

5.6. СПЕЦИФИКА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ, РАСХОДОВ И ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ

Колпакова Г.М., д.э.н., профессор, кафедра финансов и кредита, Гуманитарно-экономический институт им. В.С. Черномырдина Московского государственного машиностроительного университета, г. Москва;

Евдокимова Ю.В., к.филос.н., доцент, кафедра финансов и кредита, Российский государственный социальный университет, г. Москва

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье представлен подробный анализ динамики и структуры доходов, расходов и долговых обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации за 2013-2015 гг. Рассмотрены регионы-доноры и регионы-реципиенты. Изучены стратегические цели и направления развития финансов субъектов РФ. Дан обзор основных направлений привлечения дополнительных доходов в бюджеты регионов. Рассмотрены подходы к оптимизации бюджетных расходов субъектов РФ.

Ядром финансов субъектов Российской Федерации является региональный бюджет, выступающий ключевой перераспределительной составляющей финансовых ресурсов в регионе. Стратегически важной является доходная часть бюджета, складывающаяся преимущественно за счет собственных налоговых поступлений. Крайне важен так называемый налоговый потенциал субъекта РФ – совокупный объем налогооблагаемых ресурсов территории, или максимально возможная сумма налоговых поступлений в бюджет субъекта РФ. Налоговый потенциал рассчитывается с учетом темпов роста налоговых доходов региона, произведенных инвестиций, роста темпов промышленного производства. По итогам 2012 г. наибольший налоговый потенциал отмечен в Республиках Калмыкия и Северная Осетия-Алания, а также в Ненецком автономном округе. Наименьший налоговый потенциал выявлен в Калужской и Тюменской областях [6].

Поскольку развитие регионов происходит достаточно неравномерно, из 85 субъектов РФ можно выделить территории-доноры и территории-реципиенты. К регионам-донорам относятся те субъекты, которые в состоянии обеспечить собственными доходами свою территорию. Реципиенты – те, кто нуждается в финансовой помощи из федерального бюджета. Положительные тенденции: количество субъектов РФ – доноров сократилось вдвое за последние восемь лет, в 2005 г. в РФ 19 из 87 регионов были донорами. По итогам 2013 г. их осталось лишь 10 из 83, т.е. по сути их количество сократи-

лось в два раза. Отрицательные тенденции: в 2013 г. с дефицитом были исполнены консолидированные бюджеты 77 регионов [13]. В 2013 г. только четыре региона могли компенсировать собственные расходы за счет налоговых и неналоговых доходов – Санкт-Петербург (95,6%), Москва (95,5%), Московская область (93,7%) и Ненецкий автономный округ (91,8%). Разница среднедушевых доходов между 10 субъектами РФ, имеющими самые высокие доходы, и 10 регионами с самыми низкими доходами доходит до 250% [8].

В 2015 г. «кормят» всю страну Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Калужская область, Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Московская, Самарская, Свердловская, Сахалинская и Ярославская области [14]. Существует определенная тенденция: в большинстве своем донорами выступают города федерального значения, сырьевые регионы или экономически и промышленно развитые регионы.

Стратегические цели и направления развития финансов субъектов РФ направлены на стабилизацию бюджетных и финансовых показателей и дальнейшее территориальное развитие. Необходимо эффективное использование в регионе природных, географических или исторических преимуществ либо восполнение недостатков данных преимуществ за счет других собственных уникальных подходов [4]. Предусматривается:

- приоритетное развитие отраслей-локомотивов, способных обеспечить конкретной территории поступательно стабильный экономический рост;
- применение новейших финансовых инструментов, способных проявить себя с наибольшей перспективой;
- активное использование государственно-частного партнерства, реализация современных социальных инициатив;
- формирование бюджета территории, исходя их принципов программно-целевого финансирования.

