

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

*На правах рукописи*

ГАЛУХИН АНТОН ВИКТОРОВИЧ

**УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВОСТЬЮ ДОХОДНОЙ БАЗЫ  
КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ СЗФО)**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание учёной степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель –  
доктор экономических наук, доцент  
Ускова Тамара Витальевна

ВОЛОГДА – 2017

## Оглавление

Введение	4
1 Теоретико-методологические аспекты управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	13
1.1 Экономическая сущность и факторы обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов субъектов Федерации	13
1.2 Методические подходы к оценке управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	26
1.3 Методы управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджетов субъектов Федерации: отечественный и зарубежный опыт	37
2. Анализ состояния и управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов (на примере субъектов СЗФО)	50
2.1 Тенденции развития доходного потенциала субъектов СЗФО	50
2.2 Анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов СЗФО	65
2.3 Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (на примере Вологодской области)	81
3. Направления совершенствования управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	95
3.1 Концептуальный подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	95
3.2 Разработка методического инструментария оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации с учетом влияния на нее бюджетных угроз	104
3.3 Методический подход к стимулированию органов власти регионов к повышению устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	124
Заключение	140
Список литературы	143

Приложения	162
Приложение А. Сущность групп факторов внешнего и внутреннего влияния на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	163
Приложение Б. Показатели оценки устойчивости региональных и местных бюджетов	166
Приложение В. Перечень элементов налогов, которые могут быть изменены региональными органами власти или органами местного самоуправления	169
Приложение Г. Бюджетные системы федеративных государств	170
Приложение Д. Динамика некоторых показателей социально-экономического развития субъектов СЗФО	172
Приложение Е. Элементы и их группировка для проведения оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	176
Приложение Ж. Динамика поступления дотаций и субсидий в бюджет Вологодской области в 2007-2016 гг.	179
Приложение И. Информация о результатах реализации долгосрочных целевых программ Вологодской области	180
Приложение К. Математический инструментарий для оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации	182
Приложение Л. Дополнительный объем налоговых доходов регионам РФ в 2013 году	186
Приложение М. Меры по повышению собираемости региональных и местных налогов и сборов	187

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Возрастание ответственности субъектов Федерации за выполнение задач государственной социально-экономической политики требует соответствующего ресурсного обеспечения. Вместе с тем сложившаяся модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы не учитывает этого обстоятельства и закрепляет финансовый приоритет федерального центра. Более того, продолжается пересмотр доходных полномочий регионов, влекущий за собой их фактическое сокращение. Как следствие, территории становятся все более процессуально и финансово зависимыми от федерального центра в проведении бюджетной политики, поскольку лишь примерно четверть налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ обеспечивается региональными и местными налогами.

Кроме того, вызовы последних лет – сокращение экономической активности в России, снижение доступности заемных ресурсов, ухудшение кредитных рейтингов, волатильность валютного рынка и прочее повлекли за собой стагнацию налоговых поступлений. Как результат, бюджеты двух третей субъектов РФ исполняются с дефицитом. На этом фоне все более острой становится проблема бюджетных рисков. Таким образом, в настоящее время ресурсы, которые аккумулируются в консолидированных бюджетах субъектов Федерации, явно недостаточно для финансового обеспечения социальных обязательств в регионах, не говоря уже о финансировании активной экономической политики территорий.

Такое развитие событий в сфере государственных финансов значительно повышает актуальность исследований, нацеленных на совершенствование методов и инструментов бюджетного управления, а также поиск резервов, позволяющих повысить устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблематика управления доходами бюджетов разрабатывалась очень многими российскими и зарубежными исследователями.

Основы формирования доходов регионов и муниципальных образований в рыночной системе хозяйствования, поиск и мобилизация их резервов в бюджет, построение эффективной системы межбюджетных отношений и управление государственным долгом были рассмотрены в работах таких отечественных ученых, как И.С. Букина, Е.М. Бухвальд, Е.С. Вылкова, В.П. Горегляд, О.А. Гришанова, Л.В. Давыдова, Л.А. Дробозина, Н.В. Зубаревич, В.В. Иванов, Н.Г. Иванова, А.Г. Игудин, В.А. Ильин, И.В. Караваева, А.М. Лавров, Л.Н. Лыкова, А.И. Майбуров, М.М. Минченко, В.И. Павлов, Э.В. Пешина, М.Г. Полозков, О.С. Пчелинцев, С.П. Соляникова, М.В. Романовский, В.К. Сенчагов, Т.В. Ускова, Д.Г. Черник, С.Н. Яшина и др.

Идентификация, классификация и методы управления бюджетными рисками изложены в исследованиях С.Г. Аюповой, С.В. Барулина, В.В. Гамукина, Д.В. Гороховой, Е.А. Домбровского, Л.Л. Игониной, Т.М. Ковалевой, Е.Д. Мельника, С.В. Подобряева, Н.М. Сабитовой, М.И. Соломко, Е.А. Степановой, Л.И. Якобсона, В.В. Янова и др.

Исследованию сущностного содержания, факторов воздействия, оценки состояния и резервов повышения устойчивости бюджетов регионов посвящены работы А.А. Айвазова, С.Г. Алмазова, Р.Р. Ахметова, А.Р. Гаскарова, А.С. Громовой, А.Г. Грязновой, Т.В. Дорониной, В.Н. Едроновой, Г.С. Изотовой, А.А. Кавинова, М.В. Казаковцевой, С.М. Каратаева, Е.В. Кузнецовой, В.Н. Лексина, А.А. Никифоровой, Г.Б. Поляка, В.В. Понкротова, О.И. Тишутинной, Н.Д. Шимширт, Н.И. Яшиной и др.

В исследованиях зарубежных авторов (Э. Ахмад, А. Щик, М. Арзаги, Ф. Бретон, Я. Вернер, У. Оутс, Р. Масгрейв, А. Шах, Г. Спринкль, П. Улла, Б. Вейнгаст и др.) проблематика управления территориальными бюджетами в основном рассматривается через влияние внешних факторов на их устойчивость и сбалансированность.

Несмотря на достаточно глубокую проработку научных проблем, связанных с бюджетной политикой на региональном и муниципальном уровнях, а также с межбюджетными отношениями, основные результаты исследователей сводятся преимущественно к разработке ее общей теории и методологии. Вместе с тем в настоящее время требуется совершенствование существующих и разработка новых подходов и механизмов, позволяющих обеспечивать устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в изменившихся условиях. Кроме того, до сих пор в России не решена проблема создания действенных стимулов для органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления к развитию доходного потенциала территорий и более эффективному использованию фискальных инструментов. С целью принятия своевременных обоснованных корректировок бюджетной политики, требуется развитие инструментария оценки результатов управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов с учетом влияния бюджетных угроз.

Необходимость поиска решения отмеченных проблем обусловила актуальность темы диссертационного исследования, его цель, задачи, научную новизну, теоретическую и практическую значимость.

**Цель диссертационного исследования** – поиск и научное обоснование направлений и методов, позволяющих повысить устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за счет более эффективного управления бюджетным процессом на региональном и муниципальном уровне.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

- обобщить и систематизировать теоретико-методологические подходы к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации и выявить факторы снижения устойчивости их доходной базы;
- научно обосновать концептуальный подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации;

– разработать подход к оценке результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации;

– обосновать необходимость количественной оценки влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации и предложить соответствующий методический инструментарий;

– предложить методический подход, нацеленный на стимулирование органов власти регионов к деятельности, повышающей устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

**Объектом исследования** выступает доходная база консолидированных бюджетов субъектов Федерации. **Предметом исследования** являются методы и инструменты управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

**Теоретическую основу исследования** составили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в сфере финансов, бюджетного и налогового планирования, бюджетного федерализма, теории и практики управления доходами бюджетов в рыночной системе хозяйствования.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы анализа и синтеза, диалектический подход, метод структурной декомпозиции, принцип формальной логики. В работе применялись элементы системного и функционального подходов, факторного сравнения, статистических группировок и эконометрического анализа, экспертной и балльно-рейтинговой оценок, табличной и графической визуализации данных.

В качестве **информационной базы исследования** использованы нормативно-правовые акты федеральных и региональных органов власти; информационно-аналитические материалы ОЭСР, Всемирного банка, федеральных и региональных органов исполнительной власти; базы данных Федерального казначейства, Федеральной государственной службы статистики и Федеральной налоговой службы, Центрального Банка РФ, научно-

исследовательских учреждений; обзорные, справочные данные и результаты исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых; ресурсы справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

**Соответствие диссертационного исследования требованиям паспорта ВАК РФ.** Диссертационная работа выполнена в соответствии с требованиями специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, в части п. 2. Общегосударственные, территориальные и местные финансы, подпунктов 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов и 2.10. Концепция и системный анализ государственных финансов.

**Научная новизна диссертационного исследования заключается в** теоретическом обосновании необходимости целенаправленного управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и разработке комплекса инструментов, позволяющих обеспечить соответствие характера управляющего воздействия источникам устойчивости; интеграцию в единый контур разрозненных налоговых, долговых механизмов и механизмов бюджетного риск-менеджмента различного уровня; оценку результативности управления устойчивостью с учетом влияния на нее бюджетных угроз и формирование механизма, стимулирующего повышение активности органов власти субфедерального уровня по наращиванию собственных доходов.

Основные результаты, характеризующие элементы научной новизны исследования и полученные лично автором, выносимые на защиту:

- теоретически обоснована необходимость целенаправленного управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации и предложена модель, описывающая выбор методов управления посредством матрицы, отражающей соответствие характера управленческого воздействия источникам обеспечения устойчивости, с выделением в качестве относительно самостоятельного блока методов бюджетного риск-менеджмента. Выявлено снижение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов

Федерации на протяжении последних лет, которое является результатом отсутствия научно обоснованного подхода к ее управлению. Показано, что в наибольшей степени снижение устойчивости обусловили такие факторы, как: частичная замена действий по расширению доходной базы регионов управлением расходными обязательствами и мерами по увеличению объема заимствований; неполное использование потенциала существующих фискальных инструментов; ограниченность полномочий и недостаточность стимулов для активизации деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления по увеличению доходной базы;

- научно обосновано, что для повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации необходима интеграция налоговых, неналоговых, долговых механизмов и механизмов бюджетного риск-менеджмента, функционирующих сегодня на разных уровнях (федеральный, региональный, муниципальный) и слабо связанных между собой, в единый контур. Предложен порядок взаимной увязки этих механизмов, позволяющий предотвращать провалы в доходах бюджетов субъектов Федерации, которые порождаются несоординированными в рамках существующих методик и нормативных документов бюджетно-налоговыми новациями;

- разработан авторский подход к формированию методов оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации. В основе предлагаемого подхода лежит расчет интегрального индекса, учитывающего результаты межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром, развития доходного потенциала территории и управления собственными доходными источниками и государственным (муниципальным) долгом. Результаты оценки позволяют обосновать корректировку основных направлений и мероприятий бюджетно-налоговой и долговой политики;

- в развитие предложенного авторского подхода выявлена потребность количественной оценки влияния различных бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Разработан

необходимый для оценки методический инструментарий, который позволяет ранжировать субъекты Федерации по степени устойчивости доходной базы их консолидированных бюджетов;

- предложен методический подход к формированию механизма, стимулирующего территориальные органы власти увеличивать объем собственных налоговых и неналоговых доходов, в основе которого лежит изменение пропорций распределения налоговых поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами регионов. Обосновано, что в случае прироста собственных доходов (по отношению к законодательно установленному базовому уровню) из приростной части доходов в бюджет региона целесообразно зачисление более высокой доли, чем из базовой. Предложен возможный алгоритм расчетов данного распределения налоговых поступлений.

**Теоретическая и практическая значимость работы** состоит в развитии научно-теоретических основ управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации; в возможности использования органами власти содержащихся в исследовании разработок по оценке результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации с учетом влияния на нее совокупности бюджетных угроз, а также выводов и рекомендаций по укреплению доходной части бюджетов. Основные результаты исследования могут быть применены в учебном процессе при преподавании курсов «Бюджетная система», «Налоги и налогообложение», «Риск-менеджмент».

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования докладывались автором на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях, форумах, конгрессах: Международной научно-практической конференции «Новая экономика – новое общество» (г. Вологда, филиал СПбГЭУ (СПбГИЭУ), 2013, 2014 гг.), Всероссийской научно-практической конференции «Социокультурная эволюция России и ее регионов» (г. Вологда, ИСЭРТ РАН, 2013 г.), Региональной научно-практической конференции «Молодые учёные – экономике региона» (г. Вологда, ИСЭРТ РАН,

2012, 2013, 2014, 2015 гг.), Ежегодной научной сессии аспирантов и молодых учёных (г. Вологда, ВоГУ (ВоГТУ), 2013 г.), Всероссийской научно-технической конференции «Вузовская наука – региону» (г. Вологда, ВоГУ (ВоГТУ), 2013 г.), Международном молодежном научном форуме «Молодые исследователи – регионам» (г. Вологда, ВоГУ (ВоГТУ), 2013, 2014, 2015 гг.), Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы инновационного развития территорий» (г. Коломна, МГОСГИ, 2013 г.), Международной научно-практической конференции «Проблемы развития экономики и сферы сервиса в регионе» (г. Сыктывкар, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН, 2014 г.), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем» (г. Уфа, ИСЭИ УНЦ РАН, 2014 г.), IV Всероссийской летней школе молодых исследователей эволюционной и институциональной экономики (г. Вологда, ИСЭРТ РАН, 2014 г.), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Социально-экономический потенциал региона и перспективы его развития» (г. Иваново, ИГХТУ, 2014 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики налогообложения» (г. Волгоград, 2014 г.), Международной научно-практической конференции «Развитие современной России: проблемы воспроизводства и созидания» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 2015 г.), Российском научно-образовательном форуме с международным участием «Малые Леденцовские чтения. Бизнес. Наука. Образование» (г. Вологда, ВИБ, 2015 г.), Четвертом Международном форуме «Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития» (г. Москва, 2015 г.), Международной научной конференции «Управление социально-экономическими системами» (г. Вологда, 2017 г.), Международной научно-практической конференции «ЛОМОНОСОВ-2017» (г. Москва, 2017 г.).

Разработки диссертанта нашли отражение в научных отчетах ВолНЦ РАН (ранее – ИСЭРТ РАН), в т.ч. прошедших государственную регистрацию (отчеты о

НИР «Эффективность бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (на примере Вологодской области)», «Кризис региональных бюджетов как угроза экономической безопасности страны», «Социальная ответственность бизнеса и социально-экономическое развитие, конкурентоспособность социально-экономических систем», «Совершенствование механизмов эффективного использования финансово-экономического и рекреационно-туристического потенциала территорий», «Развитие бюджетной системы региона в условиях обострения рисков дестабилизации экономической безопасности России»); внедрены в учебный процесс ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет»; применяются в практической деятельности Департаментом финансов Вологодской области.

**Публикации.** Основные положения, выводы и рекомендации исследования изложены в 19 научных публикациях (личный вклад автора – 13,7 п. л.), в том числе в коллективной монографии, 8 статьях в изданиях, рекомендованных ВАК, и 1 статьи в издании WoS.

**Объём и структура диссертационной работы** определена её общей концепцией, целью, поставленными задачами и логикой исследования. Диссертация изложена на 187 листах и состоит из введения, трёх глав, выводов и предложений, списка использованных источников из 193 наименований и 11 приложений, проиллюстрирована 34 рисунками и 46 таблицами, содержит 13 формул.

# 1 Теоретико-методологические аспекты управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

## 1.1 Экономическая сущность и факторы обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Перед Российской Федерацией стоит задача повышения уровня и качества жизни граждан, основой решения которой должны выступить модернизация и рост конкурентоспособности отечественной экономики, и как результат выход страны на траекторию долгосрочного устойчивого социально-экономического развития. Для ее выполнения требуется прочная финансовая основа, обеспечить которую без участия субъектов Федерации невозможно.

С позиции системного подхода регион (в переводе с латыни «regio» - страна, территория) представляет собой открытую, сложную, пространственную социально-экономическую систему, внутреннюю среду которой формируют ряд подсистем: экономическая, социальная и экологическая [139, 155]. Одним из ключевых свойств любой системы является устойчивость.

В толковых словарях понятие «устойчивость» в основном трактуется как стойкость, постоянство (табл. 1.1).

Таблица 1.1 - Трактовка понятия «устойчивость» в толковых словарях русского языка

Автор	Трактовка
В.И. Даль	«Устаивать, устоять против кого, чего – стоять твердо, выстоять, успешно противится силе, выдержать не уступить» [41].
С.И. Ожегов	«Держащийся твердо, не колеблясь, не падая» [97].
Д.Н. Ушаков	«Не поддающийся, не подверженный колебаниям и изменениям» [157].

В настоящее время сформулировано множество определений категории «устойчивость». При этом оно используется в различных сферах жизнедеятельности и распространяется на большое количество дисциплин. В экономической литературе единого мнения ученых о сущности данного понятия до настоящего момента не выработано.

Вместе с тем, предпринимались попытки систематизации авторских трактовок понятия «устойчивость», одна из которых была предпринята

Т.В. Усковой и представлена в виде групп, основанных на определенном подходе (табл. 1.2).

Таблица 1.2 - Подходы к сущности понятия «устойчивость» в экономической литературе

Авторы	Подход
Л.И. Абалкин, А.Я. Лившиц, Д.В. Гордиенко и др.	Устойчивость трактуется как безопасность, надежность, стабильность, прочность и целостность системы.
Н.Ф. Реймерс, М. Блауг, Т.Г. Краснова и др.	Устойчивость – это относительная неизменность системы.
Н.В. Чайковская, В.А. Кретинин и Е.С. Бодряшов	Под устойчивостью понимается способность социально-экономической системы сохранять динамическое равновесие.
М.Ю. Калинин, Л.Л. Терехова, Л.И. Лопатников, Е.В. Макарова	Устойчивость характеризуют как способность системы к развитию.

Источник: [155]

Исследовав мнения ученых о сущности данного понятия, с позиции системного подхода в нашем исследовании под устойчивостью будем понимать свойство системы, которое можно определить, как способность системы противостоять внутренним и внешним воздействиям, сохраняя динамизм развития, стабильные показатели (способность возвращаться к первоначальным параметрам при их отклонении) и оптимальные пропорции, необходимые для обеспечения эффективного использования ресурсов при достижении закрепленных целевых ориентиров.

Заметим, что устойчивость региона как сложной социально-экономической системы формируется из устойчивости составляющих ее подсистем, что предполагает ее декомпозицию по видам (экономическую, социальную, экологическую и пр.). Важной составляющей устойчивости экономической подсистемы есть устойчивость бюджета, поскольку он выступает ключевым инструментом реализации государственной социально-экономической политики.

Являясь одной из основных характеристик состояния бюджетов, понятие «устойчивость бюджета» не однозначно и дискуссионно в теоретических подходах к его сущности и характеристикам составляющих элементов. В научной литературе можно выделить несколько точек зрения о критериях и содержании данного понятия.

Так, ряд исследователей, среди которых Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко [126], Л.Ш. Лозовской, Е.Б. Стародубцева [127] и В.В. Ковалев [160], рассматривают

устойчивость бюджета (финансовое состояние региона) аналогично понятию «финансовая устойчивость хозяйствующего субъекта».

Применительно к экономическому субъекту понятие «устойчивость» может рассматриваться с точки зрения обеспечения равновесия и развития, т.е. способности противостоять воздействию внешней среды. Так, А.В. Грачев [36] сущность устойчивости бюджета определяет как равновесие, направленное на обеспечение территориального образования оставаться кредито- и платежеспособным за счет баланса между собственными и заемными средствами, используемыми для выполнения функций государства.

Г.Б. Поляк, Л.В. Давыдова и Л.Б. Пикман [40, 113, 118] устойчивость бюджета определяют как состояние бюджета, при котором возможно функционирование органа власти, позволяющее реализовать закрепленные за ним полномочия на основе полного своевременного финансирования принятых расходных обязательств, включая погашение и обслуживание долга.

Для данных авторов критериями устойчивости государственных финансов территорий являются: достаточность финансовых ресурсов и обеспечение платежеспособности региона.

Многими исследователями предпринимаются попытки классификации понятия «устойчивость бюджета» по временному критерию. Так, Т.В. Доронина подразделяет бюджетную устойчивость на текущую и перспективную. Текущая устойчивость представляет собой «движение денежных потоков (организация расходов, структура доходов и их динамика), которое позволяет обеспечить населению региона достойный уровень жизни, соответствующий общегосударственным стандартам» [44]. Под перспективной устойчивостью бюджета подразумевается «важнейший признак бюджета, ориентированного на развитие, что предполагает длительность сохранения его характеристик в режиме сбалансированности» [44]. Анализируя характеристику понятия «бюджетная устойчивость», трактуемую Т.В. Дорониной, следует отметить ее комплексный характер, охватывающий три ее сущностных аспекта: поддержание равновесия, обеспечение развития, стабильность функционирования под воздействием различных факторов.

Точку зрения Т.В. Дорониной разделяет также доктор экономических наук Р.Р. Ахметов<sup>1</sup>, выделяя кратко- и долгосрочную финансовую устойчивость региона. По мнению автора, краткосрочную можно определить методологически также как и финансовую устойчивость предприятия. Финансовая устойчивость на долгосрочную перспективу подразумевает стратегическую стабильность региона, способную противостоять факторам воздействия, которые могут привести к выходу системы из равновесия.

По мнению Изотовой Г.С. [55], финансовое состояние субъекта определяется не только через понятие «устойчивость», но и через «безопасность», указывая на то, что понятие «развитие» является их неотъемлемым и необходимым компонентом. Данный тезис доказывается тем, что «если экономика не развивается, то резко сокращаются возможности ее выживания, а также сопротивляемость и приспособляемость к внутренним и внешним угрозам» [38].

Многоаспектность понятия «устойчивость бюджета» состоит, прежде всего, в том, что, она тесно связана с другими экономическими категориями, характеризующими ее. Среди них, по мнению А.А. Никифоровой [87], следует выделять безопасность, гибкость, стабильность и развитие.

Основываясь на выше проведенном анализе, названные понятия не в полной мере отражают ее сущность. С позиции системного подхода, помимо перечисленных характеристик устойчивость бюджета также характеризуется связью с понятиями «надежность», «прочность» и «целостность» (рис. 1.1).

Отметим, что устойчивость бюджета зависит от того, насколько достаточной является доходная часть бюджета для реализации расходных обязательств, напрямую зависящая от темпов развития и степени использования доходного потенциала<sup>2</sup> региона, поскольку доходы бюджета являются финансовой основой реализации государственной социально-экономической политики.

---

<sup>1</sup> Ахметов, Р.Р. Проблемы повышения устойчивости региональных финансовых рынков / Р.Р. Ахметов // Финансы и кредит. - 2004. - № 12. - С. 34-36.

<sup>2</sup> «Доходный потенциал – это максимальный объем финансовых ресурсов, который может быть мобилизован в бюджет в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, исходя из уровня экономического развития...» [43]



Рисунок 1.1 - Взаимосвязь понятия «устойчивость бюджета» с другими экономическими категориями

Источник: составлено автором

Под доходной базой бюджета субъекта Федерации понимаем поступающие в бюджет субъекта Федерации денежные средства (совокупность налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений) в размере, закреплённом законодательством РФ, исходя из уровня экономического развития и степени использования доходного потенциала территории.

Несмотря на очевидную актуальность исследования проблематики обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов, ее изучению уделено гораздо меньше внимания, нежели вопросам общей теории и методологии устойчивости бюджетов различных уровней.

Так, в диссертационном исследовании О.И. Тишутиной предложено определять текущую и долгосрочную устойчивость доходной базы бюджета региона. Текущую устойчивость бюджета автор понимает как «состояние бюджета, обеспечиваемое органами власти ... субъекта Федерации, при котором достигается стабильность и полнота поступлений доходов, достаточных для осуществления обязательств региональных органов власти по расходам под воздействием внутренних и внешних факторов, оказывающих влияние на формирование финансовых потоков ... региона» [150]. Долгосрочная устойчивость, по мнению О.И. Тишутиной, «ориентирована на формирование

бюджетного потенциала в увязке со стратегией развития бюджетной системы РФ» [150].

Михеева Т.Н. и Казаковцева М.В. в своем исследовании придерживаются следующей трактовки: «устойчивость доходной базы субъектов РФ – это способность субъекта РФ сохранять финансовую достаточность доходной базы бюджета при изменении внутренних и внешних факторов, гарантирующую постоянную платежеспособность и инвестиционную привлекательность региона в целях обеспечения реализации полномочий органами власти субъекта, экономическое, социальное и политическое развитие региона в краткосрочном периоде и долгосрочной перспективе» [82].

Отметим, что управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации осуществляется в соответствии с общими принципами функционирования бюджетной системы РФ, в том числе установленных законодательно<sup>3</sup> [20, 39, 43], среди которых:

1) принцип достаточности, в основе которого лежит разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ. Доходы бюджета призваны обеспечивать реализацию (финансовое обеспечение) полного комплекса расходных обязательств, закрепленных за органами государственной власти (далее – ОГВ) и органами местного самоуправления (далее – ОМСУ);

2) принцип стабильности (предсказуемости) доходов бюджета достигается принятием законодательных актов, закрепляющих формирование доходов на длительный срок. Это позволяет обеспечить устойчивость поступлений в бюджет и возможность их долгосрочного прогнозирования и планирования;

3) принцип относительной автономности (самостоятельности<sup>4</sup>) доходов бюджета каждого уровня подразумевает не только формирование ресурсного обеспечения расходных обязательств, но и обеспечение финансовой самостоятельности как от других бюджетов бюджетной системы РФ, так и от ключевых предприятий-налогоплательщиков (недопущение моноструктурности

---

<sup>3</sup> Правовые основы формирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в РФ закреплены Конституцией РФ (ст. 57, 71-73), Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, федеральными и региональными законами, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

<sup>4</sup> В нашем исследовании понятия «автономия», «самостоятельность» и «независимость» используются в общем смысле как синонимы.

источников формирования доходной части бюджета);

4) принцип оптимального сочетания поступления собственных доходов бюджета<sup>5</sup>, безвозмездных поступлений и возвратных средств на разных фазах экономического цикла. Он подразумевает привязку бюджетной политики к экономическому циклу, предусматривающую определение масштабов изъятия из экономики и объема заимствований ресурсов в размере, обеспечивающем поддержание экономического роста (преодоление кризисных явлений и их последствий) и достаточном для обеспечения сбалансированности бюджетов и платежеспособности территорий;

5) принцип реалистичности и достоверности расчета бюджетных доходов позволяет принимать новые расходные обязательства только при условии их ресурсного обеспечения в полном объеме.

