря которому значительное количество людей обеспечено работой, стабильно получают заработную плату, что, в конечном счете, снижает нагрузку на региональную подсистему.

Величина федеральных бюджетных ассигнований определяется количеством и бюджетоемкостью федеральных организаций и учреждений, и напрямую величина этой части денежных потоков также не регулируется региональными органами власти и управления, но они могут косвенным образом влиять на величину этих потоков. Активность или пассивность региональных администраций во многом зависит от понимания ими места и роли федеральных структур и связанных с ними объектов федерального финансирования. Казалось бы, должна быть прямая заинтересованность в увеличении федеральных ассигнований на своей территории, но при этом встает вопрос о подконтрольности. По сути, с увеличением количества действующих на территории региона федеральных организаций и учреждений, их расширением увеличивается и сфера жизнедеятельности, где региональные и местные органы не имеют особого влияния или видят в этом процесс укрепления федеральной вертикали, зачастую не являющейся властной. В настоящее время централизация многих процессов и средств на федеральном уровне является состоявшимся фактом, и вряд ли в ближайшее время эта тенденция существенно изменится. В связи с этим региональная политика относительно федеральных организаций должна заключаться в инициации и поддержке создания таких организаций и их расширении, особенно работающих в социально значимых для населения сферах (образование, здравоохранение, культура), в создании благоприятных условий для деятельности подобных организаций (предоставление земельных участков, аренды помещений на льготных условиях, помощь в кадровом обеспечении, получении лицензий, льготное налогообложение по региональным и местным налогам и т.п.).

Это будет способствовать увеличению входящих денежных потоков и укреплению регио-

<sup>3</sup> По данным УФК по Томской области.

нальной бюджетной подсистемы, повышению её устойчивости и лучшей сбалансированности входящих и исходящих денежных потоков на территории региона.

#### Литература

1. Закон Томской области от 15.07.2011 №138–03 «Об исполнении областного бюджета за

2010 год». Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.finder.org/budget/reports-2/>.

2. Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации minfin.ru.

3. Основные показатели прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, положенные в основу формирования бюджетной политики на 2012–2014 годы minfin.ru.