За период с января по июнь 2015 г. доходы региональных бюджетов субъектов РФ в основном росли, совокупный объем доходов бюджетов всех субъектов РФ составил 3 927 365,82 млн. руб. По сравнению с аналогичным периодом 2014 г. рост составил 12,1% без учета Республики Крым и г. Севастополь. Рост доходов отмечен в 63 субъектах РФ, а снижение – в двадцати, причем у половины этих субъектов РФ темпы снижения доходов были достаточно невелики и составили менее 5%. Темпы роста доходов региональных бюджетов были ниже темпов инфляции.

Лидерами по темпам роста доходов бюджета по итогам 1-го полугодия 2015 г. были:

- Сахалинская область (рост доходов составил 65,3%);
- Чукотский автономный округ (рост доходов составил 48,8%);
- Красноярский край (рост доходов составил 42,7%);
- Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (рост доходов составил 40,1%).

В данных субъектах РФ рост доходов был вызван увеличением собственных доходов, а объем безвозмездных поступлений снизился. В Чукотском

автономном округе рост доходов был связан с ростом налоговых и неналоговых доходов, и увеличением объема безвозмездных поступлений, но темпы роста собственных доходов были выше.

Снижение доходов региональных бюджетов в 1-м полугодии 2015 г. произошло в Республике Ингушетия (-24,4%) и Республике Мордовия (-22,7%). В Ингушетии снижение было обусловлено почти 30%-м сокращением безвозмездных поступлений, налоговые и неналоговые доходы бюджета выросли в сравнении с аналогичным периодом 2014 г. почти на 10%. В Республике Мордовия сокращение доходов связано со снижением налоговых и неналоговых доходов на 36,8%.

В структуре налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ преобладают:

- налоги на прибыль организаций (39,3%);
- налоги на доходы физических лиц (31,0%).

Налоговые и неналоговые доходы за данный период увеличились в 75 субъектах РФ, снизились в восьми. Совокупный объем налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ без учета Республики Крым и г. Севастополь вырос на 14%, а объем безвозмездных поступлений увеличился на 5,2%. Доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов региональных бюджетов субъектов РФ по результатам 1-го полугодия 2015 г. составила до 80,2%, тогда как в 1-м полугодии 2014 г. данная величина была выявлена на отметке 78,9%. Наибольший рост налоговых и неналоговых доходов показал Чукотский автономный округ, Сахалинская область, Красноярский край и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Лидерами по доле собственных доходов являются регионы, добывающие газ и нефть, а также финансовые центры: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Тюменская область, Ненецкий автономный округ. Здесь совокупные доходы бюджетов на 9/10 были сформированы за счет налоговых и неналоговых доходов.

Наименьшая величина собственных доходов отмечена в республиках Алтай, Ингушетия, Тыва и Чеченской. В данных субъектах РФ доля налоговых и неналоговых доходов составила менее 20% совокупных доходов регионального бюджета.

Наибольший рост собственных доходов бюджетов субъектов РФ за счет увеличения налога на прибыль организаций продемонстрировали Сахалинская область (где налог на прибыль организаций составил 89,3% налоговых и неналоговых доходов бюджета в 1-м полугодии 2015 г.) и в Тюменской области (71,9% от суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета). Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Чукотский автономный округ более чем на 50% формируют свои налоговые и неналоговые доходы бюджета за счет налога на прибыль организаций.

Наименее существенным образом налог на прибыль организаций пополнил собственные доходы республик Тыва, Чеченской и Ингушетии. Доля налога на прибыль организаций здесь составляет

менее 10% налоговых и неналоговых доходов бюджетов по итогам рассматриваемого периода.

В основном за период с января по июль 2015 г. поступления от налога на прибыль в большинстве субъектов РФ увеличились в связи с ростом налогооблагаемой прибыли предприятий. Более чем в два раза увеличение налогов на прибыль организаций произошло в Чукотском автономном округе, Республике Бурятия, Кировской области, Красноярском крае и Мурманской области. Сокращение поступлений по данному налогу отмечено в 20 регионах.