Исходя из выше сказанного, условиями обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации являются [67]:

- финансовая автономия – самостоятельность органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления в проведении бюджетно-налоговой политики по управлению собственными доходными источниками, позволяющих обеспечить предсказуемое выполнение расходных обязательств;

- сбалансированность доходных возможностей и расходных обязательств – достаточность финансовых средств для реализации расходных обязательств (собственных и делегированных), достигаемая посредством построения эффективного межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром (регионов с муниципалитетами);

- платежеспособность – способность обеспечивать своевременное выполнение денежных обязательств путем управления государственным (муниципальным) долгом<sup>6</sup>;

- развитие доходных возможностей территории.

---

<sup>5</sup> Под собственными доходами в данном исследовании будем понимать совокупность налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц в консолидированный бюджет субъекта Федерации.

<sup>6</sup> Поддержание объема государственного (муниципального) долга на экономически безопасном уровне и минимизации доли расходов на обслуживание и погашение заимствований в общем объеме расходов бюджета (в соответствии с нормами ст. 107 БК РФ).

При этом как справедливо заметили В.Б. Ияшвили и М.Е. Чичелев, что «хороший бюджет не тот, который обеспечивает максимальный объем бюджетных расходов, а тот, который в наибольшей степени способствует повышению уровня жизни (комфортности среды обитания) членов сообщества, с помощью создания условий для достижения максимально возможного результата» [58], поскольку, по мнению исследователей, «конечная обеспеченность граждан зависит от объема продукта, который они произведут» [58]. Это достигается, прежде всего, за счет реализации приоритетов и интересов государства, общества и личности<sup>7</sup>.

Таким образом, основную цель управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации можно определить как укрепление финансовой основы устойчивого развития территории и обеспечении комфортной среды обитания населения как необходимого условия для достижения максимально возможного результата – произведенного объема продукта, достигаемого путем реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности.

В качестве критериев управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации могут быть определены:

- результативность мер, прилагаемых для своевременного аккумулирования достаточного объема средств для выполнения расходных и долговых обязательств;

- гибкость и оперативность принимаемых управленческих решений под влиянием факторов воздействия на устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации;

- преемственность во времени и согласованность по уровням власти бюджетно-налоговой политики, реализуемой регионами и муниципалитетами.

Содержание понятия «устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации» в соответствии с выделенными критериями и целью управления понимается нами как способность бюджета в условиях

---

<sup>7</sup> Стратегические приоритеты и интересы государства, общества и личности в РФ определены в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (Источник: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 // КонсультантПлюс).

постоянно изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), закрепленных за ОГВ субъекта Федерации и ОМСУ, по реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности, сохраняя при этом динамизм развития территории [67].

В нашем исследовании речь идет об общей устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в силу их финансовой<sup>8</sup> и процессуальной<sup>9</sup> зависимости от федерального центра.

Ввиду того, что регион является открытой социально-экономической системой, обеспечение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъекта Федерации происходит под воздействием совокупности факторов.

Основываясь на разработках ученых и специалистов в области проблематики устойчивости бюджетов [3, 5, 9, 27, 28, 37, 43, 44, 48, 60, 62, 79, 87, 111, 117, 129, 141, 150, 175], а также исходя из практики организации бюджетного процесса в регионах РФ, была предложена группировка факторов по отношению к компетенции финансового органа власти региона, классифицируемая по источнику воздействия на внешние и внутренние.

Внешние факторы устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации - это факторы, которые воздействуют со стороны по отношению к государственным финансам территорий, т.е. влияют на доходную базу бюджета через исторически сложившиеся и географически обусловленные особенности региона, а также механизмы воздействия федерального центра (государственная политика, включающая ее составляющие экономическую, социальную, экологическую компоненты и пр.).

Используя один из инструментов стратегического анализа, а именно PEST-анализ, применяемый при анализе внешней среды объекта исследования,

---

<sup>8</sup> Порядка 18% доходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 году составляли межбюджетные трансферты; в 2015 году – 17%, в 2016 году – 16%.

<sup>9</sup> Выражается в установлении требований федерального законодательства по ограничению размера дефицита бюджета, предельного объема долга и расходов на его обслуживание, получении средств на реализацию делегированных с федерального на нижестоящие уровни бюджетной системы расходных обязательств и предметов совместного ведения федерального и регионального (муниципального) уровня управления.

внешние факторы устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации были объединены в четыре группы: политико-правовые, экономические, социальные и технологические.

К группе политико-правовых относятся геополитические и политические факторы, определяющие вектор государственной политики, а также правовое обеспечение бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики (законодательные факторы), проводимой на федеральном уровне.

Группу экономических факторов составляют: природно-климатические, ресурсные, внешнеэкономические, производственные, монетарные и туристические, то есть те, которые через развитие доходного потенциала территории влияют на устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации.

Группа социальных факторов включает демографические, интеллектуальные, потребительские и факторы социального самочувствия населения, то есть те факторы, которые, по сути, являются результирующими деятельности органов власти и управления субъектов Федерации и, вместе с тем, создают предпосылки для дальнейшего не только количественного, но и качественного социально-экономического развития.

К группе технологических факторов отнесены инфраструктурные, инновационные и экологические – факторы, зависящие от уровня технико-технологического развития социально-экономической системы.

Внутренние факторы устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации играют не меньшую, чем внешние факторы, роль. Непосредственное управление ими с помощью совокупности механизмов, методов и инструментов управления со стороны органов власти и управления позволяет обеспечить устойчивость наполнения бюджета.

Внутренние факторы были сгруппированы нами в соответствии с условиями обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (рис. 1.2). Факторы, характеризующие:

1) *управление собственными доходными источниками бюджета* (управление государственным и муниципальным имуществом, налоговое



Рисунок 1.2 - Факторы обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов регионов

Источник: составлено автором

администрирование, применение налоговых льгот, объем и структура собственных доходов бюджета);

2) *межбюджетное взаимодействие региона с федеральным центром* (объем, структура, сроки и порядок поступления межбюджетных трансфертов (МБТ) из федерального бюджета субъектам РФ, распределение расходных обязательств и доходных источников бюджетной системы);

3) *управление государственным (муниципальным) долгом* (объем и структура заимствований, расходы на обслуживание и погашение долга, задолженность бюджетных учреждений).

Сущность групп факторов, влияющих на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации представлена в приложении А.

Отметим, что воздействие приведенных на рисунке 1.2 факторов устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации различно по характеру влияния и возможности управления. Так, косвенное воздействие на обеспечение стабильности наполнения бюджетов регионов оказывают геополитические, политические, ресурсные, природно-климатические, внешнеэкономические, производственные, монетарные, туристические, потребительские, демографические, социального самочувствия населения, интеллектуальные, экологические, инфраструктурные и инновационные. Характер влияния остальных факторов является прямым. Всю совокупность внешних факторов можно считать практически неуправляемыми. Возможность управления ими со стороны финансовых органов власти регионов и финансовых органов местного самоуправления находится только в аспекте изменения правового обеспечения достижения устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта РФ в соответствии с компетенцией, которой наделены регионы (подробнее будет рассмотрено в п. 1.3 данного исследования), получении лояльности со стороны федеральной власти для реализации планов и проектов развития региона с участием федеральных средств, в воздействии на воспроизводственные процессы бюджетными инструментами

(налоги, льготы, субсидии и дотации). Остальные факторы являются управляемыми (табл. 1.3).

Таблица 1.3 - Классификация факторов обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации по возможности управления и характеру воздействия

		Возможность управления		
		управляемые	частично управляемые	неуправляемые
Характер воздействия	прямое	- управление государственным (муниципальным) имуществом; - налоговое администрирование; - объем и структура долга; - расходы на обслуживание и погашение заимствований; - задолженность бюджетных учреждений.	- льготное стимулирование; - объем и структура налоговых и неналоговых доходов; - объем, структура, сроки и порядок поступления межбюджетных трансфертов; - законодательные.	- распределение расходных обязательств и доходных источников по уровням бюджетной системы.
	косвенное	-	- политические; - ресурсные; - инновационные.	- геополитические; - природно-климатические; - монетарные; - производственные; - туристические; - внешнеэкономические; - потребительские; - демографические; - социального самочувствия населения; - интеллектуальные; - экологические; - инфраструктурные; - инновационные.
* курсивом обозначены внутренние факторы Источник: составлено автором				

Необходимо также отметить, что важное значение занимают непосредственно управленческие факторы обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Ими являются как профессиональная компетенция управленческих кадров, материально-техническое оснащение органов власти и управления, так и эффективность применяемых инструментов повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, которую можно определить через показатели эффективности управления государственным имуществом, качества бюджетного планирования, прогнозирования и исполнения бюджета, эффективности расходования бюджетных средств, получение дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета в результате положительных оценок работы финансовых органов территории, степень освоения

предоставленных межбюджетных трансфертов (будут проанализированы в разделе 2.3 данного исследования).

В целом, проведенный анализ сущностного содержания понятия «устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации» позволил определить, что она является одной из важных составляющих общей устойчивости региона как системы. Ключевой целью управления устойчивостью доходной базы бюджетов является укрепление финансовой основы устойчивого развития территорий и обеспечение комфортной среды обитания населения, как необходимого условия для достижения максимально возможного результата – произведенного объема продукта, достигаемого путем реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности.

Формирование и развитие доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации происходит под влиянием совокупности факторов внешнего и внутреннего характера, имеющих различную степень управляемости финансовым органом государственной власти субъекта Федерации и финансовым органом местного самоуправления и характер воздействия на доходы бюджета. Они являются подвижными, и для того, чтобы обеспечить устойчивость доходной базы, ими необходимо управлять. Достичь этого возможно за счет управления собственными доходными источниками бюджета и государственным (муниципальным) долгом субъекта Федерации, эффективного межбюджетного взаимодействия региона с федеральным центром и наращивания доходных возможностей территории.

Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации требует наличия адекватного информационно-аналитического обеспечения, основой которого является оценка.

## **1.2 Методические подходы к оценке управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации**

Ведущую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное управление,

осуществляемое в рамках избранной экономической политики. Важнейшим механизмом ее реализации является бюджет. Выступая как макроэкономический инструмент, он способен количественно и качественно влиять на эффективность общественного производства.

Необходимо отметить, что в последние годы наблюдается регионализация экономических процессов - функции их регулирования переходят от центра к территориям<sup>10</sup>. Поэтому роль бюджетов регионов и местных бюджетов усиливается, а сфера их влияния расширяется.

Используемую в Российской Федерации систему управления консолидированным бюджетом региона упрощенно можно представить в виде схемы, изображенной на рисунке 1.3. При этом субъект управления является многоуровневым, поскольку им выступает Министерство финансов РФ, финансовый орган власти региона и орган местного самоуправления (бюджетный аппарат).

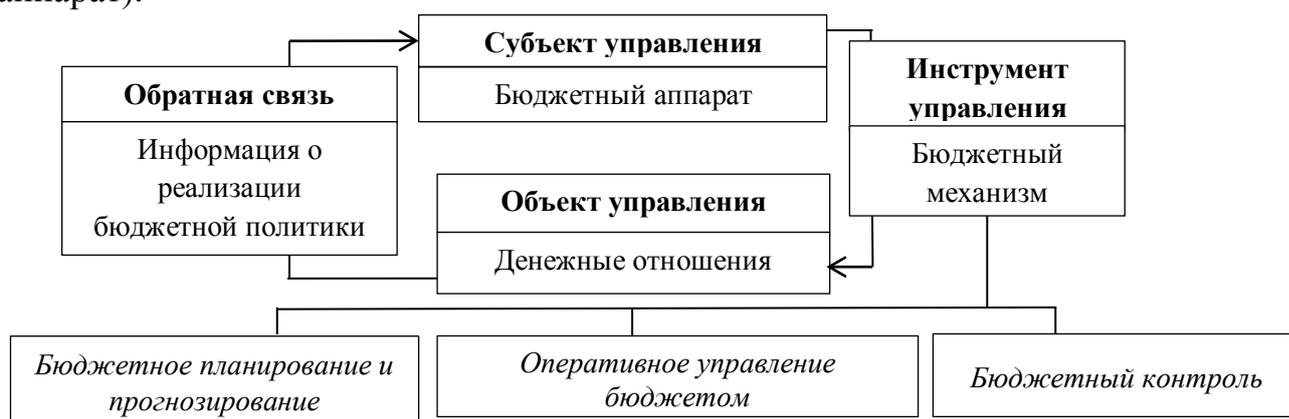


Рисунок 1.3 - Схема управления бюджетом региона в РФ

Источник: составлено автором по [140, 150]

Объектом управления являются денежные отношения, возникающие у государства с физическими и юридическими лицами по поводу перераспределения национального дохода при образовании и использовании фонда денежных средств, предназначенного для выполнения расходных обязательств органов власти и управления.

<sup>10</sup> Количество федеральных полномочий, делегированных на региональный и муниципальный уровни с 2004 по 2015 гг. увеличилось почти в три раза. По оценке Счетной палаты РФ, с 2012 по 2017 гг. объем переданных регионам полномочий увеличился на 82%, а в «регионах сформировалась устойчивая трансляция этих полномочий на муниципальный уровень» (источник: Копалкина, Е. Сомнения на трех уровнях. Почему нынешняя система госуправления оказалась неэффективной [Электронный ресурс] / Е. Копалкина. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/01/17/5a5dc0879a7947b7348f2440>).

Целью управления бюджетом является реализация бюджетной политики, которая осуществляется посредством бюджетного механизма. При функционально-управленческом подходе к бюджетному механизму в его составе выделяют блоки: бюджетного планирования и прогнозирования, оперативного управления (исполнения бюджета) и бюджетного контроля.

В системе управления бюджетом, управление устойчивостью доходной базы бюджета субъекта Федерации занимает важное место, поскольку оно встроено во все блоки бюджетного механизма и осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса (рис. 1.4).



Рисунок 1.4 - Алгоритм управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации и его место в бюджетном процессе  
Источник: составлено автором

На стадиях составления (разработки), рассмотрения и утверждения бюджета главной целевой установкой управления выступает выявление угроз наполнения бюджета, анализ возможного негативного влияния и разработка превентивных мер по его нивелированию.

При исполнении бюджета управление устойчивостью доходной базы бюджета заключается в своевременном принятии мер по предотвращению выпадения и (или) недополучения доходов, поиску резервов укрепления доходной части и возможностей оптимизации расходов, наиболее рациональному использованию источников покрытия дефицита, что обеспечивает своевременную и достаточную мобилизацию денежных ресурсов в бюджет.

На стадии составления, рассмотрения и утверждения отчетности об исполнении бюджета, выполняется сбор и обработка информации, необходимой для разработки корректирующих мер в сфере бюджетно-налоговой политики, получаемой, в том числе в результате проведения оценки состояния и результативности принятых управленческих решений.

В нашем исследовании под управлением устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации понимаем деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляемую в целях обеспечения своевременного и достаточного объема поступления денежных средств для развития и выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), посредством совокупности применяемых для обеспечения этого управленческих решений, приемов и методов, инструментов и механизмов [67, 156].

Система управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации, как и любая другая классическая система управления, состоит из двух подсистем: управляемой (объект управления) и управляющей (субъект управления). Объектом управления выступают денежные отношения по поводу формирования и использования финансовых ресурсов. Субъект управления – Министерство финансов РФ, финансовые подразделения ОГВ регионов и ОМСУ, которые посредством различных методов и инструментов в процессе прогнозирования, планирования, организации и координации деятельности, мотивации, контроля и корректировки осуществляют целенаправленное воздействие на объект управления с целью обеспечения

устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации<sup>11</sup>.

Заметим, что контрольная функция управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации предполагает осуществление оценки деятельности. Она позволяет создать необходимую информационно-аналитическую основу для принятия своевременных корректирующих мер.

Оценка отдельных элементов устойчивости региональных и местных бюджетов в настоящее время активно применяется в рамках программ социально-экономического развития территорий для определения результатов проводимой органами власти и управления бюджетной политики. Ее применение призвано укрепить уверенность в своевременном и достаточном наполнении доходной части бюджета с целью исполнения расходных обязательств [111]. Также анализ финансового состояния территорий проводят кредитные организации для расчета платежеспособности регионов и муниципалитетов при предоставлении ОГВ и ОМСУ средств для покрытия дефицита бюджета. Помимо этого, оценка устойчивости бюджета является одним из индикаторов инвестиционной привлекательности территорий, так как ее результаты позволяют инвесторам сделать оценку риска вложения капитала<sup>12</sup>.

Так, законодательно впервые в РФ рекомендации по оценке кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов РФ были разработаны в 2003 году Министерством финансов РФ. Набор индикаторов, имевшийся в обозначенной методике, был доработан в 2010 году в результате принятия Приказа Министерства финансов РФ №552 от 03.12.2010 г. «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», согласно которому оценку предложено проводить по шести направлениям [91]: бюджетное планирование, исполнение бюджета, управление

---

<sup>11</sup> Галухин, А.В. Управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: теоретико-методологические аспекты / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2015. – №5(79). – С. 135-147.

<sup>12</sup> Там же

государственным долгом, финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями, управление государственной собственностью и оказание государственных услуг, прозрачность бюджетного процесса, индикаторы выполнения указов Президента РФ от 07 мая 2012 г.

Так, в данную методику были включены индикаторы, позволяющие оценить эффективность применения налоговых льгот, удельный вес резервного фонда субъекта Федерации в объеме расходов регионального бюджета, прирост расходов, необеспеченных соответствующим приростом доходов, приемлемость уровня риска исполнения расходных обязательств в связи с погашением государственного долга субъекта РФ, эффективность управления финансовыми вложениями бюджетных средств, степень достижения целевых значений, предусмотренных в дорожной карте субъекта Федерации по выполнению указов Президента РФ от 07 мая 2012 г. и др. [91].

Помимо методических разработок Министерства финансов РФ в настоящее время применяется методика расчета ключевого показателя эффективности деятельности органа государственной власти [89] (далее - КРІ ОГВ). В нашем случае этим органом является финансовый орган власти региона (министерство, департамент, комитет финансов субъекта РФ).

В научном сообществе одним из первых, обратившихся к изучению проблематики анализа устойчивости бюджетов территорий, является Г.Б. Поляк [118]. Преимуществом его методики является легкость расчета, за счет чего достигается объективизация оценки состояния бюджетов регионов.

Специалисты по мониторингу финансовой устойчивости регионов В.Н. Едрнова и А.А. Кавинов [47] предложили проводить ее оценку путем расчета показателей: соотношения и структуры доходов и расходов; динамики доходов и расходов, дефицита (профицита); динамики структуры доходов и расходов; тенденций в развитии системы; исполнения бюджетов и использования заемных средств. Однако данная система индикаторов не позволяет охарактеризовать финансовую самостоятельность субъекта Федерации.

Доктора экономических наук, занимающиеся проблемами общественных финансов, Н.И. Яшина и И.А. Гришунина [177] для оценки устойчивости и качества управления бюджетами предложили использовать методику, схематично приведенную на рисунке 1.5. Их подход в основе своей содержит показатели, разработанные Министерством финансов РФ. Результатом ее проведения является составление и группировка показателей двух видов оценки: финансового состояния и качества бюджетного управления. Несомненным преимуществом методики Н.И. Яшиной и И.А. Гришуниной является элемент среднесрочного прогнозирования развития проблемной ситуации.

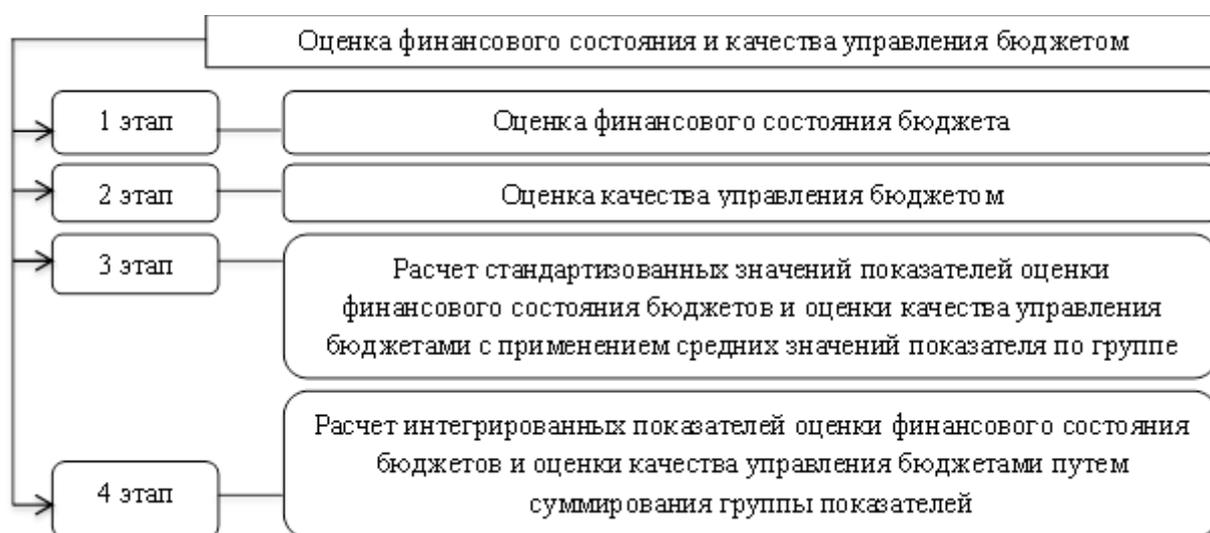


Рисунок 1.5 - Методика оценки финансового состояния и качества управления бюджетом  
Источник: [178]

В совместной работе Н.И. Яшиной и О.В. Емельяновой [174] предыдущий методический инструментарий был усовершенствован: были введены понятия «условно собственные доходы»<sup>13</sup> и «исключительно собственные доходы»<sup>14</sup>. Результатом нововведения стало использование коэффициентов, позволяющих разделить устойчивость бюджета на собственную и общую и дать их характеристику.

Дальнейшее развитие методология оценки устойчивости бюджетов получила в коллективной работе Н.И. Яшиной, А.В. Ясенева и В.Н. Ясенева [176].

<sup>13</sup> «Условно собственные доходы представляют собой налоговые доходы от федеральных налогов и сборов по ставке, установленной для зачисления в региональные и местные бюджеты» [174].

<sup>14</sup> «Исключительно собственные доходы включают поступления от региональных и местных налогов и сборов, неналоговые доходы и безвозмездные поступления от третьих лиц» [174].

Основные новшества, привнесенные авторами, состоят во включении блока коэффициентов, позволяющих оценить эффективность управления финансами территорий. Также был существенно расширен блок анализа платежеспособности регионов.

Доктором экономических наук Р.Р. Ахметовым [9] для оценки устойчивости финансовой системы субъектов РФ была выдвинута идея помимо бюджетных коэффициентов учитывать показатель «региональная ликвидность», рассчитываемый как отношение суммы кредиторской и дебиторской задолженности предприятий региона к ВРП. Однако отсутствие в свободном доступе информационной базы для его определения является недостатком.

Г.К. Лапушинская [70] предложила выполнять анализ бюджетов регионов с помощью индикатора дуговой логарифмической эластичности:

$$E_d = \frac{\ln\left(\frac{P_2}{P_1}\right)}{\ln\left(\frac{D_2}{D_1}\right)}, \quad (1.1)$$

где  $E_d$  – эластичность расходов по доходам;  
 $D_1, D_2$  и  $P_1, P_2$  – доходы и расходы соответственно по периодам.

Полученные результаты по ее методике предполагают восемь состояний, исключая ситуацию, когда соотношение расходов и (или) доходов на конец и на начало периода равно 0. По нашему мнению, данный методический инструментарий является сложным для применения не только простому обывателю, проводящему анализ, но и государственному служащему, поскольку помимо логарифмических расчётов для определения результатов оценки требуется квалифицированно подобрать подходящую модель, верно описывающую состояние бюджета.

Анализ авторских методик позволяет говорить о том, что существующие методические подходы к оценке состояния устойчивости бюджетов регионов являются весьма проработанными и значимыми. Однако, как справедливо заметила Н.Д. Шимширт, «в настоящее время механизм оценки финансовых позиций региона основан исключительно на анализе качества управления бюджетными ресурсами, что не только не отражает реальную

ресурсообеспеченность территории, но и искажает рейтинг ее социально-экономической динамики» [167].

Изучение проблематики устойчивости бюджетов позволило выявить недостаток внимания со стороны ученых и практиков к вопросу оценки управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, поскольку наиболее близкими ей являются исследования О.И. Тишутиной и М.В. Казаковцевой.

Так, методика оценки текущей устойчивости доходной базы субъекта РФ была предложена О.И. Тишутиной [150]. Ее уровень автор предлагает определять с помощью трех показателей: уровня бюджетной автономии, степени бюджетной зависимости и текущей финансовой устойчивости бюджета. Необходимо отметить, что первые два показателя являются обратными друг другу и их одновременное использование нецелесообразно. Предлагаемый автором показатель «устойчивости бюджета» характеризует лишь соотношение полученных из федерального бюджета межбюджетных трансфертов и собственных доходов региона, не позволяя определить уровень достаточности денежных средств для исполнения обязательств органов власти.

Несомненным преимуществом методического подхода О.И. Тишутиной является включение оценки бюджетных угроз устойчивости регионов в анализ состояния устойчивости бюджета субъекта РФ. Однако он не носит комплексный характер, что не позволяет получить качественные результаты.

В исследовании Казаковцевой М.В. [60] оценка устойчивости доходной базы бюджета региона, предложенная О.И. Тишутиной была развита. Этапы ее проведения можно представить в виде последовательности (рис. 1.6).