Поступления от налога на доходы физических лиц возросли по регионам на 4,8%. Наибольший рост от налогов на доходы физических лиц отмечен в региональных бюджетах Красноярского края, Новосибирской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югра. Наибольшее снижение поступлений данного налога произошло в Ивановской области, Чувашской Республике и Республике Калмыкия [3].

Объем безвозмездных поступлений в бюджеты субъектов РФ ежегодно сокращается. В структуре доходов бюджетов субъектов РФ удельный вес безвозмездных поступлений составляет не более 20%, преобладают межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. В период с 2012 по 2015 гг. произошло резкое снижение доли трансфертов из федерального бюджета – с 21,4% до 16,2% [9].

В целях анализа и оптимизации управления расходами бюджетов на региональном уровне необходимо учитывать, какие финансовые ресурсы аккумулируются на конкретной территории. Формируемые на территории субъекта РФ региональный и местные бюджеты представляют собой обособленные, самостоятельные денежные фонды – консолидированный бюджет региона, в котором можно учесть все бюджеты, действующие на территории конкретного субъекта РФ. Консолидированный бюджет субъекта представляет обобщенные данные по расходам и доходам финансовых ресурсов и направлениям их использования на территории конкретного субъекта РФ [5].

По итогам 2013 г. динамика расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ такова: выявлено общее увеличение расходов консолидированных бюджетов регионов на 5,6%. В 61 субъекте РФ темпы роста расходов превысили темп роста расходов по стране в целом. Сокращение расходов зафиксировано в девяти субъектах РФ (Мордовии, Татарстане, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Волгоградской, Кемеровской, Тюменской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и г. Москве), о чем свидетельствуют данные табл. 1.

Произошел значительный рост расходов на обслуживание государственного долга. Выросли практически все статьи расходов, исключая расходы на здравоохранение и расходы по предоставлению межбюджетных трансфертов. В структуре расходов преобладают расходы на образование, национальную экономику.

В 2014 г. значительно меняются приоритеты бюджетной политики регионов. Расходы на социальную политику снижаются в связи с необходимостью уреза-

ния расходов. Происходит оптимизация расходов на национальную экономику, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Тем не менее, сокращение расходов не позволяет достичь сбалансированности бюджетов. Следствием дисбаланса доходов и расходов бюджетов субъектов РФ в 2014 г. стал устрашающий дефицит бюджетов регионов. Бюджет с дефицитом был сформирован у 75 регионов. Наибольший размер дефицита бюджета пришелся на Амурскую, Магаданскую, Костромскую, Новгородскую области, Удмуртию, Республику Коми и Еврейскую автономную область. В основном это среднеразвитые регионы с достаточно невысокой долей межбюджетных трансфертов и недостаточными собственными доходами. Профицит был отмечен в республиках Алтай и Ингушетия.

Таблица 1

**ДИНАМИКА И СТРУКТУРА РАСХОДОВ
КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ
СУБЪЕКТОВ РФ В 2013 г. [12]**

Разделы классификации расходов бюджетов	Динамика расходов, % прироста относительно 2012 г.	Структура расходов, %
Общегосударственные вопросы	107,4	6,2
Национальная оборона	109,3	0,05
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	112,7	1,2
Национальная экономика	107,6	19,7
ЖКХ	102,4	10,2
Охрана окружающей среды	113,6	0,3
Образование	114,0	26,5
Культура и кинематография	112,0	3,3
Здравоохранение	92,1	14,2
Социальная политика	103,0	14,9
Физическая культура и спорт	109,3	2,0
Средства массовой информации	105,8	0,5
Обслуживание государственного и муниципального долга	122,2	1,0
Межбюджетные трансферты	24,6	0,06

За 1-е полугодие 2015 г. расходы бюджетов субъектов РФ составили 2,6 трлн. руб., профицит – 548 млрд. руб. (2,4% валового внутреннего продукта (ВВП)). Следует отметить, что зафиксированный профицит региональных бюджетов выше, чем в предыдущие три года. Расходы региональных бюджетов в сравнении с 2014 г. выросли в номинальном выражении на 4,4%, а в реальном снизились на 10%, так как инфляция за этот период превысила 16%. Более 30% региональных бюджетов имели дефицит. Наибольший бюджетный дефицит выявлен в Смоленской и Магаданской областях, а также в Кабардино-Балкарской Республике.