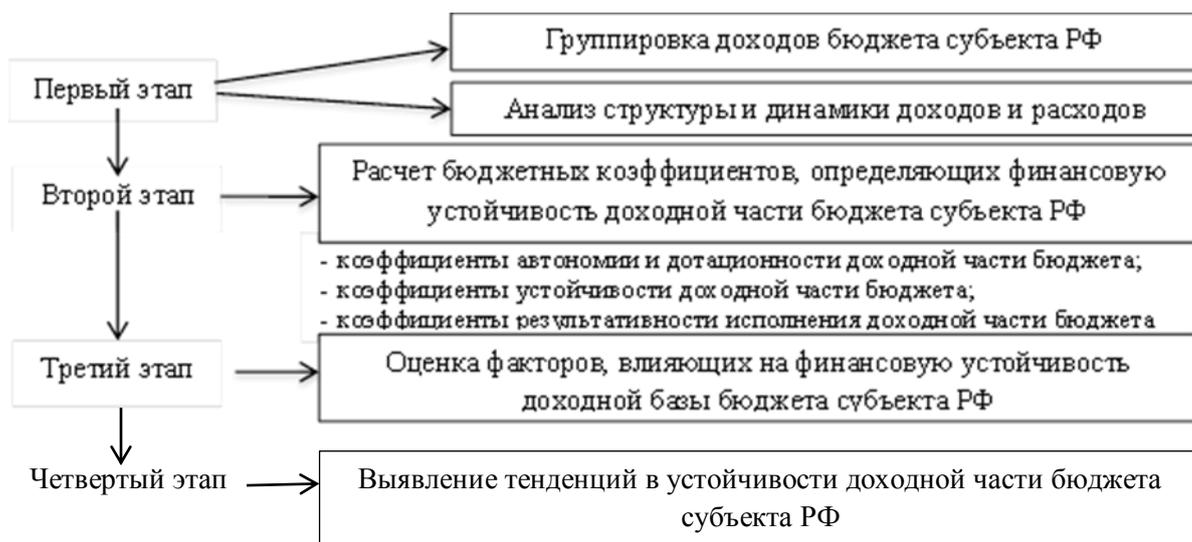


Рисунок 1.6 - Методика оценки устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта РФ, предложенная М.В. Казаковцевой

Источник: [60]

В работе [60] автором предложено проводить оценку уровня устойчивости доходной базы бюджетов субъектов РФ путем расчета трех групп бюджетных показателей:

- коэффициенты автономии и дотационности доходной части бюджета (коэффициент автономии, коэффициент дотационности, коэффициент соотношения государственного долга к собственным доходам бюджета, коэффициент чистой финансовой независимости, коэффициент качества финансовой помощи);

- коэффициенты устойчивости доходной части бюджета (коэффициент покрытия расходов бюджета налоговыми доходами, коэффициент покрытия текущих расходов, коэффициент общей налоговой устойчивости, коэффициент собственной финансовой устойчивости, коэффициент текущей финансовой устойчивости, коэффициент соотношения текущих расходов к общей сумме расходов по бюджету, коэффициент трансфертного покрытия);

- коэффициенты результативности исполнения доходной части бюджета (коэффициент соотношения дефицита бюджета к объему доходов бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета, коэффициент исполнение собственных доходов бюджета в относительном выражении).

Вместе с тем, спектр бюджетных показателей оценки устойчивости доходной базы бюджета, предлагаемых М.В. Казаковцевой, несмотря на ее

комплексность и целостность, требует актуализации поскольку не позволяет учесть аспекты оценки влияния на состояние доходной части бюджета применения налоговых преференций, структуры источников собственных доходов, степени покрытия закрепленных за регионами и делегированных им расходных обязательств, оценки своевременности поступления и степени освоения межбюджетных трансфертов, определения уровня децентрализации финансовых ресурсов, объема, структуры и оценка влияния государственного (муниципального) долга региона на его социально-экономическое развитие. Кроме того, отсутствуют показатели ресурсной обеспеченности регионов и развития доходных возможностей территорий.

Достоинством предложенной методики можно назвать использование укрупненных показателей, их динамику и структуру доходных и расходных статей консолидированного бюджета субъекта Федерации. Выявление ключевых бюджетных показателей, отражающих изменение устойчивости бюджета, безусловно, способствует снижению трудоемкости при ее оценке.

Вместе с тем, методические подходы Казаковцевой М.В. и Тишутинной О.И., несмотря на достаточно высокий уровень их проработанности, носят ограничительный характер в виду того, что они сформированы под определенный тип территорий. Так, по заявлению самих авторов [60, 150], в первой работе ими являются среднетотационные регионы, а во второй – приграничные субъекты Федерации. Отсутствие в методике, предложенной Казаковцевой М.В., учета влияния бюджетных угроз и определения интегрального уровня устойчивости доходной базы бюджета субъекта РФ не позволяет в полной мере осуществить ее качественную оценку, комплексный анализ и сравнение с другими субъектами РФ.

Таким образом, изучение существующих методических подходов, посвященных анализу бюджетов регионов, показало, что авторы рассматривают различные аспекты бюджетной устойчивости (прил. Б). Однако методическое обеспечение оценки, позволяющей определить степень достижения целей и задач бюджетной политики по управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, до сих пор не разработано.

Проведенный критический анализ существующих методик позволил присоединиться к мнению докторов экономических наук, профессоров, занимающихся проблематикой устойчивости бюджетов Н.И. Яшиной и С.Н. Яшина [173], в том, что система коэффициентов оценки должна быть сформирована с учетом ряда требований. Так, они должны [156, 173]:

1. быть максимально информативны и объективны;
2. их количество должно быть оптимальным для учета наиболее важных составляющих объекта оценки;
3. рассчитываться только по данным существующей в открытом доступе отчетности;
4. давать возможность проводить рейтинговую оценку субъектов РФ как в пространстве (в сравнении с другими территориями), так и во времени (ежемесячно, ежеквартально, ежегодно и т.д.);
5. обладать универсальностью для применения ко всем оцениваемым регионам.

Помимо этого, система оценки должна учитывать влияние бюджетных угроз, то есть позволять осуществлять оценку риска выхода системы (бюджета) из устойчивого состояния в неустойчивое.

Для того чтобы выявить возможности повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, необходимо исследовать применяемые методы и инструменты ее управления. Это обстоятельство требует изучения отечественной и зарубежной практики управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

### **1.3 Методы управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации: отечественный и зарубежный опыт**

Набор методов, составляющих основу управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, представляет собой

единую систему. Ведущее место в ней занимают аспекты разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, зависящие от исторических, политических, культурных и экономических особенностей конкретной территории.

В настоящее время бюджетный процесс в РФ законодательно регламентирован таким образом, что регионы и муниципалитеты значительно ограничены в рычагах увеличения собственных финансовых ресурсов [57, 81]. Доля, которую формируют региональные и местные налоги в консолидированных бюджетах субъектов РФ, отражает их все еще малозначимую роль в вопросах реализации полномочий ОГВ и ОМСУ территорий (рис. 1.7).



Рисунок 1.7 - Региональные и местные налоги в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007-2016 гг.

Источник: рассчитано автором по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов

В рамках налоговых доходов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, ОГВ регионов и ОМСУ в настоящее время могут влиять на возможность увеличения доходов с помощью закрепленных законодательно рычагов (прил. В):

1) по налогу на имущество организаций регионы могут определять конкретный размер налоговой ставки в пределах 2,2% и устанавливать разные ставки налога, исходя из категории налогоплательщика и объекта налогообложения. Также региональные органы власти могут устанавливать

дополнительные налоговые льготы и основания для их применения (ст. 380 Налогового кодекса РФ (далее - НК РФ));

2) по транспортному налогу налоговые ставки могут быть изменены субъектами Федерации в пределах 10 раз (с 2010 года). Они устанавливаются исходя из мощности и экологического класса двигателя, категории транспортных средств (далее – ТС) и других характеристик. Разрешено установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории ТС, а также с учётом срока полезного использования ТС. Отдельным категориям налогоплательщиков разрешено не уплачивать авансовые платежи по налогу в течение налогового периода (ст. 361 НК РФ);

3) по налогу на прибыль регионам предоставлено право применять свою ставку в интервале от 13,5 до 18% (на период 2017-2020 гг. максимальная ставка – 17%);

4) упрощённая система налогообложения (УСН) даёт возможность территориям варьировать налоговыми ставками в пределах 5-15% в зависимости от категорий налогоплательщиков в случае, если объектом налогообложения являются доходы за вычетом расходов (ст. 346 НК РФ);

5) ставки, порядок и сроки уплаты, а также льготы по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц по решению муниципальных образований могут быть изменены в пределах, ограниченных федеральным законодательством (ст. 394 НК РФ). Замена налога на имущество физических лиц и земельного налога на единый налог на недвижимость оставляет за регионами возможности выбора порядка определения налогооблагаемой базы (кадастровой или инвентаризационной стоимости) вплоть до 2020 года, а также изменения налоговых вычетов, ставок и льгот (ст. 406 НК РФ);

6) по НДФЛ субъекты РФ вправе устанавливать иные, отличные от установленных на федеральном уровне, размеры вычетов с учетом своих региональных особенностей (ст. 222 НК РФ);

7) органы местного самоуправления могут изменять налоговую базу и объект налогообложения в рамках патентной системы налогообложения (ст. 346.43 НК РФ) и системе налогообложения в виде ЕНВД, изменять ставки налога на игорный бизнес (ст. 369 НК РФ);

8) органам государственной власти (в городах федерального значения) и органам местного самоуправления разрешено вводить торговый сбор, изменять ставки и льготы по нему (Гл. 33 НК РФ).

В качестве дополнительной меры налоговой компетенции ОГВ регионов и ОМСУ разрешено устанавливать дополнительные требования при предоставлении отсрочек и рассрочек по уплате региональных и местных обязательных платежей, а также ограничения при предоставлении инвестиционного налогового кредита (ст. 64,67 НК РФ).

Помимо этих мер, увеличить объем финансовых ресурсов регионы могут за счет расширения налоговой базы федеральных налогов, отчисления от которых поступают в региональные и местные бюджеты (акцизы, НДС, НДФЛ).

Несмотря на незначительный удельный вес в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 1.4), их увеличение за счет мобилизации неналоговых доходов, также является важным источником формирования доходов бюджета.

Компетенция ОГВ регионов и ОМСУ по управлению неналоговыми доходами закреплена в БК РФ и предусматривает возможность изменения только доли прибыли государственных (муниципальных) унитарных предприятий, оставшейся после уплаты обязательных платежей, в размерах, определяемых в соответствии с законами субъекта РФ (ст. 57 БК РФ), правовыми актами представительных органов муниципальных образований (ст. 62 БК РФ).

Таблица 1.4 - Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ и СЗФО в 2007, 2014 и 2016 гг., %

Доходы	2007 г.		2014 г.		2016 г.	
	Субъекты РФ	Субъекты СЗФО	Субъекты РФ	Субъекты СЗФО	Субъекты РФ	Субъекты СЗФО
Доходы всего, в т.ч.:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
налоговые и неналоговые доходы, в т.ч.:	82,4	87,9	82,1	85,5	84,1	87,2
налоговые доходы	74,7	69,5	74,2	76,6	76,9	79,9
неналоговые доходы	7,7	18,4	7,9	8,9	7,2	7,3

Источник: рассчитано автором по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов

На объемы финансовой помощи из федерального бюджета (бюджетные кредиты, дотации и субсидии) ОГВ регионов и ОМСУ могут повлиять только

косвенно. Исключением являются безвозмездные поступления, в виде грантов, выделяемые по результатам оценки деятельности органов власти и управления.

В то же время, опыт ряда стран (к их числу можно отнести США и Канаду) свидетельствует, что эффективная реализация бюджетной политики достигается при предоставлении дополнительных налоговых полномочий, стимулирующих ОГВ и ОМСУ к совершенствованию управления устойчивостью доходной базы региональных и местных бюджетов.

Так, отличительная черта бюджетной системы США состоит в том, что в бюджеты каждого уровня поступают только те налоги, полномочиями по администрированию которых наделены органы власти этого уровня [189]. Данный порядок обеспечивает органам власти штатов большую финансовую самостоятельность и контроль за закрепленными за ними доходными источниками.

Напротив, опыт построения бюджетного федерализма, например, в Германии, отражает тот факт, что распределение поступлений основных формирующих доходную часть бюджетов налогов (совместные налоги в 2014 году формировали более 70% налоговых доходов консолидированного бюджета страны [13]) между несколькими уровнями бюджетной системы является прогрессивным механизмом, поскольку позволяет органам власти Земли влиять на определение нормативов отчислений от совместных налогов, а также усиливают их мотивацию для мобилизации в максимальной степени налогового потенциала за счет совершенствования фискальной функции налогов. Данный подход взят на вооружение и в других федеративных государствах (прил. Г), например, в Австрии [164].

Помимо разграничения доходных источников по уровням бюджетной системы в зарубежной практике управления устойчивостью доходной базы региональных и местных бюджетов применяются меры укрепления доходной базы и обеспечения сбалансированности. Так, с этой целью в Германии в 2010 году была принята Стабилизационная программа, предполагающая реализацию пакета антикризисных мер активизации экономического роста за счет стимулирования инвестиций и потребительского спроса. Также в 2010 году был создан Совет стабилизации – институт проведения согласованной фискальной

политики, предусматривающий объединение представителей федерального правительства и правительств Земель в целях мониторинга финансового состояния бюджетов и принятия коллегиальных решений по фискальной политике [13].

Попытки стимулирования экономического роста (в т.ч. за счет увеличения бюджетных инвестиций, размещения региональных облигаций для финансирования инвестиционных программ) для преодоления кризисных явлений и увеличения будущих доходов бюджетов предпринимались в США, Мексике, Австралии, Польше в 2008-2009 гг. Однако, начиная с 2010 года, приоритетом экономической политики в мире стало повышение макроэкономической устойчивости и оздоровление бюджетных показателей. Для этого органами власти многих развитых стран были ужесточены фискальные ограничения. Так, применялись решения о расширении налогооблагаемых баз (в т.ч. вывод объектов налогообложения из теневого сектора экономики, борьба с офшорами в Германии), замораживание заработных плат работников бюджетного сектора (Италия, Греция), сокращены расходы и повышены ставки налогов (к примеру, НДС в Испании, Великобритании, Германии, акцизов на табак, налогов с продажи недвижимости). В ряде стран были ужесточены требования к финансовым организациям. В Великобритании, Франции и Италии введены повышенные налоги (до 50%) на бонусы сотрудников банковского и финансового секторов. При этом страны, сильно зависящие от изменений мировой конъюнктуры, ужесточили бюджетные правила и ввели дополнительные ограничения на допустимые объемы дефицита и заимствований. Большее распространение в рамках бюджетного планирования получило использование не базового, а консервативного сценария макроэкономического прогноза. В качестве мер приведения расходов в соответствие с доходами применялась оптимизация (в ряде случаев секвестр) и повышение эффективности бюджетных затрат, переход системы бюджетного финансирования с дотирования предприятий на введение полной имущественной ответственности экономических агентов за реализацию обязательств, принятых перед органами власти, потребителями и партнерами.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры органами власти и управления по развитию доходного потенциала, выявлению резервов укрепления доходной и оптимизации расходной частей бюджетов, различия в уровне социально-экономического развития территорий сохраняют горизонтальную дифференциацию регионов по размеру бюджетной обеспеченности и возможности исполнения комплекса расходных обязательств. С целью преодоления данной проблемы применяются механизмы сглаживания.

Для этого обратимся к опыту федеративных государств. Так, в Германии система выравнивания включает [43]:

- выравнивание с помощью поступления НДС в территориальные бюджеты пропорционально численности населения и доли, занимаемой данной территорией в общем объеме поступления НДС по стране;

- горизонтальное выравнивание через перераспределение бюджетных ресурсов между территориальными бюджетами без вмешательства федерального правительства;

- федеральные гранты территориям с низким уровнем доходов бюджетов, а также регионам с высоким уровнем доходов бюджетов как компенсация за выравнивающие платежи.

В Бразилии финансовая помощь штатам осуществляется за счет трансферта средств следующих фондов [43]:

1) фонд компенсации за экспортируемую продукцию формируется в размере 10% налога на промышленную продукцию и распределяется между территориями пропорционально объему экспорта;

2) фонд развития штатов наполняется из размера 21,5% поступлений от налогов на промышленную продукцию и на прибыль и распределяется между штатами прямо пропорционально численности населения и обратно пропорционально подушевой бюджетной обеспеченности;

3) фонд развития муниципалитетов формируется в размере 22,5% поступлений от налогов на промышленную продукцию и на прибыль и распределяются между муниципалитетами прямо пропорционально численности населения;

4) фонды развития слаборазвитых регионов: поступает 3% отчислений от налогов на промышленную продукцию и на прибыль.

В Индии помощь штатам реализуется в виде общего трансферта, направляемого на финансирование текущих расходов. Объем средств, который им предоставляется, определяется по формуле из пяти этапов, учитывая размер бюджетной обеспеченности, численность населения, коэффициент собираемости налогов, площадь территории, а также экспертный индекс, отражающий обеспеченность штата социальной инфраструктурой.

В то же время, даже в США и Канаде, несмотря на то, что никогда не декларировались необходимость выравнивания социально-экономического развития территорий и достижение равных среднедушевых расходов по стране в целом, из субфедеральным уровням осуществляется помощь в объеме порядка 20% доходной части бюджетов в виде грантов [135]. При этом североамериканский бюджетный федерализм рассчитан на привлечение, в первую очередь, частного капитала, а налоговые льготы распределяются как косвенная форма стимулирования предпринимательской деятельности, что способствует развитию предпринимательства, наращиванию доходных возможностей территорий [120].

Однако, как показывает опыт, даже с учетом финансовой помощи вышестоящих бюджетов в условиях значительной неопределенности бюджетообразующих показателей обеспечить финансовую основу реализации полного комплекса расходных обязательств не всегда получается. Возникший в результате этого недостаток бюджетных средств покрывается за счет источников финансирования дефицита и ресурсов, ранее аккумулированных в резервных фондах территорий (ст. 81.1 БК РФ)<sup>15</sup>. Исходя из того факта, что большинство бюджетов регионов РФ в период после 2008 года исполняются с дефицитом и «сверхдоходов», которые можно заложить в резервный фонд в большинстве своем не имеют (рис. 1.8), интерес представляют только практика использования возвратных средств.

---

<sup>15</sup> Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179.

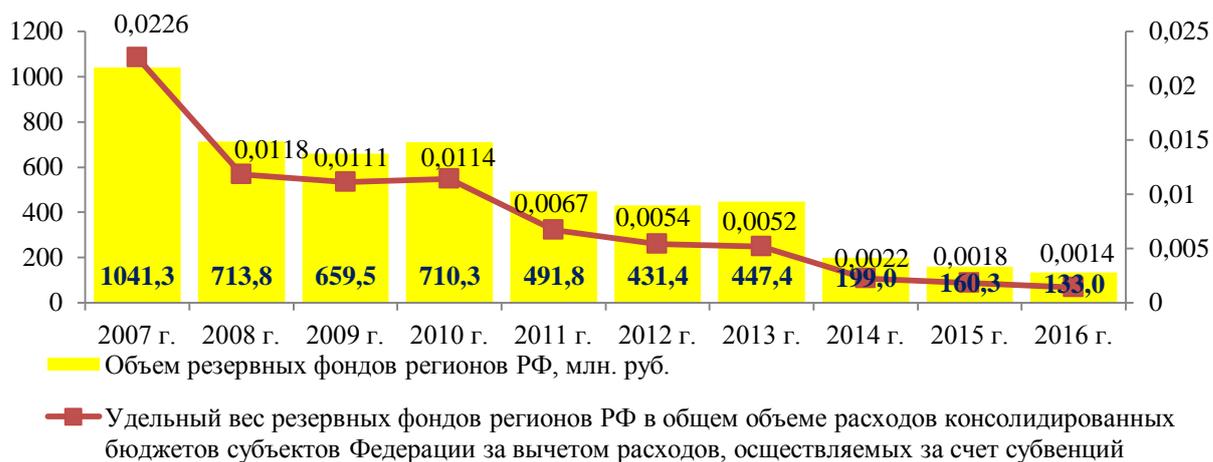


Рисунок 1.8 - Динамика объема резервных фондов регионов РФ

Источник: рассчитано автором по данным отчетности об исполнении бюджетов Федерального казначейства

В Германии верхняя граница субфедерального долга законодательно не ограничена при условии обеспечения сбалансированного бюджета. Однако она может быть превышена в кризисные годы в случае принятия территориальным органом власти соответствующего решения о дополнительном объеме заимствований. Также в этой стране существует конституционное ограничение величины краткосрочных заимствований, которые варьируются по регионам от 8 до 12% доходов бюджета.

В Испании объем долга территорий возможно увеличивать при согласовании с министерством финансов страны до тех пор, пока расходы на его обслуживание и погашение не достигнут 25% текущих доходов региона. При этом объем краткосрочных заимствований ограничен величиной 30% доходов бюджета.

В Италии для регионов по привлечению заимствований налагаются ограничения аналогичные как в Испании. Кроме того, местным органам власти разрешено использование процентных свопов<sup>16</sup> при перезаключении имеющихся соглашений.

Национальное законодательство Франции требует формирование территориальных бюджетов «действительно сбалансированными», не предполагая верхней границы заимствований, если это не повлияет на долгосрочную

<sup>16</sup> Позволяют заменять обязательства с фиксированной ставкой на плавающую и наоборот.

финансовую дееспособность.

Использование средне- и долгосрочных заимствований во многих странах мира возможно только для финансирования капитальных расходов и при рефинансировании имеющейся задолженности. Например, это характерно для таких государств как Германия, Франция, Испания, Италия. Кроме того, в первых трех из названных стран регионам разрешено использовать краткосрочные заимствования на покрытие временного дефицита ликвидности.

Необходимо отметить, что долговая политика регионов не должна быть рискованной (например, превышение максимальных ограничений по долгу и по расходам на его обслуживание), поскольку в противном случае она несет под собой множество угроз для бюджетов регионов и социально-экономического развития территорий в перспективе. Об этом наглядно свидетельствует как опыт зарубежных государств<sup>17</sup> (например, Греция и Аргентина), так и российских регионов, взрывной рост долговой нагрузки в которых за последние годы уже привел к секвестру расходов их бюджетов (будет подробно рассмотрено в п. 2.2 данного исследования).

В РФ, как в годы с профицитным бюджетом, так и в кризисные периоды бюджетная политика в целом была неизменной – минимизация расходов и дефицита бюджета с накоплением нефтегазовых сверхдоходов в федеральных резервных фондах<sup>18</sup>. Однако как показывает опыт функционирования данных инструментов такой подход себя не оправдывает<sup>19</sup>, поскольку данная парадигма представляет собой сдерживание расходов, прежде всего на развитие экономики<sup>20</sup>, т.е. на наращивание доходной базы бюджета будущих периодов. Безусловно, кратковременно ранее зарезервированные средства позволяют минимизировать последствия недопоступления доходов, однако в долгосрочной

---

<sup>17</sup> Уровень долговой нагрузки регионов стран ОЭСР за 2007-2013 гг. вырос с 10 до 22% ВВП: в Германии до 27%, в Испании – 21%, в Канаде – 52%.

<sup>18</sup> В настоящее время на региональном уровне отсутствуют единые подходы к формированию и использованию средств резервных фондов. А их объем отражает малозначимую роль зарезервированных средств в обеспечении устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

<sup>19</sup> Доходы от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния за 2007-2014 гг. (892 млрд. руб.) почти в 2,5 раза меньше расходов на обслуживание государственного долга (2031 млрд. руб.).

<sup>20</sup> Удельный вес капиталовложений в РФ составил порядка 10%, объем бюджетных инвестиций снизился с 2007 года почти вдвое.

перспективе это тормозит социально-экономическое развитие, а также процессы модернизации и диверсификации экономики, сужает и дестабилизирует доходную базу бюджета.

Таким образом, рассмотренный зарубежный опыт управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволяет заключить, что в РФ, безусловно, полезным является как совершенствование методов, уже применяемых в РФ, так и новаций отечественного бюджетного процесса на основе адаптации положительных практик иностранных государств. Ими могут выступить: подход «согласованной» фискальной политики территорий и федерального центра, применяемый в Германии, стимулирующий характер перераспределения налоговых доходов Бразилии, элементы конкурентного федерализма США (передача дополнительной налоговой компетенции стимулирующего характера регионам) [67].

Обобщая мнения специалистов по бюджетному анализу и практику бюджетного процесса в РФ, обеспечение устойчивости наполнения консолидированных бюджетов регионов достигается за счет<sup>21</sup>:

- налоговых и неналоговых доходов;
- межбюджетных трансфертов, полученных из федерального центра, а также ее встроенных стабилизаторов:
  - ▶ возвратных финансовых ресурсов;
  - ▶ средств резервных фондов регионов.

Отметим, что, с точки зрения бюджетно-правового регулирования, каждый из перечисленных источников предполагает использование разных методов обеспечения устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации. Совокупность методов управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации можно классифицировать по методам управления общей теории менеджмента. В результате совмещения двух классификаций образована матрица группа методов менеджмента – бюджетно-правовой институт управления (табл. 1.5).

---

<sup>21</sup> Галухин, А.В. Управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: теоретико-методологические аспекты / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2015. – №5(79). – С. 135-147.

Таблица 1.5 - Матрица методов управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

		Группа методов менеджмента		
		экономические	организационно-административные	социально-психологические
Бюджетно-правовой институт управления	институт собственных доходов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. приватизация имущества, которое не обеспечивает выполнение государственных (муниципальных) функций и полномочий;</li> <li>2. инвентаризация и переоценка объектов налогообложения и государственного и муниципального имущества;</li> <li>3. изменение элементов налогообложения (квотирование налогов);</li> <li>4. взыскание долгов с неплательщиков, сокращение и ликвидация задолженности путем ее реструктуризации.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. снятие административных барьеров ведения бизнеса;</li> <li>2. содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физическими и юридическими лицами.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. повышение налоговой культуры налогоплательщиков;</li> <li>2. мотивация ответственных лиц по выявлению и мобилизации резервов повышения доходной части бюджета;</li> <li>3. использование институтов гражданского общества в мобилизации собственных доходов бюджета.</li> </ol>
	институт межбюджетных трансфертов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. полное финансирование делегированных на региональный и муниципальный уровни полномочий из федерального бюджета;</li> <li>2. оказание финансовой помощи бюджетам других уровней.</li> <li>3. включение в программы софинансирования федеральных программ и проектов.</li> </ol>	<p>соблюдение требований бюджетного законодательства (ограничения предельной величины бюджетного дефицита, государственного (муниципального) долга).</p>	<p>налаживание тесных неформальных контактов между региональными и федеральными органами исполнительной власти</p>
	институт долговой политики	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. привлечение заимствований в объемах, необходимых и достаточных для обеспечения исполнения всех расходных обязательств;</li> <li>2. рефинансирование долга за счет конверсии и пролонгации;</li> <li>3. обеспечение равномерности выплат по обслуживанию и погашению долга;</li> <li>4. реструктуризация просроченной кредиторской задолженности.</li> <li>5. предоставление государственных гарантий только при наличии соответствующего обеспечения;</li> <li>6. учет доступности кредитных ресурсов коммерческих банков.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. оценка долговой емкости бюджета;</li> <li>2. ежегодный анализ объема и структуры долга;</li> <li>3. разработка и реализация плана привлечения долговых заимствований в соответствии с определенными объемами, источниками и условиями привлечения заимствований;</li> <li>4. координация территорий с федеральным центром в вопросах управления долговой политикой;</li> </ol>	<p>создание и поддержание имиджа территории как надежного заемщика</p>
	институт бюджетного риск-менеджмента	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. формирование резервов в случае получения сверхдоходов;</li> <li>2. использование накопленных резервов в соответствии с установленными целями их расходования;</li> <li>3. минимизация снижения объемов поступления денежных средств в казну;</li> <li>4. контроль поступления денежных средств в бюджет;</li> <li>5. соблюдение установленных лимитов бюджетных обязательств</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. увязка стратегического и бюджетного планирования;</li> <li>2. применение сценарного подхода при разработке проекта бюджета;</li> <li>3. раздельное планирование действующих и принимаемых расходных обязательств.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. использование творческого подхода риск-менеджера к управлению устойчивостью доходной базы бюджета;</li> <li>2. усиление прозрачности и подотчетности ОГВ и ОМСУ.</li> </ol>

Данная матрица отражает характер управленческого воздействия со стороны органов власти и управления на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации по каждому из источников ее обеспечения.

В целом, проведенный анализ теоретико-методологических аспектов управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволил определить:

1) с точки зрения системного подхода устойчивость доходной базы бюджета является важной составной частью общей устойчивости региона;

2) понятие «устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации» представляет собой способность бюджета в условиях постоянно изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), закрепленных за органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, по реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности, сохраняя при этом динамизм развития территории.

3) обеспечить устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта РФ возможно путем целенаправленного управления совокупностью факторов развития доходного потенциала, управления собственными доходными источниками и государственным (муниципальным) долгом, а также межбюджетного взаимодействия региона с федеральным центром;

4) управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации требует оценки его результативности с учетом влияния совокупности бюджетных угроз;

5) обеспечение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации носит комплексный характер и достигается путем применения широкого спектра методов, выбор которых зависит от характера управленческого воздействия и источника обеспечения устойчивости.

## **2 Анализ состояния и управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов (на примере субъектов СЗФО)**

### **2.1 Тенденции развития доходного потенциала субъектов СЗФО**

Как было обозначено в первой главе исследования, одним из направлений обеспечения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации выступает развитие доходного потенциала территории, основанное на устойчивом социально-экономическом развитии. От него напрямую зависит ресурсное обеспечение реализации мероприятий государственной политики, способность территориального образования отвечать по взятым на себя обязательствам перед кредиторами [81].

Выявить тенденции, влияющие на развитие доходного потенциала территорий с целью определения направлений и резервов активизации экономического роста и увеличения на этой основе доходных возможностей консолидированных бюджетов субъектов Федерации предлагаем путем анализа социально-экономического развития территорий.

#### *1) Замедление темпов экономического развития регионов.*

Очевидно, что определяющим детерминантом, наиболее полно отражающим темпы социально-экономического развития регионов, можно принять индекс физического объема ВРП. Анализ его динамики за 2007-2015 гг. позволил выявить характерную для всех субъектов федерального округа и для РФ в целом черту – постепенное замедление темпов экономического роста (табл. 2.1).

Основываясь на данных прогноза социально-экономического развития РФ [148], в ближайшие годы экономическое развитие в стране, начавшееся в 2017 году, в среднесрочной перспективе сохранит темпы ниже средне мировых. Более того, общая неопределённость трендов макроэкономических показателей может возрасти в связи с ростом волатильности ключевого параметра формирования доходов бюджетной системы РФ – цен на углеводороды [114].

Таблица 2.1 - Индекс физического объема ВРП регионов РФ на душу населения, в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году

Регион	Года								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
г. Санкт-Петербург	113,0	109,2	94,2	105,4	108,2	104,2	103,1	101,0	101,4
Калининградская область	119,8	104,6	91,4	107,5	104,5	104,6	102,1	104,6	98,5
Ленинградская область	106,2	105,2	99,5	105,3	106,4	106,1	100,2	100,2	104,6
Новгородская область	105,4	108,3	98,8	102,2	103,6	108,3	101,9	105,2	102,2
Архангельская область	112,1	100,1	102,1	100,9	101,6	100,5	105,4	101,1	100,1
Псковская область	105,5	103,2	93,9	105,7	106,4	100,2	100,2	99,5	98,0
Республика Коми	99,5	103,2	98,4	102,5	105,6	101,7	103,1	95,7	98,3
Вологодская область	105,2	96,6	87,2	105,6	106,8	104,9	100,3	103,0	101,3
Мурманская область	102,3	99,9	91,1	99,3	99,7	100,6	104,1	101,3	101,2
Республика Карелия	108,4	95,3	87,5	104,3	102,1	101,4	93,4	100,1	100,4

Источник: рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Президент России В.В. Путин в Ежегодном послании Федеральному Собранию РФ в 2014 году обозначил задачу «вырваться из ловушки нулевых темпов роста, в течение трех-четырёх лет выйти на темпы роста выше среднемировых...Только так можно ... укрепить хозяйственную независимость» [121], обеспечить национальную безопасность страны, выполнить все социальные обязательства и повысить уровень и качество жизни россиян. При этом Президент РФ в Послании Федеральному Собранию в декабре 2015 года еще раз акцентировал внимание на том, что основная часть конкурентного производства России до сих пор сосредоточена в сырьевом и добывающем секторах экономики.

Потенциал для этого есть. Так, по оценке С.Ю. Глазьева с учетом свободных производственных мощностей (порядка 40%) с учетом скрытой безработицы потенциал роста выпуска продукции при нынешних показателях занятости составляет около 20%. При этом сырьевая база страны позволяет увеличить выпуск продукции десятикратно, научно-технический потенциал используется едва ли на четверть, судя по утечке умов (по 200 тыс. специалистов в последние три года) и технологий<sup>22</sup>.

Также бесспорным фактором повышения темпов экономического развития является более полное использование ресурсов, которыми располагают регионы СЗФО (прил. Д). Задействовать эти резервы можно, в том числе за счет бюджетного финансирования в части повышения инвестиционного характера

<sup>22</sup> Глазьев, С. Выбор будущего [Текст] / С. Глазьев, А. Нагорный // Газета Завтра. – 2016. - №22. – Режим доступа: <http://zavtra.ru/content/view/glazev-2/>

государственных финансов территорий, развития программно-целевого бюджетирования, позволяющего повысить прозрачность и разграничить ответственность использования бюджетных средств, а также более активно подключать к реализации программных мероприятий хозяйствующие субъекты. Результатом этого будет рост ВРП и доходных возможностей территорий в целом.

*2) Зависимость экономики и доходных возможностей регионов от результатов деятельности их ключевых хозяйствующих субъектов.*

Анализ структуры экономики регионов позволил выявить факт моноструктурности ряда территорий. Так, основу экономики Республики Коми, Архангельской, Вологодской и Новгородской областей составляет промышленность. На ее долю в данных регионах приходится почти половина добавленной стоимости ВРП. Подобная ситуация ставит бюджеты моноструктурных территорий в зависимость от результатов хозяйственной деятельности ключевых предприятий-налогоплательщиков.

Наиболее ярким примером и доказательством озвученного тезиса выступает Вологодская область. Более 56% объемов отгруженной продукции обрабатывающих производств в 2015 году приходилось на металлургию, еще порядка 24% составляла химия (прил. Д). Зависимость бюджетной системы Вологодской области от предприятий ОАО «Северсталь» и ОАО «ФосАгро», наглядно проиллюстрирована на рисунке 2.1 и в приложении Д.<sup>23</sup>

Таким образом, можно сделать вывод о том, что экономическая политика требует реальной, а не декларативной диверсификации – приоритет необходимо отдавать секторам, ускоренное развитие которых будет способствовать снижению зависимости экономики (в том числе и бюджетов регионов) от финансово-экономического состояния ключевых хозяйствующих субъектов (табл. 2.2).

---

<sup>23</sup> Снижение поступлений от налога на прибыль в 2009 г. на 76,9% привело к снижению его доли в собственных доходах областного бюджета на 35,2 п. п. (с 60,5 до 25,3%) и как следствие к падению налоговых доходов на 46%.



Рисунок 2.1 - Налоговые платежи, поступившие в консолидированный бюджет Вологодской области от предприятий металлургической и химической отраслей региона  
 Источник: рассчитано автором по данным Отчета о поступлении налогов и сборов в консолидированный бюджет Российской Федерации по основным видам экономической деятельности Федеральной налоговой службы форма №1-НОМ

Таблица 2.2 - Доля налоговых доходов ключевой бюджетобразующей отрасли в объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, %

Регион СЗФО	Года									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Республика Карелия	15	20	15	17	22	18	14	14	14	13
Республика Коми	61	70	52	51	54	45	44	22	21	20
Архангельская область	16	16	17	15	13	13	13	14	12	15
Вологодская область	38	35	13	24	23	13	14	12	20	18
Калининградская область	21	23	16	18	17	13	12	14	14	17
Ленинградская область	23	25	31	33	32	35	32	19	17	23
Мурманская область	26	21	18	18	21	19	21	20	18	22
Новгородская область	15	19	15	13	19	15	14	14	13	13
Псковская область	18	17	23	18	16	17	17	16	16	16
г. Санкт-Петербург	21	25	18	19	22	19	18	23	23	23

Источник: рассчитано автором по данным отчета о поступлении налогов и сборов в консолидированный бюджет Российской Федерации по основным видам экономической деятельности Федеральной налоговой службы форма №1-НОМ

### 3) Увеличение зависимости региональных экономик от внешних рынков.

Одним из драйверов экономического роста территорий, безусловно, является наращивание поставок продукции за рубеж. Так, к экспортоориентированным регионам в СЗФО в 2015 году относились Республика Карелия и Республика Коми,

Архангельская, Мурманская, Вологодская, Новгородская и Ленинградская области. В число регионов федерального округа, в которых импорт превышал экспорт, входили г. Санкт-Петербург, Калининградская и Псковская области (табл. 2.3). Отметим, что экспортоориентированные территории в большинстве своем в рассматриваемом периоде стали еще более завязанными на поставки на внешний рынок. При этом регионы, где импорт превышал экспорт, увеличили зависимость от ввозной продукции.

Таблица 2.3 - Соотношение экспорта и импорта субъектов Федерации, раз

Регион	Года									2007-2015 гг.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Архангельская область	4,25	6,01	17,4	27,4	25,3	10,5	8,69	11,4	16,4	12,15
Республика Коми	4,75	3,14	2,25	4,32	9,45	9,16	11,8	12,9	9,64	4,89
Мурманская область	5,70	6,45	4,78	8,64	4,95	2,78	3,01	5,07	6,02	0,32
Вологодская область	5,83	7,95	5,69	9,51	6,36	7,16	6,62	5,51	4,97	-0,86
Республика Карелия	3,61	3,55	4,48	5,96	4,56	4,12	4,45	4,55	4,72	1,11
Ленинградская область	1,27	1,33	1,96	2,16	2,06	3,09	2,71	3,61	3,17	1,9
Новгородская область	2,95	2,96	2,41	2,32	2,27	2,22	1,83	1,68	1,67	-1,28
г. Санкт-Петербург	0,89	0,93	0,75	0,49	0,66	0,64	0,63	0,72	0,78	-0,11
Псковская область	0,45	0,24	0,09	0,07	0,06	0,10	0,24	0,34	0,39	-0,06
Калининградская область	0,08	0,06	0,11	0,09	0,13	0,15	0,14	0,23	0,34	0,26
СЗФО	0,99	1,03	1,09	0,94	1,03	0,96	0,93	1,02	1,16	0,17
Регионы РФ	1,77	1,74	1,80	1,72	1,68	1,67	1,66	1,74	1,88	0,11

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели, 2016 г.; Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b16\\_14p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_14p/Main.htm)

Необходимо отметить, что моноструктурность экспортных поставок (прил. Д) так же, как и однобокость экономик регионов, генерирует риски сокращения доходной базы бюджетов вследствие изменения экономической конъюнктуры в мире. Для решения данной проблемы необходимо расширение номенклатуры отечественной конкурентоспособной продукции, в т.ч. поставляемой на внешние рынки, выход на новые рынки сбыта. Бесспорно, можно согласиться с мнением В.В. Путина, что «экспансия российской продукции должна стать естественной стратегией развития национального бизнеса и всей

российской экономики». Для того чтобы органы власти были в этом были более активны предлагается включить в перечень ключевых показателей эффективности отраслевых министерств и в целом Правительства РФ рост объемов несырьевого экспорта.

Помимо стимулирования экспорта, развитию доходного потенциала регионов способствует импортозамещение и импортоопережение (прил. Д). Помощь в этом, как было отмечено в Послании Президента РФ, «могут оказать отечественные сырьевые и инфраструктурные компании, которые при реализации своих проектов должны ориентироваться на отечественного производителя, формируя тем самым спрос на его продукцию» [121]. Кроме того, введение санкций целым рядом стран и ответного продуктового эмбарго со стороны России также является шансом для импортозамещения.

#### 4) Замедление инвестиционных процессов субъектов Федерации.

Долгосрочное социально-экономическое развитие регионов невозможно без капиталовложений. За 2007-2015 гг. объем инвестиций в основные средства снизился во всех субъектах СЗФО за исключением Новгородской области (табл. 2.4).

Таблица 2.4 - Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах, в % к предыдущему году

Регион	Года								2007-2015 гг., %
	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	
Новгородская область	110,2	122,8	97,9	99,9	109,4	108,9	109,9	106,2	184,0
г. Санкт-Петербург	141,9	101,4	83,3	113,8	92,6	100,2	95,1	87,4	105,2
Псковская область	155,6	102,5	74,0	102,5	128,2	80,9	91,4	79,5	91,2
Мурманская область	98,3	153,2	81,6	86,3	89,7	81,2	91,2	104,9	73,9
Ленинградская область	86,6	111,1	107,7	142,4	100,8	69,4	63,2	103,3	67,4
Калининградская область	122,9	134,2	78,8	84,6	106,3	84,1	76,3	86,0	64,5
Республика Коми	75,2	113,8	124,7	99,8	104,4	65,3	93,4	77,8	52,8
Республика Карелия	93,0	122,5	68,1	117,4	100,7	82,3	80,8	86,2	52,6
Архангельская область	129,2	95,3	49,8	126,5	101,8	79,3	59,9	92,5	34,7
Вологодская область	103,8	85,8	71,5	116,2	120,3	38,6	77,3	94,0	25,0
СЗФО	113,2	106,1	84,5	115,4	101,5	77,2	86,2	90,5	71,6
Регионы РФ	123,8	109,4	86,5	106,2	106,6	99,8	90,5	92,5	110,8

Источник: рассчитано автором по данным Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Согласно расчетам, для решения задачи удвоения ВВП России к 2025 г. (т.е. за 10 лет со среднегодовым темпом прироста экономики в 7,5%) необходимо обеспечить эффективность капиталовложений на уровне не менее 25% и долю накопления – не ниже 30% ВВП. Активнее использовать инвестиционный потенциал внутренних сбережений призвал также В.В. Путин, для чего предложено упростить процедуру выпуска и приобретения корпоративных облигаций, повысив их привлекательность для потенциальных инвесторов (в т.ч. граждан) путем освобождения от налогообложения (в т.ч. НДФЛ) купонного дохода на эти облигации.

Помимо инвестиций частного сектора социально-экономическому развитию регионов способствуют капиталовложения, осуществляемые из бюджетов. Их объемы за 2007-2016 гг. среди регионов СЗФО выросли только в Республике Карелия, Ленинградской, Псковской и Калининградской областях (табл. 2.5).

Таблица 2.5 - Капитальные расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в сопоставимых ценах, млн. руб.

Регион	Года							2016 к 2007 гг., %
	2007	2008	2009	2012	2014	2015	2016	
Псковская область	2213,9	2437,8	1872,2	3174,9	3665,8	1656,7	3448,1	155,7
Ленинградская область	9961,5	13352,2	11137,5	8661,5	13199,8	13562,2	13536,9	135,9
Калининградская область	7995,6	13863,5	14936,5	12547,6	15458,0	16494,6	10334,3	129,3
Республика Карелия	3099,2	4114,3	2521,7	2499,6	2544,3	2464,0	3560,4	114,9
Новгородская область	2268,7	4731,2	4829,9	4794,6	3148,8	1897,3	2175,0	95,9
г. Санкт-Петербург	127234,5	172231,3	135563,6	65656,1	85914,5	64362,1	77644,7	61,0
Вологодская область	8675,8	10631,4	6106,6	5681,8	5210,5	4527,1	4095,4	47,2
Мурманская область	5911,7	7449,4	5865,8	3289,4	3164,0	2738,2	2160,5	36,5
Архангельская область	21663,6	25918,3	25497,5	5437,2	6963,7	5671,7	5063,2	23,4
Республика Коми	22420,5	23686,9	25590,2	5418,4	5677,5	4836,0	2798,7	12,5
СЗФО, млрд. руб.	187,6	250,7	196,0	119,5	144,9	120,5	126,6	67,5
Регионы РФ, млрд. руб.	1746,7	1968,2	1406,7	1325,6	1044,4	977,8	928,2	53,1
Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Федеральной службы государственной статистики								

Причиной этого стало ужесточение бюджетной политики на федеральном уровне и урезание «незащищенных» расходных статей в контексте приоритета макроэкономической стабильности и необходимости исполнения социальных обязательств. Кроме того, более серьезного внимания со стороны федерального

центра следует уделять вопросам финансирования инвестиционных программ регионов<sup>24</sup>.

Отчасти, изменить сложившуюся парадигму бюджетной политики можно в результате повышения эффективности бюджетных расходов путем перехода от неэффективных форм поддержки хозяйствующих субъектов в виде взносов в уставный капитал к выделению средств на конкретные инвестиционные проекты, а также развития механизма государственно-частного партнерства. Помимо этого, спад инвестиционной активности выступает стимулом для активного принятия мер, направленных на привлечение инвесторов, например, за счет улучшения делового климата, устранения административных барьеров ведения бизнеса, развития инженерной и коммунальной инфраструктуры, совершенствования инструментов государственной поддержки участников инвестиционной деятельности<sup>25</sup> для расширения списка лиц ее получателей, создания имиджа территорий стабильного социально-экономического положения.

*5) Ухудшение финансовых результатов деятельности организаций.*

Замедление темпов экономического развития территорий и дестабилизация мировой конъюнктуры сказались на финансовых результатах функционирования предприятий. Прибыль прибыльных организаций в 2015 году не достигла уровня 2007 года в реальном выражении в Новгородской, Вологодской и Мурманской областях. При этом удельный вес прибыльных организаций сократился как во всех субъектах СЗФО, так и в целом по РФ (табл. 2.6).

Ухудшение показателей функционирования экономических субъектов произошло вследствие опережающего роста экономики увеличение расходов на производство продукции<sup>26</sup>. Это привело к сокращению финансовых возможностей

---

<sup>24</sup> Объем ресурсов, выделенных из федерального бюджета в рамках ФАИП, за 2010-2016 гг. в совокупности по субъектам РФ в реальном выражении увеличились. Объем субсидий, выделенных регионам РФ из федерального бюджета на 11,6%, по Вологодской области – на 59,7%..

<sup>25</sup> Например, в Вологодской области законодательно предусмотрено предоставление налоговых льгот (по налогу на имущество и транспортному налогу), налогового кредита, регионального залогового фонда, государственных гарантий.

<sup>26</sup> Номинальная начисленная заработная плата работников за 2007-2015 гг. в реальном выражении увеличилась на 17%. Индекс цен производителей промышленных товаров превысил 176%, индекс потребительских цен на товары и услуги по РФ составил 214% к уровню 2007 года.

организаций и обусловило формирование ситуации так называемого «инвестиционного цунгцванга<sup>27</sup>».

Таблица 2.6 - Прибыль прибыльных организаций и их удельный вес в общем количестве организаций в регионах

Регион	2007 г.		2009 г.		2011 г.		2015 г.		2007-2015 гг.		
	уд. вес	млрд. руб.	п. п.	%*	%**						
Псковская область	73,9	2,5	71,2	2,3	59,3	3,5	62,9	14,3	-11,0	572,0	267,1
Калининградская область	67,9	12,5	61,6	13,2	61,5	19,4	60,3	70,9	-7,6	567,2	264,8
Республика Коми	69,4	24,1	65,0	47,5	63,4	95,8	61,6	78,0	-7,8	323,7	151,1
Архангельская область	68,5	15,7	58,0	33,0	58,7	23,8	66,7	49,9	-1,8	317,8	148,4
г. Санкт-Петербург	87,0	299,0	80,8	306,9	81,2	506,0	70,7	890,9	-16,3	298,0	139,1
Ленинградская область	73,8	62,6	68,6	65,5	68,1	82,0	66,2	165,9	-7,6	265,0	123,7
Республика Карелия	63,5	11,9	50,9	2,0	55,7	25,4	54,7	27,4	-8,8	230,3	107,5
Новгородская область	67,9	24,1	63,6	28,0	65,1	24,8	63,6	47,6	-4,3	197,5	92,2
Вологодская область	77,8	75,8	63,4	31,5	66,2	41,9	65,9	140,4	-11,9	185,2	86,5
Мурманская область	70,5	43,1	64,9	35,6	64,1	50,7	55,2	71,0	-15,3	164,7	76,9
СЗФО	75,4	571,3	68,8	565,5	69,3	873,4	67,0	1802,9	-8,4	315,6	147,4
Регионы РФ, трлн. руб.	76,6	6,1	69,9	5,4	71,9	8,6	67,4	14,3	-9,2	234,4	109,5

\*изменение прибыли прибыльных организаций в текущих ценах  
\*\*изменение прибыли прибыльных организаций в сопоставимых ценах  
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Выходом из сложившейся ситуации, по нашему мнению, помимо мер государственной поддержки, отмеченных выше, может быть повышение прибыльности организаций за счет освоения инноваций: продуктовых (расширение номенклатуры товаров и объемов реализации продукции, выход на новые потребительские сегменты), технологических (уменьшение материальных и прочих затрат на производство товаров) и аллокационных (повышение эффективности системы управления хозяйствующим субъектом). Их реализация позволит не только улучшить показатели функционирования организаций, но также будет способствовать расширению инвестиционных возможностей компаний.

*б) Рост закредитованности заемщиков.*

Для социально-экономического развития немаловажное значение имеют ресурсы кредитных учреждений. Так, объем средств, выданных юридическим

<sup>27</sup>Цунгцванг – ситуация, в которой любое действие приводит к ухудшению ситуации.

лицам и индивидуальным предпринимателям в 2007-2016 гг. возросли в регионах РФ более чем в 2,5 раза (в СЗФО – в 2,4 раза; табл. 2.7).

Таблица 2.7 - Объем задолженности по кредитам юридических лиц на конец года в расчете на душу населения, в сопоставимых ценах, тыс. руб.

Регион	2007 г.	2009 г.	2011 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 к 2007 гг., %
г. Санкт-Петербург	91,2	237,5	282,1	309,4	262,0	255,7	237,4	260,3
Калининградская область	42,1	125,7	159,8	178,6	118,1	109,4	76,8	182,4
Ленинградская область	35,3	63,9	126,9	133,9	113,9	94,4	109,1	309,1
Архангельская область	36,0	86,0	68,1	99,6	95,5	108,9	37,7	104,7
Вологодская область	47,3	77,7	119,9	101,9	73,8	59,8	37,6	79,5
Псковская область	12,0	34,3	53,2	59,4	49,1	43,2	36,9	307,5
Новгородская область	18,2	68,5	72,7	86,3	47,7	48,6	44,6	245,1
Республика Карелия	16,1	45,6	60,5	65,5	43,5	42,9	38,7	240,4
Мурманская область	25,1	54,1	67,7	64,4	34,9	33,6	30,8	122,7
Республика Коми	21,4	34,2	39,2	41,1	28,9	27,1	20,1	93,9
СЗФО	51,9	128,4	161,3	177,7	145,6	139,9	124,3	239,5
Регионы РФ	49,5	113,9	135,4	154,8	126,1	126,3	124,4	251,3

Источник: данные официального сайта Центрального Банка РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=sors>

За анализируемый период более активно стала проявляться кредитная модель поведения населения. Объем кредитов, выданных физическим лицам возрос в РФ в реальном выражении почти в 2,3 раза (в СЗФО – в 3 раза; табл. 2.8).

Несмотря на значительное увеличение задолженности юридических и физических лиц перед кредитными организациями, возможности роста вклада ресурсов банков в экономический рост есть. При этом есть возможность увеличить вклад банковской системы в наращивание доходного потенциала территорий. Она заключается в использовании банков как источника финансирования целевых программ, поскольку при их финансировании участвует и частный капитал. В качестве стимула в развитии данного вида деятельности кредитных учреждений могут выступить льготные ставки по этим займам с компенсацией государством или предоставление на них гарантии [83].

Таблица 2.8 - Объем кредитов, предоставленных физическим лицам на конец года в расчете на душу населения, в сопоставимых ценах, тыс. руб.

Регион	Года							2016 к 2007 гг., %
	2007	2009	2011	2013	2014	2015	2016	
Ленинградская область	11,2	10,0	32,1	54,2	51,5	36,9	45,4	405,4
г. Санкт-Петербург	19,1	25,8	60,4	80,6	76,1	55,3	68,1	356,5
Псковская область	10,4	7,7	24,4	44,8	40,6	28,5	33,8	325,0
Калининградская область	15,6	11,5	38,9	54,9	50,4	34,1	41,0	262,8
Мурманская область	23,3	18,4	46,0	80,0	76,0	53,6	61,2	262,7
Архангельская область	18,7	14,8	38,3	60,6	55,8	38,6	45,0	240,6
Новгородская область	15,6	9,7	31,9	53,8	47,0	31,8	36,7	235,3
Республика Карелия	19,6	15,4	41,5	64,9	59,5	38,8	45,2	230,6
Республика Коми	25,9	16,5	42,8	71,2	69,5	49,4	51,6	199,2
Вологодская область	21,0	13,0	38,1	57,4	51,1	32,9	38,8	184,8
СЗФО	18,1	17,5	45,5	67,4	63,1	44,6	53,4	295,0
Регионы РФ	17,9	24,0	43,2	61,1	53,0	35,4	41,3	230,7

Источник: данные официального сайта Центрального Банка РФ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.cbr.ru/statistics/?PrId=sors>

Однако их реализация удерживается высокой стоимостью средств как для банковского сектора (стоимость фондирования возросла вследствие повышения ключевой ставки ЦБ РФ за 2014 год с 5,5 до 17,0%, ограничения возможности привлечения зарубежного капитала в результате введения секторальных санкций, необходимости поднятия ставок по вкладам для населения с целью поддержания привлекательности данного источника вложения средств вследствие роста инфляционных ожиданий в экономике), так и для конечных заемщиков (рис. 2.2).

При этом ужесточение денежно-кредитной политики предопределило невыполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», в соответствии с которым объем инвестиций должен быть увеличен до 25% ВВП к 2015 г. и до 27% ВВП к 2018 г. При этом норма накопления в 2015 г. составила только 18% ВВП.