Исходя из сложившейся ситуации, расходы бюджетов субъектов РФ в 2015 г. в реальном выражении сократились по сравнению с уровнем 2014 г. на 9%. По итогам 2015 г. совокупный дефицит бюджетов субъектов РФ составил 430 млрд. руб. Дефицит бюджетов регионов в 2016 г. прогнозируется в объеме 412 млрд. руб. [1].

Для поддержки региональных бюджетов им будут направлены бюджетные дотации, субсидии и суб-

венции на сумму 1,6 трлн. руб. Кредиты из федерального бюджета составят 140 млрд. руб. Большое количество разновидностей (90 видов) бюджетных субсидий снижает их эффективность, так как региональные власти попросту не могут сориентироваться в существующих программах.

В Государственную Думу внесен закон о предоставлении социальной поддержки, исходя из принципов адресности и нуждаемости. Проект предусматривает оптимизацию ряда социальных пособий за счет исключения «обеспеченных» получателей. Министерство труда и социальной защиты РФ предложило выплату ежемесячных пособий на ребенка, финансирование дополнительных мер социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников, компенсацию расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг педагогам, проживающим в сельской местности, компенсацию платы за детский сад производить за счет средств региональных бюджетов.

Данный Федеральный закон должен был вступить в силу с 1 января 2016 г., но пока не готова законодательная база. В 2018 г. в РФ появится Единая государственная информационная система социального обеспечения – база, где собрана информация о всех мерах поддержки, причитающихся каждому гражданину.

Содержание этой базы полностью зависит от регионов: они должны устанавливать критерии нуждаемости, на основании которых оптимизируется в сторону снижения список получателей субсидий. Таким образом как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ разрабатывается ряд новых программ, проектов, направленных на оптимизацию бюджетных расходов [10].

По итогам 2014 г. следствием неблагоприятной экономической ситуации стал рост государственных долгов регионов РФ. Однако в сравнении с 2013 г. темпы роста долговых обязательств снизились.

Невысокого уровня долговых обязательств удалось достичь Тюменской области, г. Санкт-Петербургу, Алтайскому краю и Ханты-Мансийскому округу – Югре, где объем долга составил менее 10% от объема налоговых и неналоговых доходов. Ненецкий автономный округ и Сахалинская область не имеют государственного долга.

Увеличивается число регионов, в которых объем государственного долга превышает налоговые и неналоговые доходы бюджета: в 2012 г. – два региона, в 2013 г. – семь, в 2014 г. – десять, к середине 2015 г. – 14 регионов. Объем государственного долга составляет более 50% от величины доходов бюджета в 51 регионе по результатам 1-го полугодия 2015 г., в 46 субъектах РФ по итогам 2014 г., в 44 субъектах РФ – по итогам 2013 г. и в 27 субъектах РФ – в 2012 г.

Государственный долг субъектов РФ повышался на фоне роста доходов бюджетов регионов. Причем, в первой половине года долговые обязательства регионов снижались, рост начался со второй половины года. Тогда же изменилась структура долговых обязательств: снизились доля государственных ценных бумаг субъектов РФ и доля государственных гаран-

тий, произошло увеличение удельного веса банковских и бюджетных кредитов (табл. 2).

В дальнейшем (в 2016 г.) структурные изменения связаны с ростом доли бюджетных кредитов, что снизит расходы на обслуживание долговых обязательств субъектов РФ. Так, с начала года доля коммерческих кредитов в структуре долга сократилась с 42,5% до 37%. Доля бюджетных кредитов, напротив, выросла до 36,6%.

Таблица 2

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СУБЪЕКТОВ РФ В 2014 г. [11]

Наименование источника	Доля источника, % к итогу, по итогам 1-го полугодия 2014 г.	Доля источника, % к итогу, по итогам 2-го полугодия 2014 г.
Государственные ценные бумаги	25	21
Кредиты от кредитных организаций	39	43
Государственные гарантии	7	5
Бюджетные кредиты	29	31

На 1 января 2015 г. отношение совокупного государственного долга субъектов РФ к объему доходов бюджетов регионов составило 35,4%, за 2013 г. показатель составил 33%. По регионам значения колеблются от 0% в Ненецком автономном округе и Сахалинской области до 144,4% в Чукотском автономном округе. По итогам 2013 г. наибольшая долговая нагрузка приходилась на Республику Мордовия и составляла 172%.

В 2014 г. долговая нагрузка снизилась у 20 субъектов РФ, а отношение государственного долга к доходам на 10% и более увеличилось у 34 регионов (Чукотский автономный округ, Костромская, Астраханская и Магаданская области и Республика Карелия достигли роста долга более чем на 20%). Серьезных успехов в снижении объемов долговых обязательств добились Сахалинская, Тюменская область и г. Санкт-Петербург. Наиболее высокий объем долговых обязательств в абсолютном выражении отмечен в г. Москве (161,7 млрд. руб.), Московской области (103,2 млрд. руб.), Краснодарском крае (136,3 млрд. руб.). Москва за год сократила объем долга более чем на 10% [11].

Серьезный рост долговых обязательств отмечен в Пермском крае (в 23 раза) в Иркутской области (в 3,7 раза) и в Магаданской области (в 2,5 раза).

За январь-октябрь 2015 г. долги регионов увеличились на 4% относительно аналогичного периода предыдущего года. Катастрофичная ситуация складывается для Мордовии, имеющей более 156% долга, Костромской области (154%), Астраханской области (152%). До конца 2015 г. им предоставлены дотации и кредиты.

В июне 2015 г. международное рейтинговое агентство Standard&Poors (компания, занимающаяся аналитическими исследованиями финансовых рынков и входящая в тройку самых влиятельных международных рейтинговых агентств) сообщило о

рисках дефолта регионов РФ. По прогнозам агентства, к 2018 г. долги регионов могут достигнуть до 50% доходов бюджетов субъектов РФ [2].

В ближайшем будущем вероятен рост долговой нагрузки и ускорение темпов прироста государственного долга субъектов РФ.

Резкое ухудшение экономической ситуации привело к необходимости формирования антикризисных планов органами власти субъектов РФ. Регионами разработаны антикризисные планы, уже вступившие в действие. В данные планы включены разнообразные меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов.

Основные направления привлечения дополнительных доходов в бюджеты:

- приватизация;
 - повышение собираемости налогов;
 - повышение эффективности управления акционерными обществами, акции которых находятся в собственности субъекта РФ;
 - инвентаризация налоговых льгот.
- Оптимизация бюджетных расходов предусматривает:
- приоритетность расходов;
 - сокращение расходов на систему государственного управления;
 - отказ от закупок товаров и услуг повышенной комфортности;
 - расширение практики проведения совместных торгов;
 - оптимизацию проектных и технологических решений;
 - импортозамещение материалов;
 - оптимизацию штата в учреждениях;
 - стимулирование учреждений к развитию приносящей доход деятельности;
 - секвестрирование бюджета (пропорциональное сокращение расходов по всем статьям бюджета, кроме защищенных);
 - меры по привлечению федеральных средств (бюджетных кредитов, участие в государственных программах и конкурсах) [7].