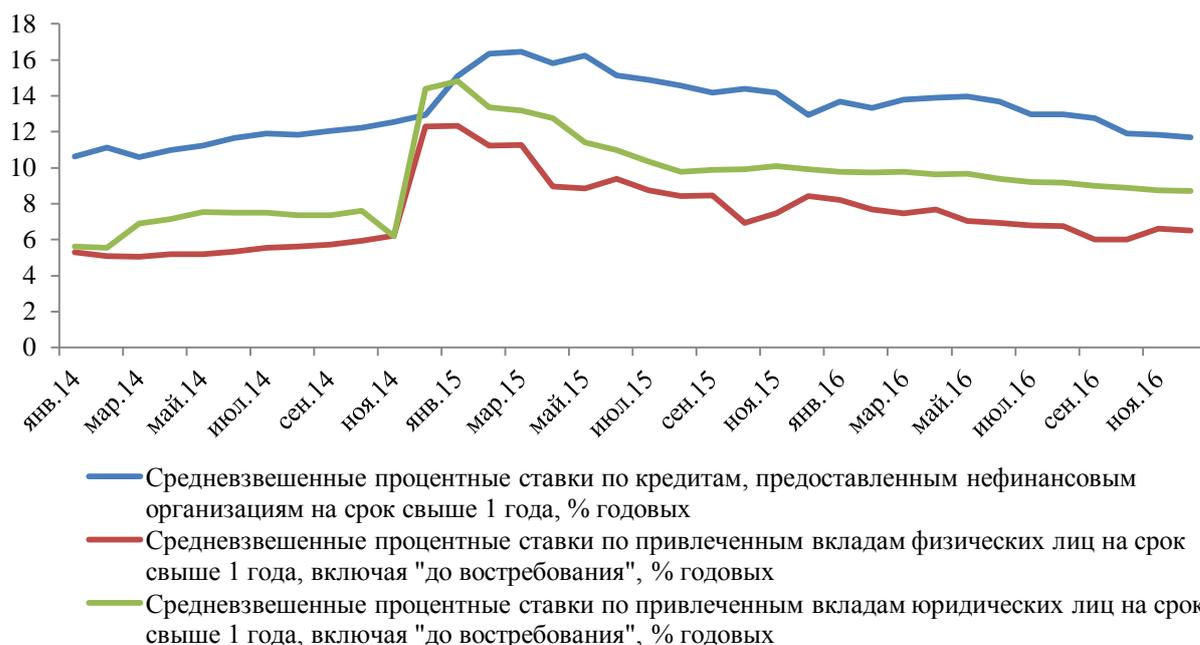


Рисунок 2.2 - Средневзвешенная процентная ставка по кредитам нефинансовым организациям и вкладам физических и юридических лиц в 2014–2016 гг.

Источник: данные ЦБ РФ

Отметим, что долговое бремя заемщиков, номинированное в иностранной валюте, зависит помимо ставки за пользование заемными средствами также и от изменения курса денежной национальной валюты. Изменения валютного рынка приводят к переоценке портфеля займов и являются причиной возникновения внереализационных затрат, что сокращает налогооблагаемую прибыль и, как следствие, поступления по налогу на прибыль в бюджет<sup>28</sup>.

#### 7) Замедление темпов роста доходов населения.

Темпы экономического развития регионов напрямую влияют на денежные доходы населения, налоговые поступления от которых в настоящее время являются ведущим доходным источником консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Номинальная начисленная заработная плата работников организаций за анализируемый период увеличилась (табл. 2.9). Однако в 2013–2015 гг. реальные среднедушевые доходы населения сократились на 7%. Кроме того, под вопросом становится выполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 об увеличении к 2018 г. размера реальной заработной платы в 1,4 – 1,5

<sup>28</sup>По оценке Департамента финансов Вологодской области корпоративный долг ОАО «Северсталь» и ОАО «ФосАгро» в совокупности в 2013 году составлял 3,4 млрд. \$. Изменение валютного курса на 1 рубль приводили к изменению на 0,5 млрд. руб. налога на прибыль (Источник: [75]).

раза. При этом растущие расходы населения всё более сокращают возможности населения к сбережению и дальнейшей их трансформации в инвестиционный ресурс роста экономики.

Таблица 2.9 - Размер номинальной начисленной заработной платы работников организаций и его соотношение с величиной прожиточного минимума регионов в 2007 и 2015 гг.

Регион	2007 г.		2015 г.		2007-2015 гг.	
	размер номинальной начисленной заработной платы, руб.	соотношение*	размер номинальной начисленной заработной платы, руб.	соотношение*	%	п. п.
Ленинградская область	13154,8	389,1	33996	379,2	120,8	-9,9
г. Санкт-Петербург	17552,0	426,0	44187	437,2	117,6	11,2
Мурманская область	18581,0	351,4	45989	352,4	115,7	1
Архангельская область	14400,3	278,1	35592	271,6	115,5	-6,5
Республика Коми	17077,3	353,8	41365	334,4	113,2	-19,4
Псковская область	8950,5	265,0	21553	208,2	112,5	-56,8
Новгородская область	11004,9	284,1	26346	276,7	111,9	-7,4
Республика Карелия	13342,1	297,8	30704	255,7	107,5	-42,1
Калининградская область	12750,3	330,1	28262	30,14	103,6	-28,7
Вологодская область	12913,9	333,4	27445	272,8	99,3	-60,6
Регионы РФ	13593,4	363,6	34030	360,2	117,0	-3,4

\*Соотношение среднемесячной начисленной заработной платы с величиной прожиточного минимума за IV квартал 2007 г. и IV квартал 2015 г., %  
 Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Обеспечить рост доходов граждан можно, к примеру, путем стимулирования освоения инноваций на предприятиях, использование которых направлено на повышение производительности труда работников и трансформацию структуры затрат на производство продукции в пользу увеличения расходов на оплату труда без подрыва инвестиционных возможностей организаций. В свою очередь, это будет способствовать увеличению внутреннего спроса в стране, стимулирующего экономический рост и развитие доходных возможностей территорий. Однако, принимая во внимание тот факт, какой уровень неравенства по доходам присущ современному российскому обществу, как справедливо подчеркивает академик РАН А. Аганбегян, повышение благосостояния в нашей стране охватывает лишь «малочисленную богатую прослойку» граждан. Из этого следует, что верхняя граница потенциального экономического роста в России может быть еще ниже, чем это показывают значения индикатора среднего увеличения реальных располагаемых доходов

населения. Однако как отмечает директор Института социологии РАН М.К. Горшков, при достижении коэффициента фондов значения 10 раз и более в обществе проявляются условия для социальных беспорядков и волнений<sup>29</sup>. Коэффициент фондов в РФ в 2015 году впервые с 2006 года снизился ниже 16 раз.

Резюмируя проведенный анализ, нам удалось выделить ряд характерных для субъектов СЗФО тенденций социально-экономического развития, влияющих на доходный потенциал. Кроме того, результатом исследования являются выявленные возможности активизации экономического роста и развития на этой основе доходов территорий. Их реализация и влияние на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации схематично представлено на рисунке 2.3.

Таким образом, анализ развития доходного потенциала субъектов СЗФО позволил выделить ряд тенденций, среди которых: замедление темпов экономического развития и роста доходов населения, снижение инвестиционной активности, увеличение зависимости региональных экономик от внешних рынков, ухудшение финансовых результатов деятельности организаций, рост за кредитованности заемщиков, сохранение зависимости экономик регионов и доходных возможностей их бюджетов от результатов ключевых предприятий-налогоплательщиков. Их проявление отрицательно сказывается на доходных возможностях территорий. Преломить текущие тренды можно, в т. ч. за счет реализации резервов активизации экономического роста (использование потенциала роста секторов региональных экономик, более полное задействование ресурсной базы, стимулирование и диверсификация экспорта, импортозамещение и импортоопережение, улучшение инвестиционного (делового) климата, развитие механизма ГЧП, привлечение средств федерального бюджета, повышение эффективности бюджетных расходов, снижение стоимости фондирования для

---

<sup>29</sup> Для сравнения в развитых странах Европы значение коэффициента фондов составляют 5-6 раз, например в Швеции.

<sup>30</sup> Горшков, М.К. Общественные неравенства как объект социологического анализа [Текст] / М.К. Горшков // Социологические исследования. – 2014. - №7. – С. 20-31.

банков и кредитов для заемщиков, повышение прибыльности организаций за счет освоения инноваций).



Рисунок 2.3 - Тенденции, влияющие на развитие доходного потенциала регионов СЗФО, возможности активизации экономического роста и результаты их реализации на состояние устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации  
Источник: составлено автором

## 2.2 Анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов СЗФО

Устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации помимо факторов развития доходных возможностей территории, подвержена влиянию политической составляющей, выражаемой в проводимой линии развития государства. Ключевую роль в определении на среднесрочную перспективу направлений развития бюджетной системы играют ежегодные Бюджетные послания Президента РФ (до 2014 года) и Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Существенное влияние оказывают также и другие документы, выражающие «политическую волю» (распоряжения, указы и пр.) руководства страны.

Как было определено выше, текущие реалии экономических процессов таковы, что высокие темпы роста доходной базы бюджетов регионов сменились стагнацией, а по ряду бюджетообразующих показателей были отмечены устойчивые тенденции снижения. Более того, положение субъектов Федерации осложняется гипертрофированием структуры бюджетных расходов. Так, майские указы Президента РФ, финансирование которых во многом легло на регионы, от одной только Вологодской области в 2015-2017 гг. потребуют дополнительно порядка 16,4 млрд. руб. [100], что равняется порядка 11% собственных доходов консолидированного бюджета региона за данный период. При этом недостаток средств превышает 46% этой суммы (табл. 2.10).

Таблица 2.10 - Бюджетные ассигнования на реализацию в Вологодской области в 2015 – 2017 годах указов Президента, млн. руб.

Указ	2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	потребность	предусмотрено	потребность	предусмотрено	потребность	предусмотрено
Ресурсное обеспечение	5400,8	1703,3	5304,1	3068,3	5663,2	3913,7
Недостаток средств	%	68,0	-	42,2	-	30,9
	млн. руб.	-	3670,5	-	2235,8	-
Источник: рассчитано автором по данным Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.df35.ru">http://www.df35.ru</a>						

Выявить проблемы, препятствующие повышению устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов регионов, предлагаем путем анализа состояния бюджетов субъектов Федерации по трем условиям обеспечения устойчивости их доходной базы.

Расшифровка элементов и их группировка для проведения оценки и анализа представлена в приложении Е.

*1) Финансовая автономия субъектов Федерации.*

Общеизвестно, что предоставление финансовой самостоятельности ОГВ субъектов Федерации и ОМСУ способствует созданию условий их независимой деятельности как уровня власти, предоставляет возможность выбора наиболее эффективных способов решения вопросов регионального и местного значения, формирует предпосылки для комплексного социально-экономического развития, позволяет создавать стимулы для наращивания доходов бюджетов [147]. Однако, текущее положение субъектов Федерации таково, что их доходы на 73% (рис. 2.4) зависят от поступления денежных средств, получаемых от налогов, находящихся в компетенции федерального центра. Другими словами, чистая финансовая самостоятельность регионов<sup>31</sup> не превышала 27%.

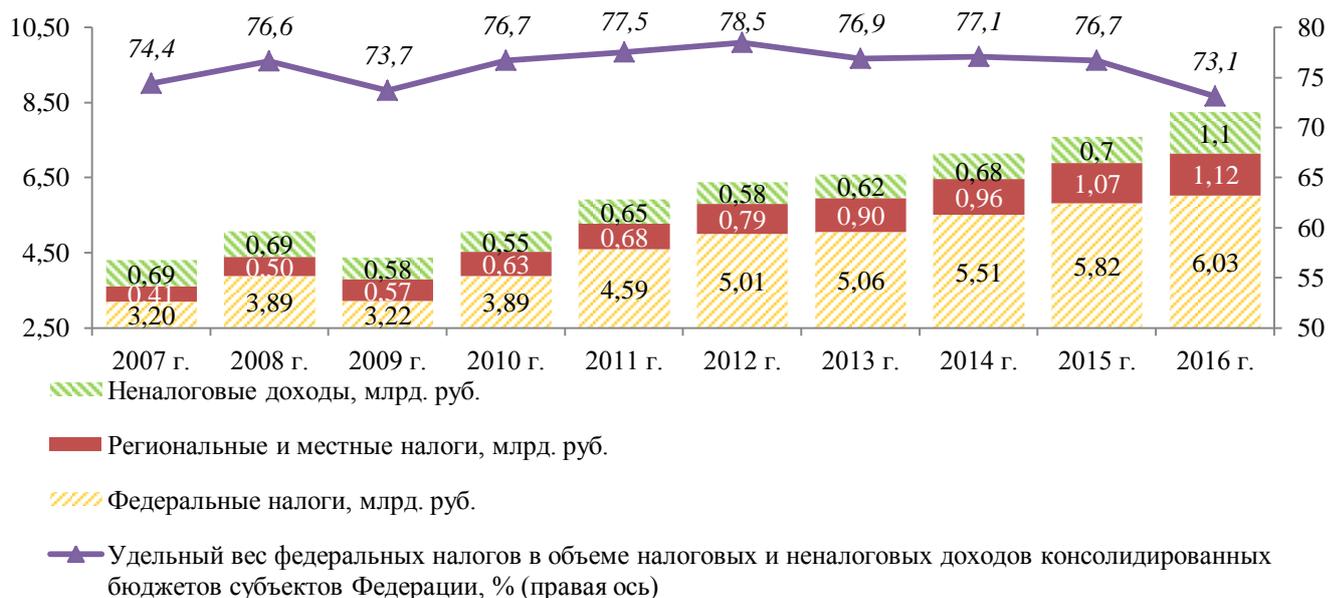


Рисунок 2.4 – Федеральные налоги в объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Источник: рассчитано автором по отчетности Казначейства России.

С учетом федеральных налогов финансовая автономия субъектов РФ в 2016 году составила только 83% (рис. 2.5; по СЗФО – 86%). При этом в СЗФО тенденция увеличения зависимости бюджетов регионов от поступления

<sup>31</sup> Чистая финансовая самостоятельность региона – доля, которую составляют региональные и местные налоги и сборы, а также неналоговые доходы, поступающие в консолидированный бюджет региона, в общем объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона.

безвозмездных поступлений наиболее ярко проявилась за 2007-2016 гг. в Республике Карелия, Псковской, Калининградской и Вологодской областях.

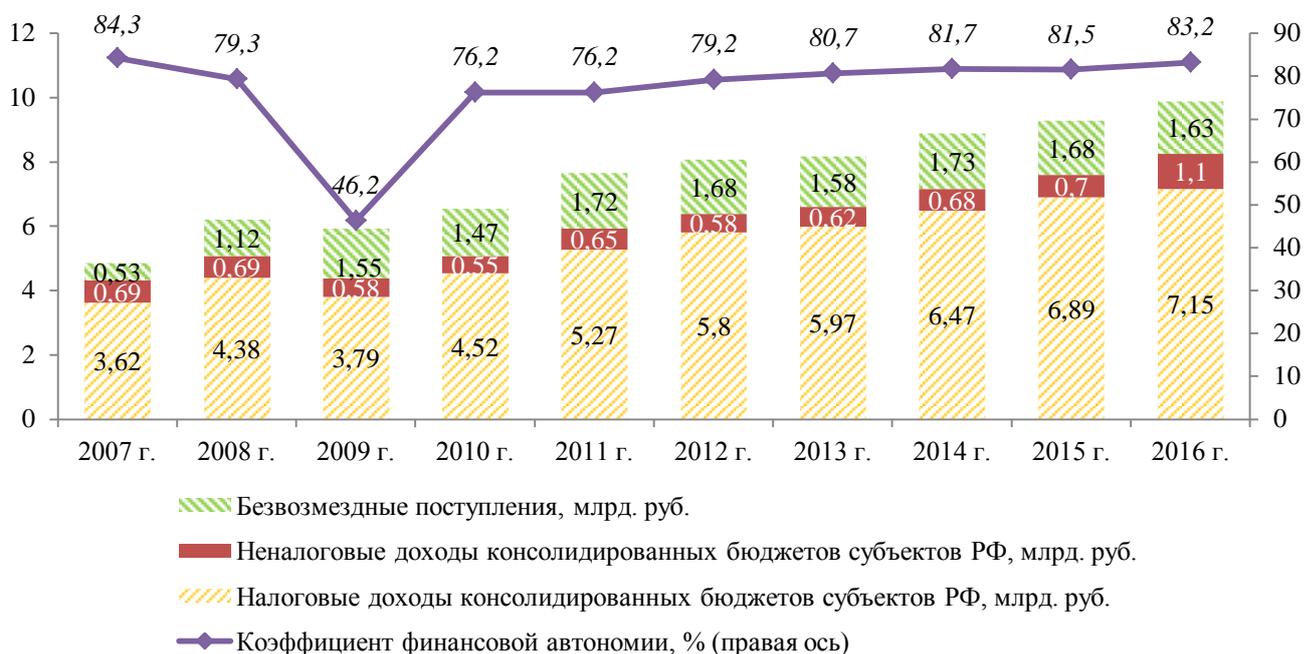


Рисунок 2.5 - Финансовая автономия субъектов РФ

Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России

Вместе с тем, регионы стали меньше зависеть от налогов с переменной налогооблагаемой базой. Так, доля НДФЛ и имущественных налогов в структуре налоговых доходов бюджетов регионов составляла в 2014-2016 годах около 55%.

Отметим, что решения, принимаемые на федеральном уровне по федеральным налогам и общему налоговому законодательству отражаются на финансовом состоянии регионов. Яркими примерами являются изменение нормативов зачисления налога на прибыль и акцизов с нефтепродуктов, предусматривающее на период 2017-2020 гг. увеличение доли поступления в федеральный бюджет и, соответственно, сокращение отчислений в региональные бюджеты. Кроме того, одной из причин снижения поступлений по налогу на прибыль стало применение с 2012 года порядка уплаты данного обязательного платежа в рамках консолидированной группы налогоплательщиков (КГН). При этом в общем объёме поступившего в 2015 г. налога на прибыль доля КГН не составила и 20%. Согласимся с мнением д.э.н. Л.Н. Лыковой о том, что институт

КГН еще сильнее сокращает возможности субъектов Федерации в формировании собственной налоговой политики<sup>32</sup>.

## 2) Сбалансированность бюджетов субъектов Федерации.

Диспропорциональное изменение доходных возможностей территорий и передаваемых с федерального уровня в регионы, а также вновь принимаемых расходных обязательств органами власти и управления территорий явились причиной ухудшения результатов исполнения бюджетов регионов РФ в 2007-2014 гг. (рис. 2.6). Так, если в 2007 году в РФ был получен профицит в размере 38,5 млрд. руб., то в 2013 году дефицит достиг рекордных 642 млрд. руб.

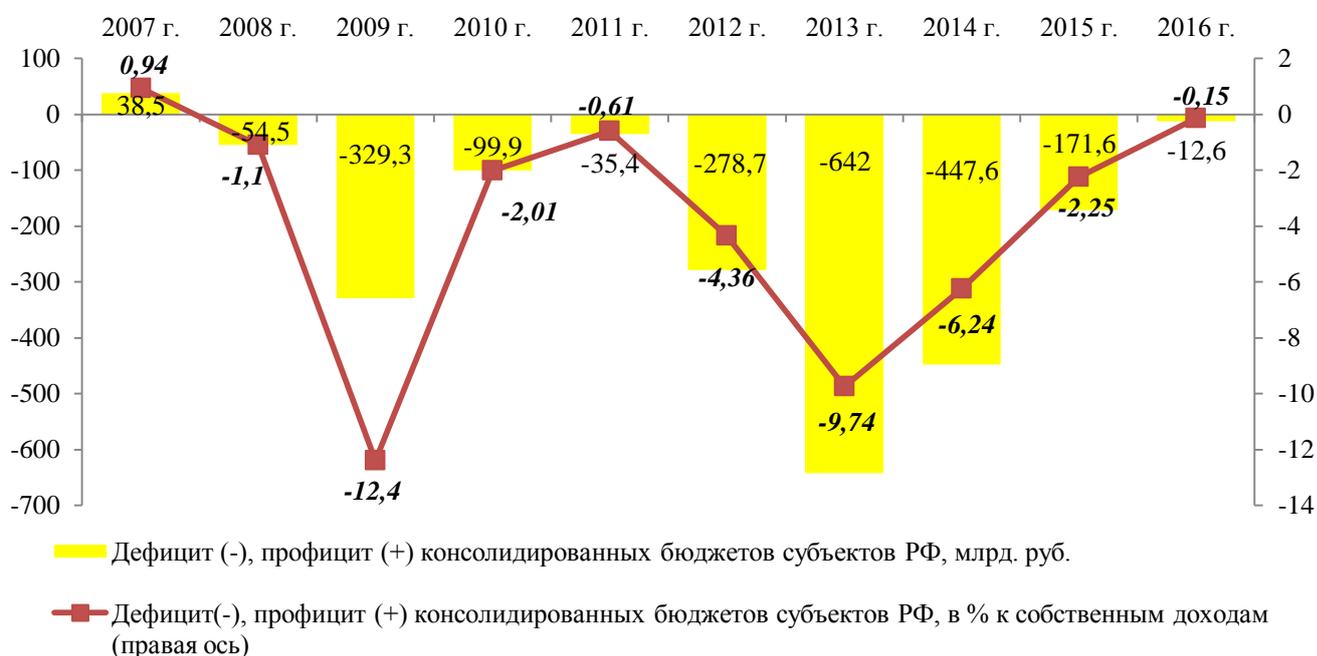


Рисунок 2.6 - Результаты исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007-2016 гг.

Источник: отчетность Казначейства России, расчеты автора

Для субъектов РФ в 2007-2016 гг. было свойственно наличие дефицита собственных доходных возможностей по финансированию закрепленных за ними комплекса расходных обязательств. К примеру, коэффициент их покрытия налоговыми и неналоговыми доходами в 2014 году составил по регионам РФ только 79%.

<sup>32</sup> Лыкова, Л.Н. Налоговая политика и возможности экономического роста: региональный аспект / Л.Н. Лыкова // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 107-120.

При этом, несмотря на улучшение в последние годы сальдированного результата исполнения региональных бюджетов, 2016 год 58 субъектов РФ завершили с дефицитом (рис. 2.7). Текущее положение отражает отсутствие возможностей по дальнейшему расширению расходных полномочий регионов без их пересмотра, либо увеличения финансовой поддержки со стороны федерального центра.

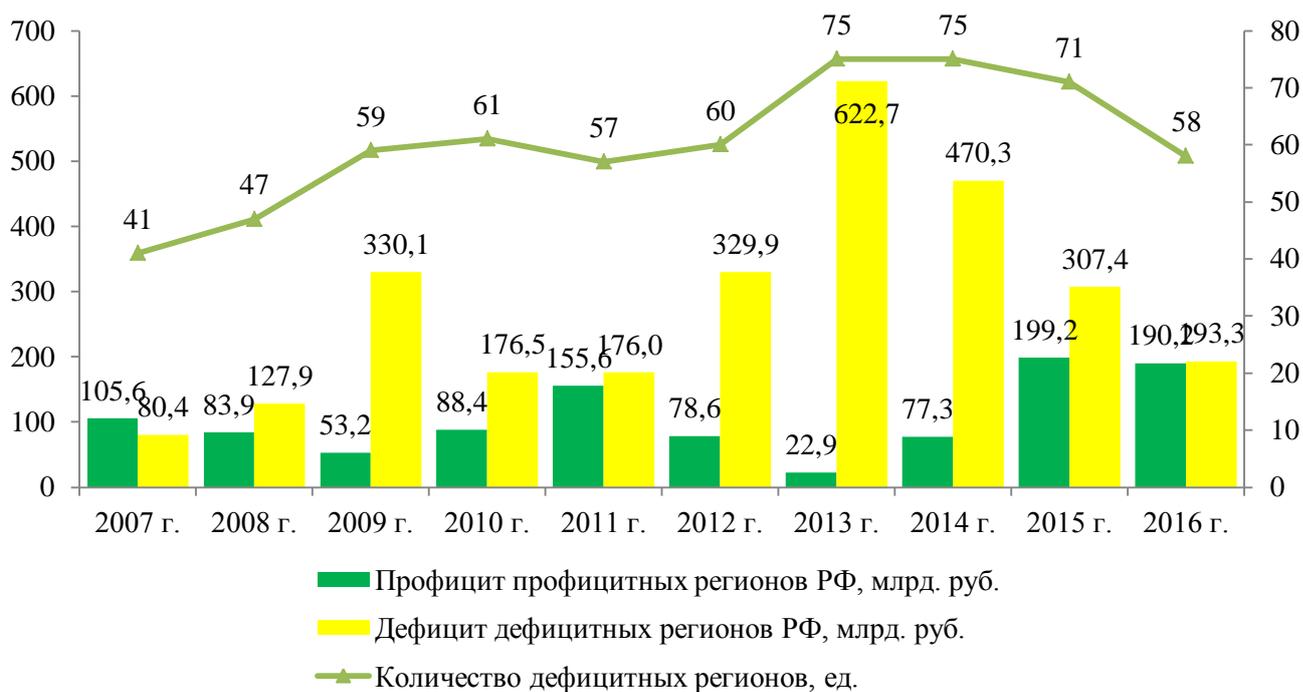


Рисунок 2.7 – Динамика объемов профицита и дефицита региональных бюджетов РФ в 2007-2016 гг.

Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России

Дестабилизирующим фактором консолидированных бюджетов регионов являются опережающие темпы роста текущих расходов по сравнению с собственными доходными возможностями субъектов Федерации. Так, например, в Вологодской области соотношение изменения объемов данных расходов превышало изменение налоговых и неналоговых доходов в 2009 году более чем в два раза. Превышение темпов роста расходов над приращением собственных доходов влечет за собой сокращение бюджетных инвестиций и увеличение долговой нагрузки. Следствием этого стал прогрессирующий рост дефицита текущего финансирования (рис. 2.8).

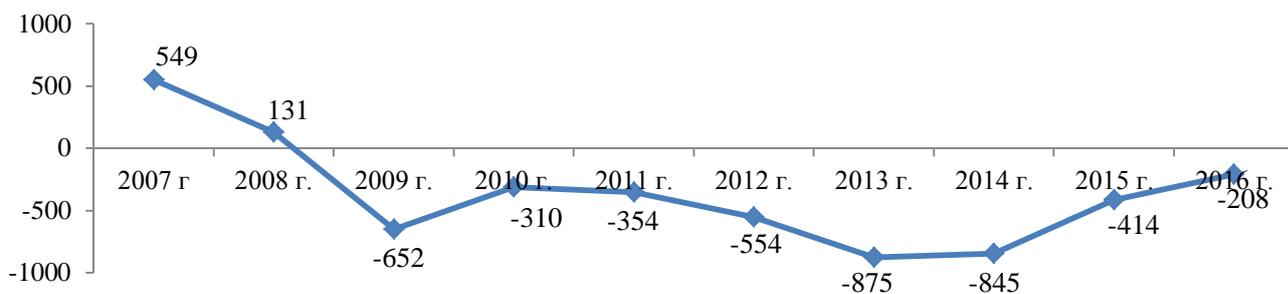


Рисунок 2.8 - Профицит (+), дефицит (-) текущего финансирования<sup>33</sup> консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2007-2016 гг., млрд. руб.

Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России.

За 2007-2016 гг. объемы выделенной финансовой поддержки из федерального бюджета в реальном выражении увеличились в Калининградской (на 64%), Вологодской (на 54%), Ленинградской (на 19%), Псковской (на 17%) областях и Республике Карелия (на 6%), значительно превысив рост собственных доходов. Наиболее существенная зависимость доходной базы от поступления финансовой помощи из федерального бюджета была отмечена в 2014 году в Псковской (почти 29%) и Калининградской (более 31%) областях. Подобное положение (рис. 2.9) создает риски ухудшения результатов исполнения бюджетов регионов в результате принятия решения на федеральном уровне о сокращении субсидиарного финансирования субъектов РФ.



Рисунок 2.9 - Финансовая помощь, предоставленная субъектам РФ в 2007-2016 гг. Источник: отчётность Казначейства России, расчеты автора.

<sup>33</sup> Рассчитано как разница между собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов Федерации и расходами за вычетом капитальных расходов и субвенций из федерального бюджета.

Увеличение финансовой помощи из федерального бюджета в 2007-2016 гг. не отразилось на росте ее качества (удельный вес субсидий в объеме финансовой помощи)<sup>34</sup> в регионах СЗФО (рис. 2.10).

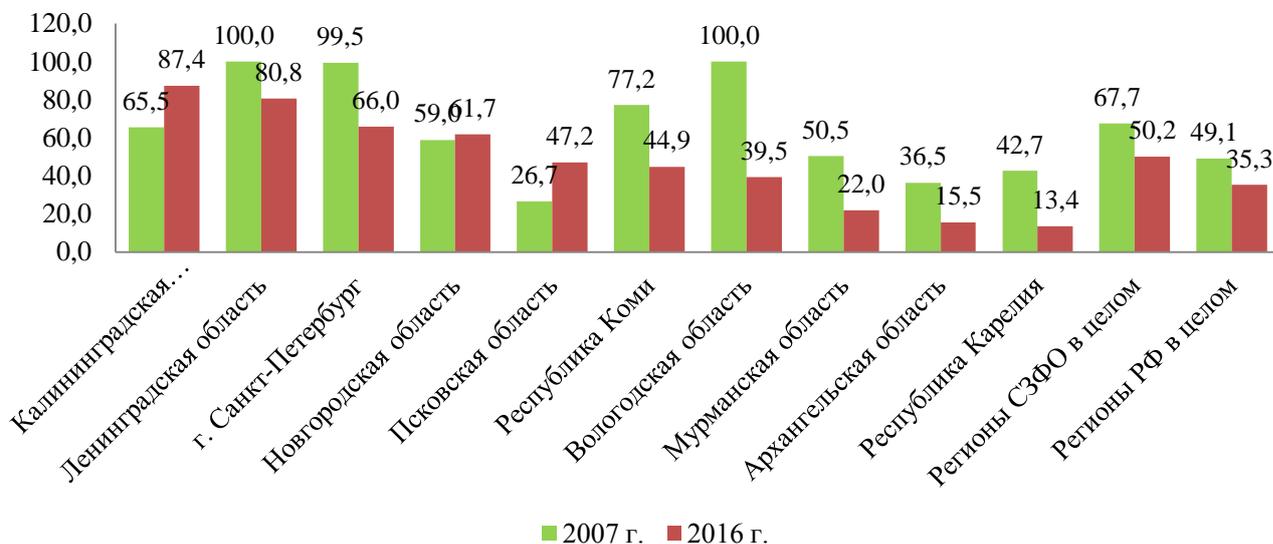


Рисунок 2.10 - Коэффициент качества финансовой помощи субъектам СЗФО в 2007 и 2016 гг. Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России.

Существенным недостатком и фактором, не способствующим развитию территорий, является также текущая модель бюджетного федерализма, концентрирующая значительные финансовые ресурсы на федеральном уровне. Превышение объема переданных в федеральный бюджет над полученными из него средствами характерно для Уральского, Северо-Западного, Центрального, Приволжского, Сибирского и Южного федеральных округов. Подобное положение не способствует устойчивости доходной базы бюджетов экономически развитых и богатых природными ископаемыми регионов, а низкое качество финансовой помощи (преобладание дотаций), выделяемой из федерального бюджета, подрывает стимулы для развития доходного потенциала территорий, которым выделялись значительно большие суммы по сравнению с теми, которые были перечислены в федеральный бюджет (например, в СЗФО это характерно для Республики Карелия, Новгородской, Архангельской, Псковской и Мурманской областей; табл. 2.11).

<sup>34</sup> Дотации – самый комфортный для регионов инструмент поддержки, их использование не регламентируется сверху. Субсидии выделяются на четко регламентированные цели и должны софинансироваться регионом.

Таблица 2.11 - Объем доходов, поступивших в федеральный бюджет регионами СЗФО, и объем, полученных ими из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в 2007 – 2016 гг.

Регион СЗФО	Перечислено в федеральный бюджет, млрд. руб.	Получено из федерального бюджета, млрд. руб.	Соотношение перечисленных и полученных средств, раз
Республика Коми	638,2	63,2	10,10
Ленинградская область	643,6	97,9	6,57
г. Санкт-Петербург	2116,5	339,9	6,23
Калининградская область	382	188,5	2,03
Вологодская область	105,5	87,6	1,20
Мурманская область	76,3	100,9	0,76
Новгородская область	30	65,7	0,46
Архангельская область	73,8	179,7	0,41
Республика Карелия	25,5	91,3	0,28
Псковская область	20,2	93,9	0,22

Источники: рассчитано автором по данным отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ № 1-НМ Федеральной налоговой службы России и данным отчёта об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства РФ

Механизмом, не способствующим повышению устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, является также практика выделения значительной доли (относительно всего объема) межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в конце года (рис. 2.11). Если в целом по регионам РФ доля выделенных в IV квартале 2016 года составила немногим более 31%, то в Калининградской и Псковской областях она превысила 40%, в г. Санкт-Петербург и Республике Карелия – 37%. Подобная практика препятствует их эффективному использованию.

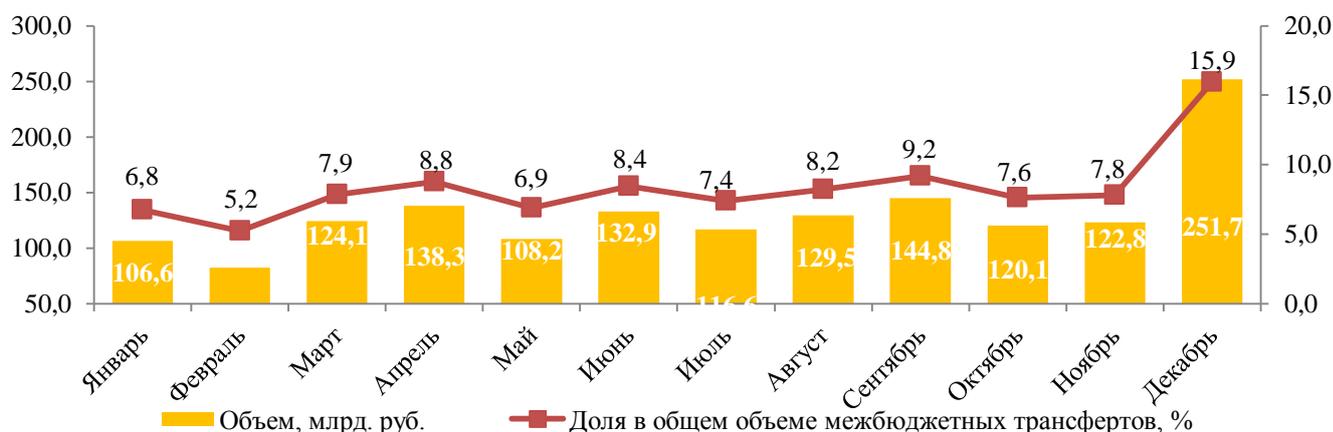


Рисунок 2.11 -. Помесячная динамика поступления межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов РФ в 2016 году

Источник: отчётность Казначейства России, расчеты автора.

Более того, та часть средств, которую нижестоящие уровни управления не успевают освоить (по регионам СЗФО в 2016 году она составляла 0,9-8,5% предоставленных межбюджетных трансфертов; табл. 2.12), возвращается в федеральный бюджет, не участвуя, тем самым, в реализации мероприятий социально-экономического развития территорий.

Таблица 2.12 - Объем возврата остатков субсидий, субвенций и иных трансфертов, имеющих целевое назначение, % от объемов межбюджетных трансфертов

Регион	Года										2007-2016 гг., п. п.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Мурманская область	0,02	0,10	2,87	2,1	2,46	4,93	6,69	4,51	5,74	8,46	8,44
г. Санкт-Петербург	0,08	0,08	0,80	0,00	1,57	1,63	5,59	3,85	5,89	6,7	6,62
Ленинградская область	0,41	2,86	7,71	0,79	1,10	2,49	7,02	8,06	0,96	5,61	5,2
Новгородская область	0,12	0,88	2,00	1,32	1,56	0,76	3,92	3,47	3,1	5,24	5,12
Республика Коми	0,00	0,04	2,72	2,04	1,96	4,68	5,55	10,4	4,33	4,82	4,82
Республика Карелия	0,79	0,06	2,30	0,78	3,47	1,83	2,29	2,66	3,75	3,24	2,45
Вологодская область	0,32	1,37	1,32	0,32	3,42	2,47	5,18	4,45	0,72	3,14	2,82
Калининградская область	1,33	0,78	2,07	1,17	1,02	1,72	2,16	1,53	5,5	2,59	1,26
Архангельская область	0,05	0,09	1,55	0,94	1,11	0,82	0,97	4,80	7,57	2,53	2,48
Псковская область	0,00	0,45	1,86	0,04	0,50	0,63	0,94	4,23	1,31	0,88	0,88
Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России. – Режим доступа: <a href="http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/">http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/</a>											

Кроме того, распределение средств из федерального бюджета между регионами зачастую осуществляется не по формальным методикам, а с учетом субъективного мнения, которое выражается в том, что ряду субъектов Крымского, Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов направляется в разы больше ресурсов в расчете на душу населения, чем всем остальным (табл. 2.13).

При этом происходит рост непрозрачной составляющей межбюджетных трансфертов - прочих безвозмездных поступлений (рис. 2.12). Данные факты являются свидетельством значительного влияния субъективизма к вторичному перераспределению финансовых ресурсов между центром и территориями.

Таблица 2.13 – Распределение безвозмездных поступлений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по федеральным округам в 2015 году

Федеральный округ	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы		Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности		Результат исполнения бюджетов, млрд. руб.
	млрд. руб.	руб./чел.	млрд. руб.	руб./чел.	
КФО	78,9	339,79	27,6	118,68	-1,55
ДВФО	180,2	290,81	112,1	181,03	-14,31
СКФО	214,5	220,75	105,4	108,49	-22,00
СФО	230,4	119,22	79,3	41,04	-78,54
ПФО	259,9	87,60	53,9	18,15	-84,38
ЦФО	337,8	86,39	48,8	12,49	96,75
СЗФО	119,6	86,31	20,1	14,48	-16,02
ЮФО	117,7	83,77	28,0	19,95	-44,76
УФО	77,7	63,16	12,5	10,14	-6,78
РФ в целом	1616,7	110,32	487,7	33,28	-171,60

Источник: данные Федерального казначейства; расчеты автора

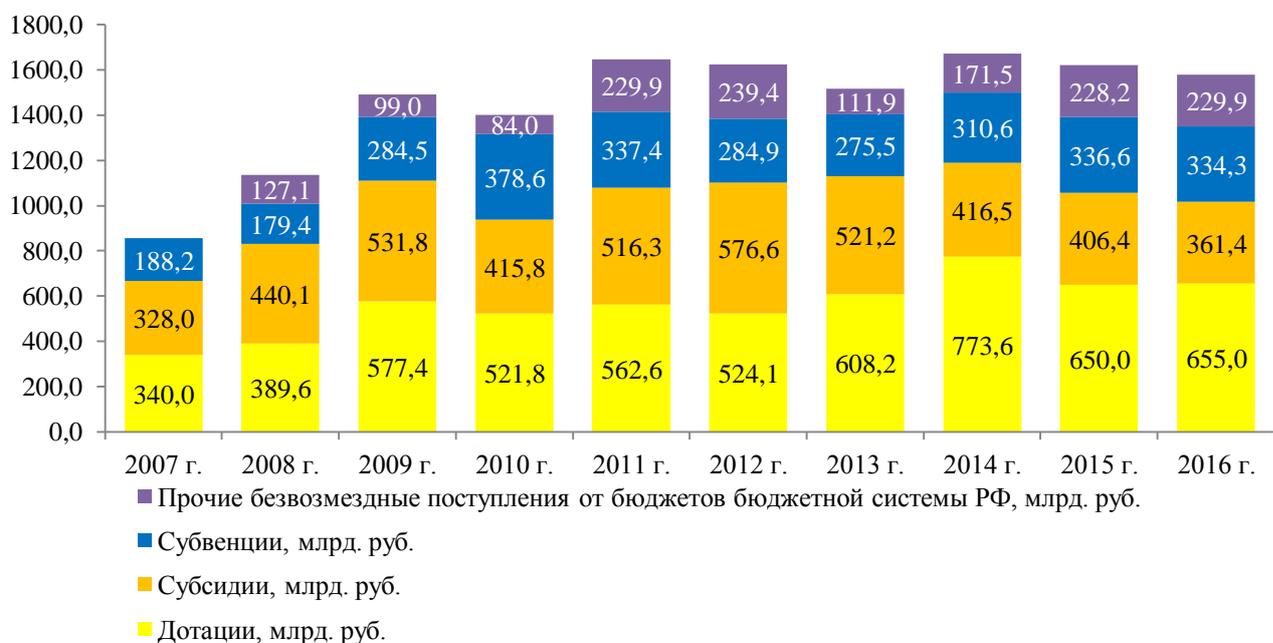


Рисунок 2.12 - Динамика и структура межбюджетных трансфертов субъектам РФ в 2007-2016 гг.

Источник: данные Федерального казначейства

### 3) Платежеспособность субъектов Федерации.

Растущий дисбаланс принимаемых расходных обязательств и развития доходных возможностей территорий привел к увеличению долговой нагрузки субъектов Федерации. Так, за 2007-2016 гг. задолженность Мурманской области увеличилась более чем в 82 раза, Псковской области – в 39 раз, Архангельской области – более чем в 22 раза (табл. 2.14).

Таблица 2.14 - Объем государственного и муниципального долга субъектов Федерации в 2007-2016 гг.

Регион	2007 г.		2009 г.		2011 г.		2016 г.		2016 к 2007 гг.	
	млрд. руб.	%*	раз	п. п.						
Республика Карелия	3,2	22,9	7,4	44,0	9,7	37,1	26,6	100,4	8,31	77,5
Псковская область	0,4	4,6	0,4	3,7	5,3	34,5	15,7	80,8	39,25	76,2
Архангельская область	2,0	7,0	11,1	37,5	20,6	49,6	45,0	77,0	22,50	70
Калининградская область	6,3	31,3	12,0	54,8	21,6	73,0	28,6	68,9	4,54	37,6
Республика Коми	3,2	10,5	7,1	20,2	9,3	19,2	44,2	68,1	13,81	57,6
Новгородская область	1,1	9,9	4,7	28,4	10,0	48,5	18,4	66,4	16,73	56,5
Вологодская область	1,7	4,9	11,0	39,4	26,9	67,0	33,9	61,1	19,94	56,2
Мурманская область	0,3	1,0	7,3	22,0	6,0	13,2	24,7	37,6	82,33	36,6
Ленинградская область	5,1	13,0	6,3	12,1	6,6	9,5	7,5	5,9	1,47	-7,1
г. Санкт-Петербург	5,1	2,1	1,8	0,7	8,5	2,6	13,8	3,0	2,71	0,9
СЗФО	28,4	6,0	69,2	12,4	124,6	16,4	262,1	27,2	9,23	21,2
Регионы РФ	456,9	11,2	1024,5	37,5	1387,3	23,8	2717,5	32,8	5,95	21,6

\*- к собственным доходам консолидированного бюджета региона  
Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

Вместе с тем, даже несмотря на замедление темпов роста государственного долга (101,5% в 2016 году против 111% в 2015 году) на фоне незначительного увеличения собственных доходов регионов (109,6% в 2016 году против 107,4% в 2015 году), в 7 субъектах РФ объем заимствований продолжает превышать объем налоговых и неналоговых доходов (рис. 2.13).

Необходимо заметить, что положительная динамика снижения долговой нагрузки была отмечена почти по всем регионам, которые по итогам 2016 года вошли в группу с критическим уровнем долга (от 8,3 п. п. в Республике Марий Эл до 27,7 п. п. в Республике Мордовия). Исключение составила только Астраханская область, ситуация в которой за год не только не стабилизировалась, но даже ухудшилась – увеличение отношения объема государственного долга к собственным доходам региона составило почти 10 п. п. (табл. 2.15).

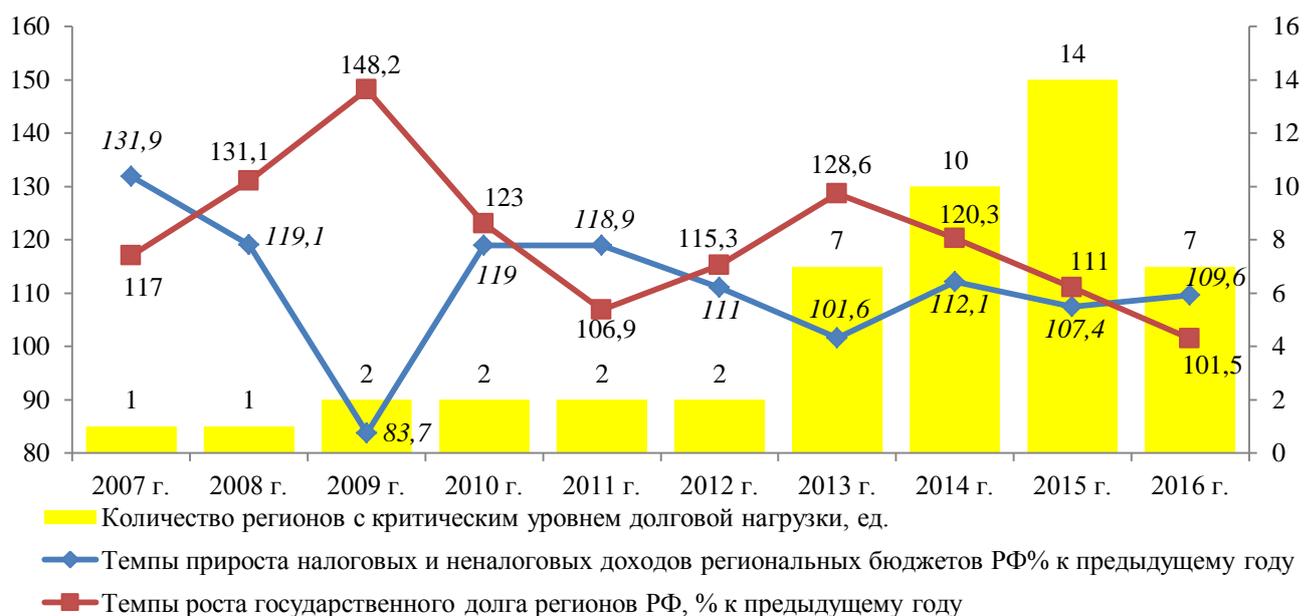


Рисунок 2.13 - Темпы роста налоговых и неналоговых доходов и государственного долга регионов, количество субъектов РФ с критическим уровнем долговой нагрузки<sup>35</sup>

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Минфина России

Таблица 2.15 - Динамика государственного долга субъектов РФ с критическим уровнем долговой нагрузки<sup>36</sup>, % к налоговым и неналоговым доходам региональных бюджетов

Регион	2007 г.	2008 г.	2011 г.	2015 г.	2016 г.	2007-2016 гг., п. п.
Республика Мордовия	24,9	37,9	175,2	203,7	176,0	151,1
Костромская область	65,1	39,7	96,9	164,8	143,3	78,2
Астраханская область	47,7	51,4	98,7	125,9	135,4	87,7
Республика Карелия	31,8	32,1	43,8	127,0	115,1	83,3
Смоленская область	5,5	16,4	70,3	131,7	113,0	107,5
Республика Марий Эл	27,4	30,4	69,2	109,2	100,9	73,5
Еврейская АО	1,6	0,2	31,7	120,4	100,6	99,0

Источник: рассчитано по данным Минфина России и Федерального казначейства; расчеты автора

Нужно заметить, что в 2015-2016 гг. долговой кризис постепенно распространился и на ранее экономически сильные территории, что создаёт угрозы дестабилизации всей бюджетной системы страны.

Немаловажным в анализе долговой нагрузки является исследование структуры заимствований. Так, по состоянию на 2016 год почти во всех субъектах СЗФО основную долю долга занимали рыночные долговые обязательства (табл. 2.16). Преобладание в структуре долга рыночной составляющей является

<sup>35</sup> Критический уровень – превышение 100% объема государственного долга региона к его собственным доходам (в соответствии со ст. 107 БК РФ «предельный объем государственного долга региона не может превышать объем доходов за вычетом безвозмездных поступлений»).

<sup>36</sup> По итогам 2016 года.

одним из факторов тяжести долгового бремени бюджетов субъектов Федерации в виду их большей стоимости обслуживания по сравнению с другими источниками финансирования дефицита<sup>37</sup>.

Таблица 2.16 - Структура государственного долга регионов СЗФО, в % к итогу

Регион СЗФО	Ценные бумаги		Коммерческие кредиты		Бюджетные кредиты		Государственные гарантии	
	2007 г.	2016 г.	2007 г.	2016 г.	2007 г.	2016 г.	2007 г.	2016 г.
Республика Карелия	54,3	10,9	44,1	41,5	0,1	43,3	1,5	4,3
Республика Коми	85,3	14,9	0,0	35,5	0,0	47,9	14,7	1,8
Архангельская область	0,0	37,7	25,1	41,2	12,9	19,7	62,1	1,4
Вологодская область	0,0	0,0	0,0	53,1	1,6	45,9	98,4	1,0
Калининградская область	0,0	2,7	11,9	35,8	0,9	53,5	87,2	7,9
Ленинградская область	41,4	3,5	0,0	36,6	2,0	46,2	56,6	13,8
Мурманская область	0,0	2,6	98,0	6,3	2,1	62,8	0,0	28,3
Новгородская область	0,0	0,0	27,3	53,0	1,1	46,2	71,6	0,9
Псковская область	0,0	0,0	0,0	41,5	62,9	58,2	0,0	0,3
г. Санкт-Петербург	92,9	0,0	0,0	62,7	0,0	33,2	7,1	4,1

Источники: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

Среди составляющих государственного (муниципального) долга регионов принято отдельно оценивать объем обязательств по предоставленным гарантиям как самостоятельный фактор платежеспособности. Чем выше их объем по отношению к собственным доходам бюджета, тем больше потенциальный объем выплат в случае неспособности их получателя самостоятельно обслуживать свои обязательства (табл. 2.17).

Растущая долговая нагрузка увеличивает объемы средств, необходимые для обслуживания и погашения заимствований. Величина выплат по займам увеличилась во всех, за исключением г. Санкт-Петербург, субъектах СЗФО. Наиболее тяжелым бремя долговой нагрузки являлось для Архангельской области, где для обслуживания и погашения заимствований в 2016 году пришлось направить больше ресурсов, чем имелось в бюджете (табл. 2.18).

<sup>37</sup>К примеру, в 2014 г. ставки по коммерческим кредитам составили 9,2% годовых, по бюджетным кредитам  $\frac{1}{4}$  ставки рефинансирования ЦБ РФ (для финансово слабых регионов ставка по бюджетным кредитам, предоставленным на замещение банковских составляла 0,1% годовых).

Таблица 2.17 - Соотношение объема гарантийных обязательств к объему собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, %

Регион СЗФО	Года										2007-2016 гг., п. п.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Калининградская область	43,0	28,7	39,3	31,0	17,4	14,2	13,3	17,0	12,4	9,5	-33,5
Вологодская область	5,3	3,8	17,8	16,8	16,2	12,8	11,3	8,9	6,5	4,9	-0,4
Псковская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	3,9	3,3	3,3
Республика Карелия	0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,8	0,9	1,0	1,6	1,8	1,3
Ленинградская область	8,6	6,2	4,9	4,3	3,6	3,1	2,6	2,4	1,7	1,7	-6,9
Республика Коми	1,8	1,2	1,2	0,8	0,6	0,5	0,9	1,4	1,2	0,9	-0,9
Архангельская область	6,9	3,0	3,5	2,3	2,7	1,9	1,7	0,8	1,3	0,8	-6,1
Мурманская область	0,0	1,5	1,5	1,2	0,0	0,0	0,0	1,3	0,3	0,3	0,3
Новгородская область	10,2	2,0	1,6	5,3	2,0	1,1	1,1	0,3	0,3	0,2	-10
г. Санкт-Петербург	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2

Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

Таблица 2.18 - Доля расходов на обслуживание и погашение государственного (муниципального) долга в расходах консолидированного бюджета субъекта Федерации за вычетом расходов, осуществляемых за счет субвенций, %

Регион СЗФО	Года										2007-2016 гг., п. п.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Архангельская область	0,6	5,9	17,3	15,2	14,7	23,9	33,3	119,7	88,0	109,7	109,1
Республика Коми	2,8	1,5	2,2	12,7	1,1	2,7	7,0	16,9	86,0	98,9	96,1
Псковская область	1,8	1,0	0,5	0,8	0,6	3,5	4,8	12,8	49,4	88,8	87,0
Мурманская область	1,7	3,3	2,9	2,6	8,5	3,1	12,8	20,1	52,7	68,1	66,4
Новгородская область	1,2	1,9	3,9	9,2	10,8	11,4	25,7	28,2	73,6	44,5	43,4
Вологодская область	0,8	0,9	2,9	4,4	9,7	14,9	20,5	55,6	33,4	38,7	37,9
Республика Карелия	4,6	12,7	14,6	27,4	20,4	21,0	29,9	103,4	57,4	37,6	33,0
Калининградская область	0,6	5,0	6,1	6,1	5,3	5,2	11,7	14,7	21,1	24,9	24,4
Ленинградская область	0,8	0,6	0,6	1,9	1,1	1,8	3,3	13,4	4,9	4,4	3,6
г. Санкт-Петербург	2,1	2,1	0,0	0,0	0,1	0,7	1,0	3,5	2,0	0,3	-1,8

Источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>; отчётность Казначейства России. – Режим доступа: <http://roskazna.ru/byudzheto-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto/>

Помимо этого, значительно возросла (с 1% в 2007 году до 52% в 2016 году) финансовая помощь, предоставляемая регионам в форме бюджетных кредитов, которые представляют собой возвратные средства и могут быть направлены только на покрытие дефицита бюджета и рефинансирование ранее взятых долговых обязательств (рис. 2.14). Это не позволяет расширить доходные возможности территорий и снизить зависимость от привлекаемых ресурсов.