Литература

1. Дефицит региональных бюджетов в 2016 году не уменьшится [Электронный ресурс] // РИА Накануне.RU. URL: <http://www.nakanune.ru/news/2015/10/28/22418793/>.
2. Долги регионов России за 10 месяцев 2015 года выросли на 4% [Электронный ресурс] // Агентство бизнес-новостей. URL: <http://abnews.ru/2015/12/10/dolgi-regionov-rossii-za-10-mesyacev-2015-goda-vyrosli-na-4/>.
3. Доходы региональных бюджетов растут, но у многих съедаются инфляцией [Электронный ресурс] // РИА Рейтинг. URL: http://riarating.ru/regions_ratings/20150903/610670421.html.
4. Евдокимова Ю.В. Анализ основных показателей социально-экономического положения субъектов РФ за первое полугодие 2013 г. [Текст] / Ю.В. Евдокимова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – №12-1. – С. 238-240.
5. Колпакова Г.М. Финансы, денежное обращение и кредит [Текст] : учеб. для прикладного бакалавриата / Г.М. Колпакова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – С. 340-343.
6. Налоговый потенциал субъектов РФ [Электронный ресурс] // Электронный бюджет. URL: <http://budget.gov.ru>.
7. Обзор антикризисных планов регионов [Электронный ресурс] // ИД «Бюджет». URL: <http://bujet.ru/article/274386.php>.

8. Петров В. Регионы должны готовиться к отказу от налоговых льгот [Электронный ресурс] // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/04/28/regioni.html>.
9. Регионы адаптируются к кризису [Электронный ресурс] // Высшая школа экономики. URL: <http://www.opec.ru/1833097.html>.
10. Регионы "секвестрируют" льготников [Электронный ресурс] // РИА Накануне.RU. URL: <http://www.nakanune.ru/articles/111048/>.
11. Российские регионы медленно скатываются в долговую яму [Электронный ресурс] // РИА Рейтинг. URL: http://riarating.ru/regions_rankings/20150303/610647978.html.
12. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг исполнения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации» по итогам 2013 г. [Электронный ресурс] // Счетная палата РФ. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/iblock/ab1/ab1fc30f1f0cb2ca54b22031747d2c04.pdf>.
13. Число регионов-доноров в России упало вдвое [Электронный ресурс] // Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/25/donors/>.
14. Югра и ещё 13 регионов РФ в 2015 году вошли в число регионов-доноров [Электронный ресурс] // ИА ЮграPro. URL: <http://www.ugrapro.ru/2014/12/15/yugra-ishhyo-13-regionov-rf-v-2015-godu-voshli-v-chislo-regionov-donorov/>.

Ключевые слова

Региональный бюджет; доходы бюджетов субъектов РФ; расходы бюджетов субъектов РФ; дефицит бюджетов регионов; государственные долговые обязательства регионов; оптимизация бюджетных расходов; регионы-доноры; регионы-реципиенты.

Колпакова Галина Михайловна

Евдокимова Юлия Викторовна

РЕЦЕНЗИЯ

Проблемы бюджетов субъектов Российской Федерации усугубились в связи с усложнившейся экономической ситуацией в государстве. Снижение курса национальной валюты, минимальная цена на нефть, высокая инфляция не могли не отразиться на основных показателях федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В данной статье авторами сделан анализ динамики и структуры доходов, расходов и долговых обязательств бюджетов субъектов РФ за три года. Рассмотрен налоговый потенциал регионов. Сделан обзор регионов-доноров и регионов-реципиентов. Проанализированы рейтинги регионов по темпам роста доходов, расходов и государственного долга. Рассмотрены возможные направления привлечения дополнительных доходов в бюджеты. Данная рецензируемая статья имеет научную ценность и может быть рекомендована к публикации.

Лебедев К.А., д.э.н., профессор кафедры «Туризм и гостиничное дело» Института туризма и гостеприимства Российского университета туризма и сервиса, г. Пушкино.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