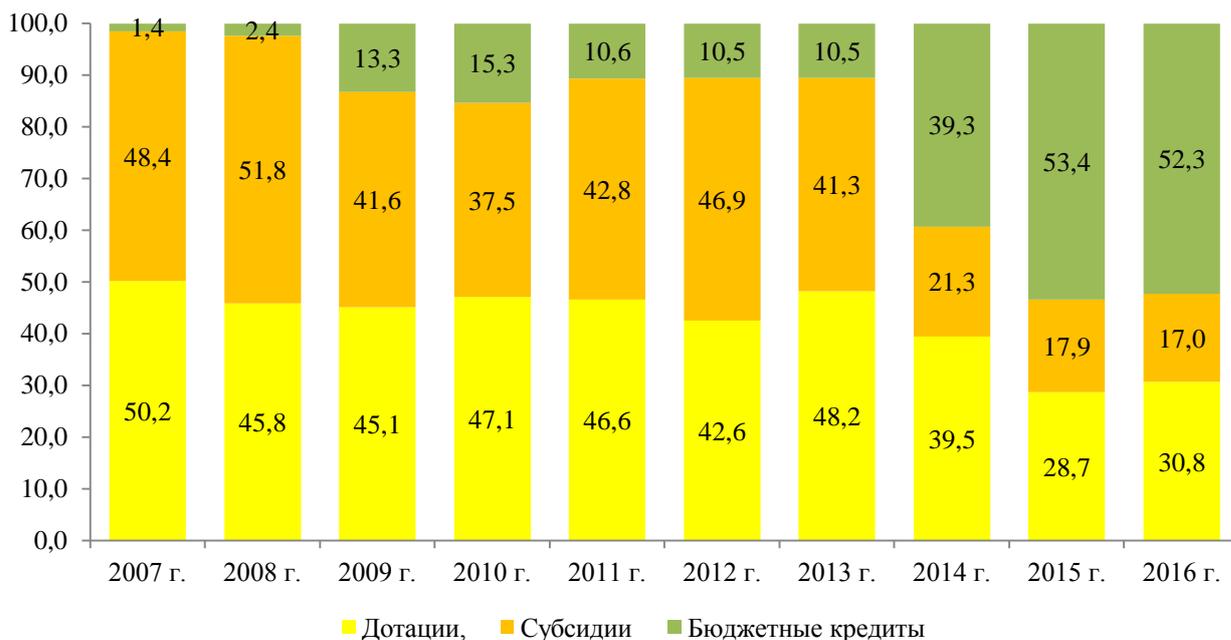


Рисунок 2.14 - Структура финансовой помощи субъектам РФ в 2007-2016 гг., % к общему объему

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства

Взрывной рост затрат на обслуживание и погашение заимствований сокращает и без того ограниченные возможности бюджетов регионов для исполнения социальных обязательств и обеспечения устойчивого социально-экономического развития за счёт осуществления бюджетных капиталовложений.

Помимо этого, долговые обязательства несут собственные риски, в числе которых риски: рефинансирования, процентной ставки, пролонгации, цены выкупа, соинвестора, ликвидности, платежеспособности, субсидиарной ответственности, краж, махинаций, разглашения информации и других противозаконных действий, валютные риски, правовые риски, риски эмитента долговых обязательств характеризуются возможными потерями для бюджетов, и, как следствие, рисками для устойчивости бюджетов [117]. При этом увеличение

долговых обязательств, снижение доступности кредитных ресурсов и ухудшение кредитных рейтингов увеличивает масштабы данных рисков.

Вместе с тем необходимо отметить, что на заседании Госсовета в сентябре 2017 года Президентом РФ была анонсирована программа по реструктуризации предоставленных регионам бюджетных кредитов<sup>38</sup> в течение 7 лет. При этом те субъекты Федерации, которые сумеют обеспечить рост собственных доходов выше инфляции смогут претендовать на увеличение срока до 12 лет. Данная мера, безусловно, является положительной и остро актуальной для регионов страны, поскольку только за 2018-2019 гг. реструктуризация позволит сэкономить субъектам Федерации порядка 420 млрд. руб., которые могут быть направлены на их социально-экономическое развитие.

Проведённый анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволил резюмировать следующее:

1) консолидированные бюджеты субъектов Федерации, несмотря на увеличение роли региональных и местных налогов в формировании их доходов, остаются в значительной степени подверженными политике федерального центра. В особенности данный тезис находит подтверждение в проведении налоговой политики;

2) проблема несбалансированности бюджетов регионов за 2007-2016 гг. так и не была решена для 58 субъектов РФ. Причинами этого являлись: дисбаланс темпов роста текущих расходов и темпов роста собственных доходов (в особенности аккумуляция федеральных налогов, поступающих в бюджеты регионов), централизация финансовых ресурсов в федеральном центре, выделение значительной части безвозмездных поступлений в конце года, низкое качество предоставляемой финансовой помощи;

3) рост долговой нагрузки регионов, преобладание в структуре государственного долга рыночной составляющей (банковских кредитов и ценных бумаг), замещение трансфертного механизма финансовой поддержки регионов долговым свидетельствует о снижении долговой устойчивости регионов.

---

<sup>38</sup> До 2017 года реструктуризацию получили только Республика Татарстан и Краснодарский край.

Растущий объем расходов на обслуживание займов является дополнительным фактором, ведущим к несбалансированности.

Исходя из этого, резюмируем, что устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в последние годы снизилась. Вместе с тем, резервы для обеспечения прочной финансовой основы реализации государственной социально-экономической политики есть. Ее достижению способствует использование системы инструментов и мер управления устойчивостью доходной базы бюджета.

### **2.3 Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (на примере Вологодской области)**

В контексте существующей парадигмы бюджетной политики в РФ, а также исходя из текущих тенденций социально-экономического развития и состояния бюджетной сферы перед финансовыми органами власти регионов стоят задачи [67]:

- обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета;
- укрепление и наращивание налогового потенциала;
- поддержка государственного долга на экономически безопасном уровне, сокращение расходов на его обслуживание;
- обеспечение возможности гибкой реакции на циклические колебания рынков.

Например, для решения данных задач Департамент финансов Вологодской области [6, 7, 67, 100]:

- выполнял ежедневный мониторинг поступления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет (в разрезе 75 доходных источников и 41 администратора доходов);
- осуществлял проведение заседаний межведомственной рабочей группы по платежам в областной бюджет и местные бюджеты и легализации объектов налогообложения под председательством Губернатора области;

- участвовал в работе группы по разработке законодательных инициатив по внесению изменений в федеральное и областное законодательство, направленных на улучшение собираемости налогов и борьбу с налоговой преступностью;

- совместно с контрольно-надзорными органами разрабатывал и принимал участие в реализации «Дорожных карт», направленных на увеличение налогооблагаемой базы и сокращение задолженности по налоговым платежам;

- направлял рекомендации по взаимодействию глав муниципальных образований области и отделов судебных приставов в вопросе взыскания задолженности по налогам с физических лиц;

- принимал участие в разработке планов мероприятий, способствующих стимулированию к регистрации прав граждан на объекты недвижимости.

Бюджетный эффект от реализации мероприятий, проводимых Департаментом финансов Вологодской области, по укреплению доходной базы бюджета в 2012-2016 г. составил более 12 млрд. руб. (табл. 2.19).

Таблица 2.19 - Мероприятия, проводимые Департаментом финансов Вологодской области по укреплению доходной базы бюджета и бюджетный эффект от их реализации в 2012-2016 гг., млн. руб.

Мероприятие	Результат, млрд. руб.
Легализация бизнеса и объектов налогообложения	4,6
Увеличение занятости населения, в т.ч. создание новых рабочих мест	0,6
Повышение качества администрирования налоговых доходов, усиление работы по неплатежам в областной и местные бюджеты	3,9
Пересмотр налогообложения по единому налогу на вмененный доход и имуществу физических лиц, в т.ч. - инвентаризация налоговых льгот по региональным налогам и местным налогам; - пересмотр налоговой нагрузки по земельному налогу с учетом влияния кадастровой оценки земли	0,8
Работа главных администраторов неналоговых доходов областного бюджета	2,2
Предоставление областных гарантий на платной основе	0,02
ИТОГО:	12,12
Источники: рассчитано автором по [6,100] и данным Департамента финансов Вологодской области; [67]	

В регионе активно совершенствовалась законодательная база по повышению инвестиционной привлекательности, в том числе по предоставлению субсидий, преференций, государственных (муниципальных) гарантий и налогового кредита хозяйствующим субъектам.

В рамках налоговых преференций в Вологодской области предусмотрено освобождение юридических лиц от уплаты транспортного налога, снижение или полное освобождение от уплаты налога на имущество, снижение региональной

части ставки налога на имущество до 13,5%. При этом с 2014 года налоговые льготы предоставляются только под реализацию конкретного инвестиционного проекта. Срок действия льгот дифференцирован (от трех до пяти лет) в зависимости от предусмотренных в рамках конкретного инвестиционного проекта объемов капиталовложений. Однако получить данный вид государственной поддержки могут позволить только достаточно крупные организации, поскольку минимальный объем инвестиций ограничен 100 млн. руб.<sup>3940</sup>

Результаты изменения бюджетного законодательства в Вологодской области бесспорно имеют положительный эффект для социально-экономического развития региона. Так, несмотря на незначительное сокращение количества организаций – получателей налоговых льгот с 19 в 2014 году до 16 в 2015 году, более чем в четыре раза увеличился объем капиталовложений, создано на четверть больше рабочих мест. При этом при сокращении почти на 20% предоставленных налоговых льгот, налоговые платежи в консолидированный бюджет Вологодской области увеличились в 5,5 раз. В итоге коэффициент бюджетной эффективности<sup>41</sup> вырос с 1,9 в 2014 году до 13,2 в 2015 году (табл. 2.20).

Таблица 2.20 - Показатели эффективности стимулирующих налоговых льгот в Вологодской области в 2014 и 2015 гг.

Показатель	2014 г.	2015 г.	Изм-е 2015 г. к 2014 г., %
Количество инвестиционных проектов, при реализации которых предоставлены льготы, ед.	19	16	84,2
Объем инвестиций участниками, реализующими инвестиционные проекты, млн. руб.	5394,5	21793,8	404,0
Создано рабочих мест, ед.	158	199	125,9
Сумма фактически полученных налоговых льгот, млн. руб.	189,7	153,3	80,8
Налоговые платежи в консолидированный бюджет Вологодской области, млн. руб.	357,3	2019,4	565,2
Коэффициент бюджетной эффективности	1,88	13,17	11,29 п.

Источник: составлено и рассчитано автором по официальным данным Департамента финансов Вологодской области

<sup>39</sup> Корпорация развития Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.invest35.ru/investors-and-business/gospodderzhka-investora/index.php>

<sup>40</sup> Национальная безопасность России: проблемы обеспечения экономического роста: монография / А.Н. Чекавинский, Е.В. Лукин, К.А. Гулин, А.В. Галухин и др., под ред. В.А. Ильин, Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 300 с.

<sup>41</sup> Коэффициент бюджетной эффективности рассчитывается как отношение поступивших налоговых доходов в текущем году к объему предоставленных налоговых льгот в текущем году.

Однако усилия, предпринимаемые органами власти Вологодской области (что характерно и для регионов РФ в целом) по увеличению доходной части консолидированного бюджета региона, являются недостаточными. Подтверждением данному тезису является тот факт, что коэффициент собираемости налогов в регионе по итогам 2016 года не достиг уровня 2007 года (табл. 2.21) [67].

Таблица 2.21- Уровень собираемости налогов в консолидированные бюджеты субъектов Федерации, %

Регион	Года									2007-2016 гг., п. п.
	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	
Республика Коми	92,0	94,3	92,8	93,2	88,9	91,5	93,0	96,4	96,1	4,1
Мурманская область	84,0	86,2	90,0	94,0	88,4	89,4	90,5	95,5	95,8	11,8
г. Санкт-Петербург	96,2	96,2	96,1	96,1	91,8	91,9	91,6	95,7	95,0	-1,2
Ленинградская область	93,7	95,2	91,3	94,5	95,0	95,1	96,0	96,3	94,7	1,0
Архангельская область	93,6	95,0	93,9	95,3	89,2	89,8	90,4	95,1	94,7	1,1
Вологодская область	96,7	97,2	93,5	94,9	91,0	91,7	92,3	94,7	93,9	-2,8
Псковская область	95,7	96,3	95,9	96,3	92,7	93,2	88,3	93,6	93,0	-2,7
Республика Карелия	96,3	95,9	90,3	95,4	89,9	89,1	87,7	93,2	93,0	-3,3
Новгородская область	95,5	95,9	94,8	95,2	92,0	87,6	88,3	90,8	90,6	-4,9
Калининградская область	91,6	91,1	89,1	88,8	80,9	79,5	82,0	87,2	84,7	-6,9
СЗФО	94,3	95,0	94,1	95,0	91,1	91,3	91,0	95,2	94,5	0,2
Регионы РФ	93,0	94,3	92,3	93,0	88,8	88,6	92,9	93,9	92,8	-0,2

Источник: рассчитано автором по отчетности ФНС РФ, Казначейства РФ; [67]

Задолженность по налогам в консолидированный бюджет Вологодской области в 2016 году превысила 1,5 млрд. руб., увеличившись в реальном выражении за последние десять лет почти на 80% (по РФ рост превысил 36%; табл. 2.22). Это усиливает актуальность повышения уровня налоговой культуры в обществе и социальной ответственности бизнеса в виду моральных причин уклонения от уплаты обязательных платежей в бюджет.

Кроме того, значительная часть налоговых доходов региона продолжает выпадать в результате предоставления налоговых льгот. К примеру, за 2007-2015 гг. сумма региональных и местных налогов, недопоступивших в результате применения преференций, составила в Вологодской области почти 18 млрд. руб. (7% налоговых доходов, полученных в 2007-2015 гг.; табл. 2.23) [67].

Таблица 2.22 - Задолженность по налогам в консолидированные бюджеты субъектов Федерации в 2007-2016 гг., млрд. руб.

Регион	Года								2016 к 2007 гг., %	
	2007	2008	2009	2010	2012	2014	2015	2016	в тек. ценах	в пост. ценах
Новгородская область	0,17	0,17	0,26	0,31	0,37	0,52	0,82	0,89	523,5	244,7
Калининградская область	0,53	0,78	1,02	1,53	1,58	2,01	2,9	2,45	462,3	216,0
Псковская область	0,15	0,14	0,15	0,15	0,22	0,38	0,65	0,64	426,7	199,4
Ленинградская область	0,92	1,06	1,41	1,56	1,85	2,51	3,1	3,77	409,8	191,5
Вологодская область	0,40	0,45	0,60	0,74	0,88	1,02	1,48	1,52	380,0	177,6
г. Санкт-Петербург	3,61	3,90	4,44	5,15	5,93	8,42	10,9	11,5	318,6	148,9
Республика Карелия	0,31	0,29	0,31	0,35	0,38	0,64	0,93	0,85	274,2	128,2
Архангельская область	0,55	0,50	0,51	0,49	0,44	0,71	1,17	1,01	183,6	85,8
Республика Коми	0,55	0,53	0,59	0,75	0,97	0,68	1,0	0,86	156,4	73,1
Мурманская область	0,72	0,61	0,61	0,65	0,53	0,66	0,97	0,89	123,6	57,8
СЗФО	7,99	8,51	9,96	11,76	13,19	17,62	23,9	24,4	305,4	142,7
Регионы РФ	82,06	80,62	94,56	103,41	116,16	163,31	224,9	239,0	291,3	136,1

Источник: рассчитано автором по данным Отчета №4-НМ Федеральной налоговой службы; [67]

Таблица 2.23 - Территориальные налоги, не поступившие в консолидированные бюджеты регионов в результате льгот, предоставленных региональными органами власти и органами местного самоуправления в 2007-2015 гг., млрд. руб.

Регион	Года									Сумма за 2007-2015 гг.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
г. Санкт-Петербург	4,3	6,0	9,4	8,8	9,0	11,7	12,2	14,5	16,9	92,8
Ленинградская область	2,7	3,3	3,4	3,7	3,6	4,0	5,2	5,9	7,3	39,14
Вологодская область	3,3	3,0	2,7	2,6	2,7	0,8	0,9	0,7	1,2	17,9
Мурманская область	1,7	2,1	2,0	1,9	1,8	1,9	1,8	2,1	2,7	17,67
Архангельская область	1,7	1,7	1,3	1,4	1,5	1,6	0,2	0,6	0,9	10,89
Республика Коми	1,0	1,2	1,2	1,5	1,8	1,7	0,1	1,1	1,1	10,7
Новгородская область	0,8	0,7	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,4	0,5	6,6
Республика Карелия	0,6	0,6	0,8	0,6	0,6	0,4	0,1	0,5	0,7	4,9
Псковская область	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3	0,7	0,6	4,6
Калининградская область	0,6	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,3	1,9

Источник: рассчитано по отчетности ФНС РФ, Казначейства РФ; [67]

Для Вологодской области характерным являлось также снижение поступления неналоговых доходов в бюджет, которое за 2007-2016 гг. составило 45%. В расчете на душу населения объемы неналоговых доходов в 2016 году были ниже среднего значения по СЗФО и РФ в 1,6-2 раза (табл. 2.24).

Помимо управленческих решений по выявлению и мобилизации резервов собственных доходов в бюджет Департаментом финансов Вологодской области проводилась работа с Министерством финансов РФ по привлечению в бюджет региона дополнительной финансовой помощи из федерального центра. Объем дотаций и субсидий в бюджет Вологодской области в 2007-2016 гг. ежегодно

превышал первоначальный объем, утвержденный законом об областном бюджете, в 1,4-3,6 раза (прил. Ж), что обеспечивало трансфертное покрытие расходных обязательств региона на 4,3-16,9% (рис. 2.15).

Таблица 2.24 - Неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в расчете на душу населения в сопоставимых ценах, тыс. руб.

Регион	Года									2016 к 2007 гг., %
	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	
г. Санкт-Петербург	101,5	107,8	84,4	87,9	71,6	72,7	77,8	76,1	81,0	79,8
Ленинградская область	46,3	50,0	40,5	43,4	48,1	47,6	45,4	52,9	66,8	144,3
Мурманская область	58,9	56,6	54,1	62,5	60,3	63,5	42,0	58,1	46,4	78,8
Республика Коми	50,2	56,7	50,0	54,6	68,3	62,7	43,7	37,7	45,5	90,6
Республика Карелия	38,9	45,9	33,9	40,9	39,9	34,9	39,8	39,0	43,4	111,6
Архангельская область	36,3	40,0	31,2	38,1	46,2	46,0	28,0	28,6	33,7	92,8
Калининградская область	35,4	41,6	30,6	34,0	37,9	36,5	32,3	27,8	33,0	93,2
Вологодская область	55,6	53,0	30,1	35,9	38,9	36,0	27,7	28,7	31,0	55,8
Новгородская область	28,7	36,7	33,9	33,5	38,1	35,1	24,6	23,6	26,4	92,0
Псковская область	21,7	23,4	21,7	23,8	26,3	26,3	19,2	16,0	21,0	96,8
СЗФО	63,8	67,6	54,0	58,5	56,0	55,6	56,8	55,8	58,4	91,5
Регионы РФ	49,0	51,1	40,1	42,8	47,5	45,9	42,0	42,3	48,8	99,6

Источник: рассчитано автором по отчётности Казначейства России. – Режим доступа: <http://roskazna.ru/byudzheto-v-subektov-rf-i-mestnykh-byudzheto-v/>; [67]



Рисунок 2.15 - Исполнение бюджета Вологодской области по финансовой помощи и коэффициент трансфертного покрытия расходов консолидированного бюджета региона  
Источники: рассчитано автором по данным отчётности Казначейства России и законов о бюджете Вологодской области; [67]

Проблему несбалансированности бюджета, наряду с укреплением доходной базы и привлечением дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета, Департамент финансов Вологодской области осуществлял за счет оптимизации (фактически сокращения) расходных обязательств. Так, например

расходы на ЖКХ урезаны с 2011 по 2014 гг. почти в 2,5 раза при том, что объекты данного сектора имеют износ 70% [67].

Одним из способов оптимизации расходов являлось уменьшение финансирования государственных (далее – ГП) и долгосрочных целевых программ (далее – ДЦП) Вологодской области. По сравнению с первоначальными редакциями программ их ресурсный дефицит в 2009, 2011 и 2012 гг. превышал отметку в 50% (рис. 2.16). В 2015 году из 136 изменений, внесенных в ГП Вологодской области 98 – касались изменения объемов финансирования (в 2014 году 83 из 106).

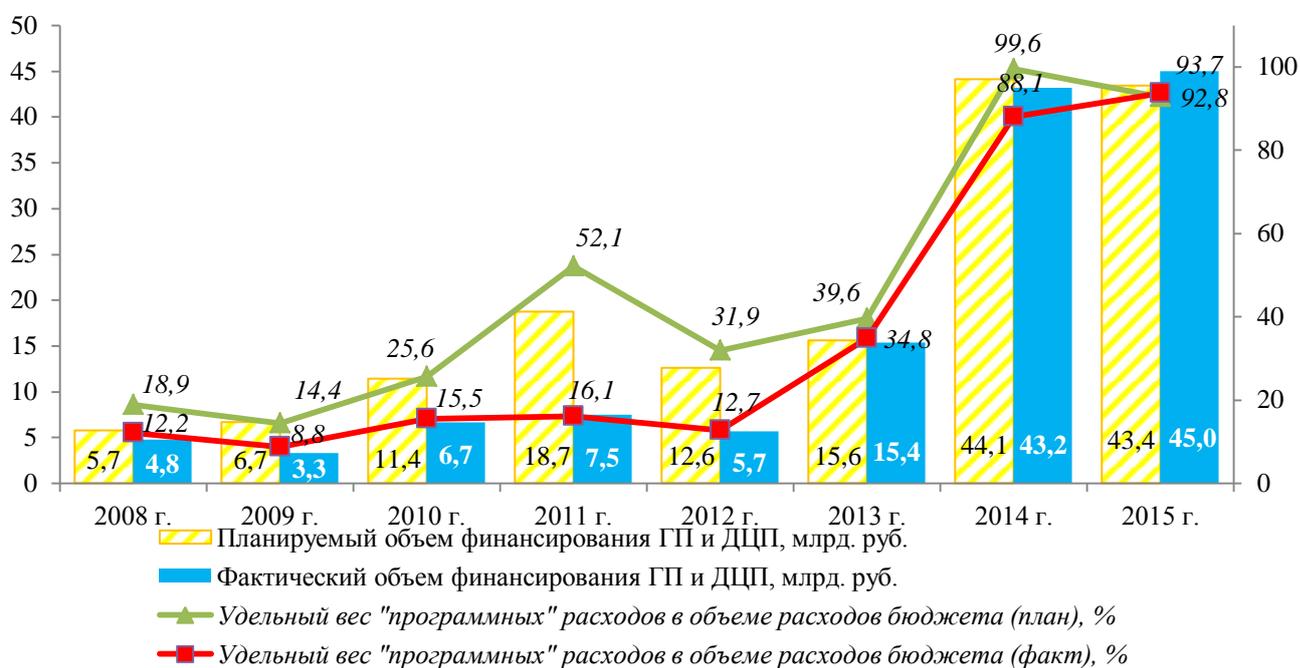


Рисунок 2.16 - Динамика финансирования ДЦП и ГП Вологодской области в 2008-2015 гг. Источник: данные Департамента финансов Вологодской области, расчеты автора; [67]

Следствием уменьшения ресурсного обеспечения стали массовые срывы планировавшихся программных мероприятий. Так, в 2015 году в результате недофинансирования 11,8% (в 2014 году – 7,4%) запланированных к исполнению мероприятий в рамках ГП Вологодской области были не выполнены или выполнены лишь частично. Плановые значения удалось достичь только по 75% целевых показателей и индикаторов. Более того, ряд целевых программ Вологодской области, изначально заявленные для реализации в 2008-2013 гг., не были профинансированы вовсе (прил. И).

Еще одним механизмом проведения политики оптимизации и адаптации расходов доходам являлось сокращение объема бюджетных инвестиций в Вологодской области, которое за 2007-2016 гг. составило 53%. Можно заключить, что, уменьшая дефицит бюджета, региональные власти шли на риск недостижения целевых индикаторов и показателей социально-экономического развития территории.

В качестве еще одного источника оптимизации расходов органами власти была выбрана сфера социальной политики. В результате предпринятых мер только в одном 2014 году было урезано более 1 млрд. руб. социальных расходов (табл. 2.25) [67].

Таблица 2.25 - Оптимизация расходов бюджета Вологодской области по предоставлению мер социальной поддержки населения в 2014 г., млн. руб.

Направления	Эффект, млн. руб.
Оптимизация предоставления льгот при проезде на транспорте на территории области отдельным категориям граждан	698,6
Изменение критериев присвоения звания «Ветеран труда Вологодской области» – при условии наличия наград регионального уровня и не менее половины трудового стажа на территории области	223,3
Изменение условия выплаты дополнительного единовременного пособия при рождении второго, третьего ребенка (пособие предоставляется только малоимущим семьям)	88,5
Отмена отдельных выплат чернобыльцам и членам их семей	24,8
Предоставление компенсации стоимости проездного билета студентам из малоимущих семей	12,4
Отмена иных социальных выплат отдельным категориям граждан	10,0
Итого	1057,6
Источник: данные Департамента финансов Вологодской области; [116]	

Сокращению подверглась и социальная сфера в результате проведения так называемой «оптимизации» бюджетной сети. Фактически ее результатом стало сокращение числа учреждений и численности работников сфер образования и культуры (табл. 2.26) [67].

Таблица 2.26 – Оптимизация сети бюджетных учреждений Вологодской области в 2009–2013 гг.

Показатели	Года					2013 к 2009	
	2009	2010	2011	2012	2013	+, -	%
<i>Образование</i>							
Учреждения, единиц	1444	1392	1341	1313	1254	-190	-13,2
Численность работников, человек	65730	52800	56168	57106	55706	-10024	-15,3
<i>Культура</i>							
Учреждения, единиц	546	467	440	435	396	-150	-27,5
Численность работников, человек	9367	9204	8785	8511	8304	-1063	-11,3
Источники: данные Департамента финансов Вологодской области; [116]							

Совокупный результат оптимизации расходов Вологодской области за 2012-2014 гг. составил 8,3 млрд. руб. (табл. 2.27). В 2015-2016 гг. работа была продолжена, сокращено расходов в объеме 2,8 млрд. руб.

Таблица 2.27 - Структура источников оптимизации расходов регионального бюджета Вологодской области в 2012–2014 гг.

Сокращаемые расходы	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
Всего	4,0	100,0	2,1	100,0	2,2	100,0
Капитальные расходы	1,1	27,5	0,1	4,8	0,2	9,1
Содержание бюджетной сферы	1,8	45,0	0,4	19,0	0,7	31,8
Реализация целевых программ	1,0	25,0	0,6	28,6	1,0	45,5
Социальная поддержка граждан	0,1	2,5	1,0	47,6	0,2	9,1

Источник: данные Департамента финансов Вологодской области; [116]; расчеты автора

Положительной практикой можно считать реализацию централизации бухгалтерского учета и отчетности органов государственной власти и государственных учреждений Вологодской области. В результате сокращения штатных единиц государственных гражданских служащих ежегодный эффект оценивается более 70 млн. руб.

При этом, можно полностью согласиться с точкой зрения экспертов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации в том, что оптимизация бюджетных расходов должна проводиться не только по критерию эффективности в краткосрочной перспективе, но и по критерию значимости для обеспечения долгосрочного развития<sup>42</sup>.

Значительная зависимость региона в вопросе получения финансовой помощи от федерального центра и тяжелая ситуация с долговой нагрузкой привела к необходимости заключения требования с Министерством финансов РФ о том, что в Вологодской области на 2015-2017 гг. составляется бездефицитный бюджет<sup>43</sup>.

Также органы исполнительной власти Вологодской области, неся ответственность по управлению долгом, предпринимали меры по сокращению

<sup>42</sup> Эскиндаров, М.А. Устойчивое развитие российской экономики: совершенствование денежно-кредитной, валютной и бюджетно-налоговой политики / М.А. Эскиндаров, М.А. Абрамова, Л.И. Гончаренко, С.П. Соляникова // Вестник Финансового университета. – 2016. – Т. 20. - №6(96). – С. 6-18.

<sup>43</sup> Основой послужило соглашение Вологодской области с Минфином РФ о предоставлении бюджетного кредита на замещение коммерческих кредитов в сумме 6 млрд. руб. В соответствии с условиями соглашения областной бюджет на 2015–2017 гг. должен быть сформирован без дефицита, а объём рыночных заимствований к 1 января 2017 г. снижен до 50% от объёма собственных доходов бюджета.

объема заимствований и расходов на их обслуживание. Так, в регионе реализованы меры по рефинансированию банковских и бюджетных кредитов под меньший процент, отнесению сроков оплаты по ним, замещению банковских кредитов облигационными займами и бюджетными кредитами, проведению электронных аукционов по финансированию дефицита и погашению долговых обязательств региона. Совокупный эффект от проведенных мероприятий за 2009-2016 гг. оценивается в 3,7 млрд. руб. (табл. 2.28) [67].

Таблица 2.28 – Меры, направленные на сокращение расходов на обслуживание и погашение государственного долга Вологодской области, млн. руб.

Мероприятие	Года								2009-2016 гг.
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Экономия расходов по обслуживанию банковских кредитов в результате заключения дополнительных соглашений о снижении процентных ставок и уменьшения периода пользования заемными средствами	19,2	179,4	150,3	-	59,6	-	93,8	45,8	548,1
Экономия расходов на обслуживании государственного долга от замещения банковских кредитов облигационными займами	8,5	72,4	55,3	240,0	-	-	-	-	376,2
Рефинансирование банковских кредитов по более низким процентным ставкам и бюджетными кредитами	-	-	-	200,0	65,0	153,5	155,6	751,6	1325,7
Отнесение сроков привлечения банковских кредитов на конец года	-	-	-	40,0	129,9	218,7	377,8	93,4	859,8
Сокращение процентной ставки по бюджетным кредитам	-	-	-	-	40,3	-	-	-	40,3
Проведение электронных аукционов в целях финансирования дефицита и погашения долговых обязательств области	-	-	-	38,5	117,2	-	354,8	80,5	591,0
Итого:	27,7	251,8	205,6	518,5	412,0	372,2	982,0	971,3	3741,1

Источники: составлено и рассчитано автором по [6,7,100,151]; [67]

Приложенных усилий пока явно недостаточно для того, чтобы переломить текущие тренды, поскольку расходы на обслуживание долга хоть и стабилизировались, но расходы на его погашение создают долгосрочные риски

снижения устойчивости бюджета ввиду того, что объем заимствований продолжает увеличиваться.

В качестве еще одной причины дестабилизации регионального бюджета выявлена неэффективность использования методов управления бюджетными рисками. Так, при бюджетном планировании и прогнозировании используется базовый сценарий социально-экономического развития, тогда как в ситуации высоко турбулентного поведения макроэкономических показателей в мировой практике рекомендуется использовать консервативный сценарий. Результатом такого подхода, характерного как для регионального так и для федерального уровней, является значительное отклонение бюджетных параметров (табл. 2.29 и табл. 2.30). Так, например, количество редакций закона о бюджете Вологодской области за год достигало 11, а отклонения фактического исполнения бюджета от первоначальной редакции превышало 40%. Внесение значительного числа корректировок бюджетных параметров приводит к пересмотру финансового обеспечения расходных обязательств и недостижению целевых показателей и индикаторов [67].

Таблица 2.29 - Сравнение параметров законов о федеральном бюджете

Проект бюджета* на период	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	дох.	расх.								
2009-2011 гг.	12,8	11,3								
2010-2012 гг.	7,5	9,4	8,1	9,7						
2011-2013 г.	8,8	10,7	9,5	11,2	10,3	12,2				
2012-2014 гг.			11,8	12,7	12,7	13,7	14,1	14,6		
2013-2015 гг.					12,9	13,4	14,1	14,2	15,6	15,6
2014-2016 гг.							13,6	14,0	14,6	15,4
2015-2017 гг.									15,1	15,5

\*для анализа брались первоначальные редакции законов.

Источник: составлено автором на основе данных справочно-информационной системы «КонсультантПлюс»; [67]

Таблица 2.30 - Сравнение параметров законов о бюджете Вологодской области

Проект бюджета* на период	2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	дох.	расх.								
2009-2011 гг.	49,8	51,0								
2011-2013 г.	32,0	36,0	34,2	31,8	36,2	33,0				
2012-2014 гг.			35,1	39,5	41,0	36,2	43,4	38,5		
2013-2015 гг.					38,2	39,3	38,9	35,7	41,7	36,0
2014-2016 гг.							40,9	44,1	41,8	43,9
2015-2017 гг.									43,0	43,0

\*для анализа брались первоначальные редакции законов.

Источник: составлено автором на основе данных справочно-информационной системы «КонсультантПлюс»; [67]

Кроме того, анализ регионального законодательства по вопросу формирования резервных фондов субъектов РФ свидетельствует об отсутствии единых подходов к их формированию (табл. 2.31), что негативно отражается на результативности их функционирования. Более того, возникают вопросы о целесообразности их использования.

Таблица 2.31 - Сравнение подходов к формированию резервных фондов регионов

Регион РФ	Предельный размер	Источники формирования
<i>В процентном отношении к налоговым и неналоговым доходам бюджета</i>		
Хабаровский край	Однократное поступление	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения
Брянская область	7%	Остатки средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года, безвозмездные поступления.
Ленинградская область	5%	
Костромская область	1%	
Новосибирская область	7%	Остатки средств на едином счете бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения, в размере 30%; доходы областного бюджета, полученные сверх прогнозируемого общего объема доходов бюджета, по итогам исполнения бюджета за полугодие и девять месяцев текущего года, в размере 50%, доходов от управления средствами Резервного фонда в размере 100%.
Свердловская область	10%	Остатки средств на счете бюджета на начало финансового года, не имеющие целевого назначения
<i>В процентном отношении от остатков средств на едином счете бюджета по состоянию на начало очередного финансового года</i>		
Приморский край	25%	Остатки средств бюджета, имеющие целевого назначения
Республика Тыва	-*	
<i>В абсолютном размере</i>		
Кемеровская область	100 млн. руб.	Остатки средств бюджета, не имеющие целевого назначения и доходы от размещения средств Резервного фонда на банковских депозитах
Нижегородская область	67 млн. руб.	Налоговые и неналоговые доходы, сложившиеся сверх установленных назначений
Томская область	1 млрд. руб.	Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета, полученные за отчетный год сверх сумм, утвержденных законом о бюджете
<i>В процентном отношении к расходам бюджета</i>		
Забайкальский край	3%	Доходы бюджета
Ульяновская область	3%	Собственные доходы бюджета и источники финансирования дефицита бюджета, остатки средств на счетах бюджета на начало очередного финансового года
Вологодская область	-*	Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета и (или) остатки средств на едином счете областного бюджета на начало очередного финансового года, не имеющие целевого назначения
* объем устанавливается законом субъекта РФ ежегодно		
Источники: составлено на основе законов соответствующих субъектов РФ о резервном фонде субъектов РФ; [31]		

Резюмируя, заключим, что управленческие решения, используемые для обеспечения устойчивости доходной базы консолидированного бюджета Вологодской области, были недостаточными. Более того, их реализация была одним из факторов дальнейшей дестабилизации региональных финансов.

Результаты проведенного анализа состояния и управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволяют заключить следующее:

1) замедление темпов экономического развития регионов, зависимость экономики и доходных возможностей от результатов функционирования ключевых хозяйствующих субъектов, увеличение зависимости региональных экономик от внешних рынков, снижение темпов роста доходов населения, замедление инвестиционных процессов, ухудшение финансовых результатов деятельности организаций, рост закредитованности заемщиков препятствуют увеличению доходных возможностей и повышению устойчивости консолидированных бюджетов регионов;

2) анализ состояния консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволил выявить наличие сильной зависимости их наполнения от федерального центра, которая в особенности проявляется в проведении налоговой политики;

3) существующая практика выделения значительной доли безвозмездных поступлений в конце года не позволяет их эффективно и полностью использовать. Данный факт в купе с диспропорциональным изменением собственных доходов и расходов бюджетов регионов и неполным финансированием делегированных расходных полномочий из федерального бюджета усугубляют проблему несбалансированности бюджетов регионов. Централизация финансовых ресурсов экономически развитых и богатых природными ископаемыми субъектов РФ в федеральном бюджете подрывает стимулы к наращиванию доходного потенциала и совершенствованию фискальных инструментов на региональном уровне;

4) долговая нагрузка регионов продолжает нарастать в результате постепенной замены трансфертного механизма долговым, что ухудшает ликвидность бюджета, усиливая риски неплатежеспособности;

5) управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в настоящее время несовершенно и недостаточно результативно, имея ряд проблем. Среди них: практическое отсутствие реализации мер по повышению налоговой культуры налогоплательщиков, нерациональность предоставления льгот, низкая эффективность использования государственного (муниципального) имущества. Снижение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в последние годы является результатом подмены управления устойчивостью доходной базы управлением расходными и долговыми обязательствами в силу недостатков методического инструментария оценки результативности управления, ограниченности полномочий по увеличению доходных возможностей и отсутствия реальных стимулов у органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления к развитию доходного потенциала и совершенствованию фискальных инструментов.

### **3 Направления совершенствования управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации**

#### **3.1 Концептуальный подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации**

Несовершенство управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, выявленное в нашем исследовании, а также необходимость приведения бюджетной политики в соответствии с требованиями современности, нарастание неопределенности факторов формирования доходов бюджетов актуализируют необходимость обоснования и разработки целостной системы мер, направленной на обеспечение стабильной наполняемости бюджетов территорий. В качестве такой системы, определяющей, в общем смысле, стратегию действий, предполагающих реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение поставленных целей и задач, может являться концептуальный подход к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Разделяя точку зрения С.П. Соляниковой о том, что «бюджетная политика должна обеспечивать преемственность стратегических целей и задач государственной социально-экономической политики, быть интегрированной в нее» [144], заключим, что цель управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации должна находиться во взаимосвязи с системой стратегических документов (проектов, программ, стратегий и пр.) и стратегических целей реализации бюджетной, налоговой и социально-экономической политики в РФ, обозначенных в данных нормативно-правовых актах.

Так, в настоящее время цели и задачи бюджетной политики РФ закреплены в целом ряде документов. Среди них: «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [123], Государственная программа «Управление

государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [32] и Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», а также «Проект бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2030 года» и основные направления бюджетной политики Российской Федерации. Исходя из содержания названных документов, ключевой целью реализации бюджетной политики на среднесрочную перспективу в РФ является поддержание устойчивости бюджетной системы, обеспечивающей безусловное исполнение принятых расходных обязательств. При этом общеизвестно, что финансовой основой их реализации являются доходы бюджета.

Целью управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации можно считать обеспечение своевременного аккумулирования достаточного объема доходов, необходимых для развития территории и выполнения ОГВ и ОМСУ полного комплекса обязательств (расходных и долговых) по реализации приоритетов и интересов государства, общества и личности.

Поскольку как было определено ранее в исследовании, обеспечение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации носит комплексный характер, то основными задачами управления в данной сфере должны увязываться в единый контур механизмы, среди которых: налоговые, долговые, бюджетного риск-менеджмента и пр., действующие на различных уровнях (федеральный, региональный, местный). Таким образом, в качестве задач управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов должны выступать:

- 1) расширение финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов;
- 2) повышение эффективности межбюджетного взаимодействия федеральный центр – регионы, регион - муниципалитеты;
- 3) поддержание государственного (муниципального) долга регионов на экономически безопасном уровне;

4) наращивание доходного потенциала на основе устойчивого социально-экономического развития территорий.

Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации осуществляется в рамках ряда принципов, среди которых нами определены: интегрированность, подотчетность, достаточность, прозрачность, достоверность, своевременность, адресность, планомерность, инновационность.

Основными направлениями государственной политики повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации являются:

- развитие стимулирующей составляющей межбюджетных отношений;
- проведения согласованной бюджетно-налоговой и долговой политики регионов, муниципалитетов и федерального центра;
- укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов;
- развитие доходного потенциала территорий (рис. 3.1).

Для их реализации необходимо выполнение ряда мероприятий, в т.ч.:

1) регулярное проведение анализа и оценки состояния устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, позволяющих своевременно выявлять проблемы и определять пути их решения, идентифицировать и минимизировать бюджетные угрозы;

2) организация мониторинга стратегических документов в сфере бюджетной политики и социально-экономического развития страны, регионов и муниципальных образований на предмет их преемственности и согласованности;

3) выявление резервов укрепления доходной части и оптимизации расходной части<sup>44</sup> бюджета с целью снижения долговой нагрузки и минимизации угрозы несбалансированного исполнения;

---

<sup>44</sup> С учетом минимальных социально-экономических последствий сокращения финансирования.

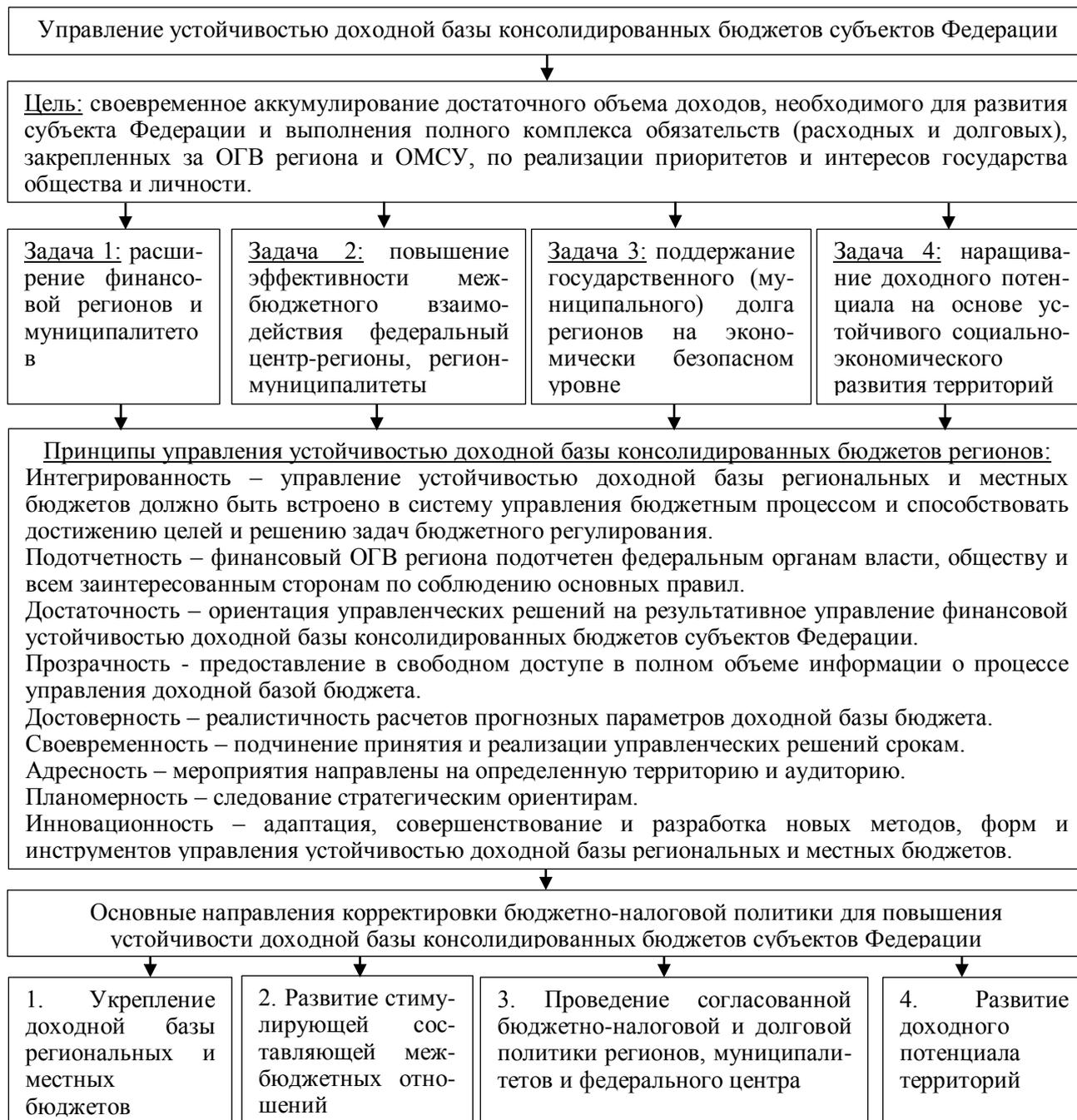


Рисунок 3.1 – Схема концептуального подхода к управлению устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Источник: составлено автором

4) предотвращение практики изменения федерального (регионального) законодательства, приводящего к выпадению доходов региональных и местных бюджетов, увеличения расходных обязательств территорий без наличия или передачи с федерального (регионального) уровня соответствующего финансового обеспечения;

5) обеспечение согласованности регионального и муниципального с федеральным уровнем вертикали управления по достижению своевременного и

прогнозируемого получения объема финансовой помощи, а также ресурсного обеспечения для реализации делегированных расходных обязательств с федерального центра территориям;

6) закрепление на долгосрочной основе ключевых элементов бюджетного и налогового законодательства, позволяющих увеличить горизонт стратегического планирования субъектам экономики и прогнозирования показателей региональных и местных бюджетов;

7) совершенствование фискальных инструментов на всех уровнях управления и повышения налоговой культуры налогоплательщиков для снижения задолженности по платежам в бюджет, противодействию сокрытия и легализации объектов налогообложения;

8) поддержание конкуренции среди организаций, предоставляющих кредитные ресурсы территориям, с целью минимизации стоимости расходов на обслуживание долга;

9) минимизация доли рыночных заимствований в структуре долга территорий, в т.ч. за счет их рефинансирования путем выпуска ценных бумаг и предоставления безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета;

10) использование возможности рефинансирования и пролонгации долга;

11) мониторинг рыночной конъюнктуры для определения оптимального периода времени для размещения государственных ценных бумаг территорий;

12) контроль за выполнением принципалами обязательств по кредитным договорам, обеспеченным государственными и муниципальными гарантиями;

13) соблюдение ограничений, предусмотренных соглашениями с Министерством финансов РФ, о предоставлении бюджетных кредитов на замещение рыночных заимствований.

С целью минимизации рисков при управлении государственным долгом регионов необходима реализация комплекса мер (табл. 3.1).

Кроме того, необходимым является [67]:

- принятие специальных нормативных актов (поскольку принятые в большинстве регионов РФ законы «О государственном долге» определяют только правовые основы планирования долговых обязательств, не затрагивая вопросов их

управления), детально регламентирующих процессы привлечения и использования тех или иных видов долговых обязательств;

- аккумулярование средств, поступающих от реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счёт займов, и от использования собственности, созданной в ходе данных проектов, для последующих расчётов по выплате долга;

- введение моратория на предоставление новых государственных гарантий.

Таблица 3.1 - Меры по снижению рисков при управлении государственным долгом субъектов Федерации

Стадия бюджетного процесса	Меры по снижению рисков при управлении государственным долгом регионов
Составление проекта бюджета	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Устранение практики нецелевого заимствования региональными бюджетами;</li> <li>2. определение набора целей, для достижения которых возможно формирование государственного долга;</li> <li>3. обеспечение последовательности и согласованности в проведении долговой политики;</li> <li>4. оценка и анализ влияния долговой нагрузки на социально-экономическое развитие территорий.</li> </ol>
Рассмотрение и утверждение бюджета	Закрепление ответственности представительного органа власти за превышение предельного объема заимствований.
Исполнение бюджета	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Мониторинг состояния кредитного и фондового рынков с целью выявления наиболее благоприятных условий расширения, рефинансирования, пролонгации или сокращения государственного долга</li> <li>2. оптимизация структуры государственного долга и сглаживание пиков платежей;</li> <li>3. оценка «стоимости» обслуживания заимствований и поиск возможностей ее минимизации;</li> <li>4. повышение кредитных рейтингов и инвестиционной привлекательности регионов с целью обеспечения имиджа территории, благоприятной для ведения бизнеса.</li> </ol>
Составление, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Мониторинг финансового состояния принципалов, которым предоставлены государственные гарантии регионами.</li> <li>2. формирование информационной системы предоставления информации о государственном долге по видам, срокам и стоимости долговых обязательств;</li> <li>3. корректировка программ заимствований исходя из состояния и выстраивания расходных обязательств бюджета в соответствии с планируемыми доходными источниками его финансирования.</li> </ol>

Источник: Галухин, А.В. Риски при управлении государственным долгом субъектов / А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2017. – № 5. – С. 136-147.

Ключевым элементом реализации концепции является четкий и эффективный механизм управления устойчивостью доходной базы консолидированных

бюджетов субъектов Федерации. Под ним понимаем совокупность форм, методов и инструментов, при помощи которых ОГВ регионов и ОМСУ воздействуют на финансовые операции по формированию доходов бюджета с целью достижения поставленных целей и задач управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации. Его структуру можно представить в виде схемы, изображенной на рисунке 3.2.

Данный механизм создается и приводится в действие финансовыми подразделениями региональных ОГВ и ОМСУ, которые напрямую взаимодействуют с федеральными ОГВ и институтами гражданского общества в рамках взаимодействия «власть-бизнес-общество» с целью повышения эффективности реализации задач и прозрачности процесса управления устойчивостью доходной базы региональных и местных бюджетов, идентификации проблем функционирования механизма и разработки мер по их решению.

Процесс воздействия формируют три блока: формы обеспечения, инструменты и методы управления.

Первый блок – формы обеспечения устойчивости доходной базы бюджета – призван формировать институциональные рамки, благоприятствующие обеспечению стабильной наполняемости бюджетов территории. Его основу составляют стратегия развития региона (муниципалитета), в т.ч. бюджетная стратегия (долгосрочный бюджетный прогноз) и отраслевые стратегии, государственные и целевые федеральные, региональные и муниципальные программы и проекты, затрагивающие вопросы управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов<sup>45</sup>, прогноз СЭР РФ, регионов и муниципалитетов.

---

<sup>45</sup> В частности, управление устойчивостью бюджетов является ключевым аспектом ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», ГП «Управление региональными финансами Вологодской области на 2015-2020 годы», МП «Управление муниципальными финансами Кирилловского муниципального района на 2016-2020 годы» и пр.

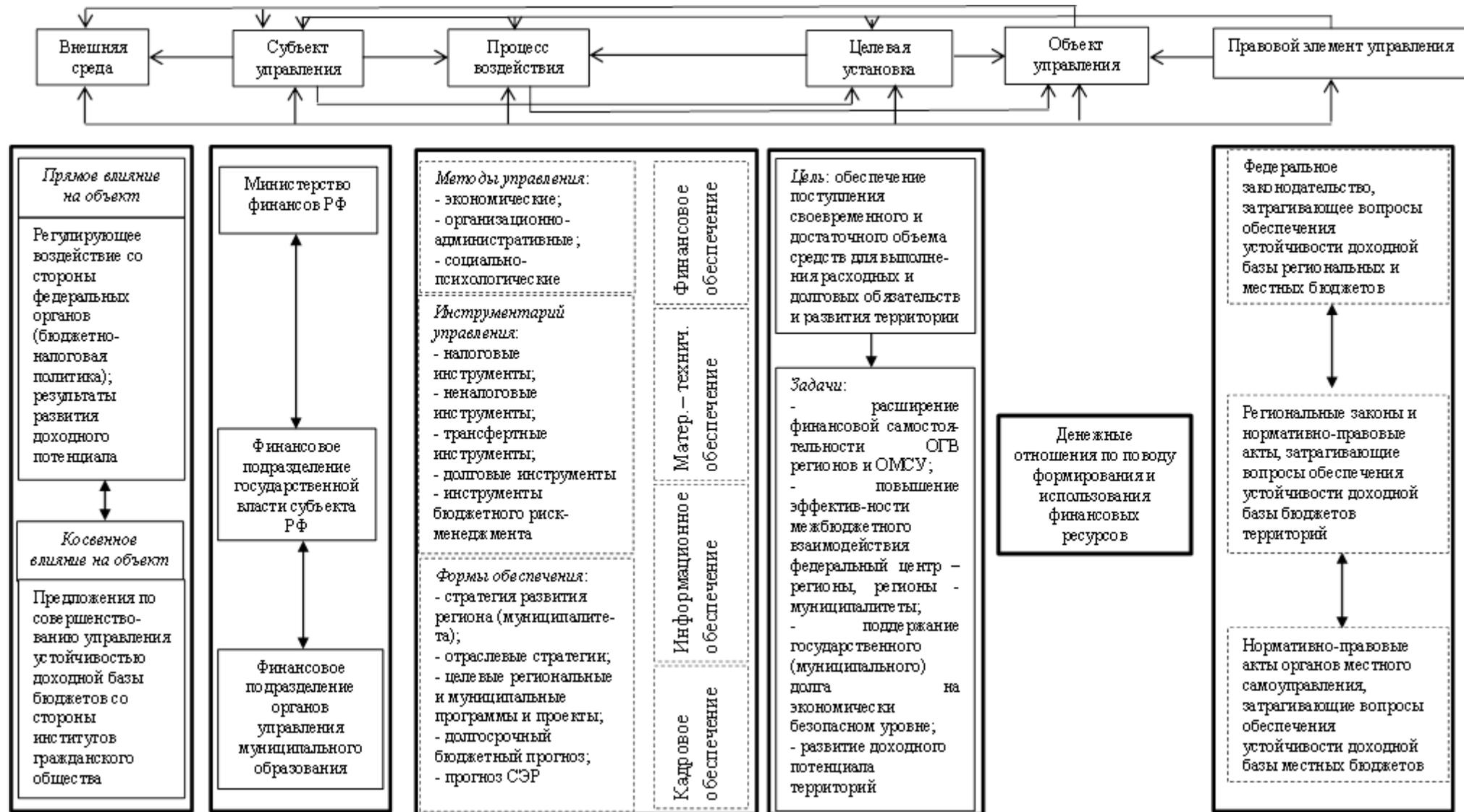


Рисунок 3.2 – Концептуальная схема управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации  
 Источник: составлено автором

Второй блок механизма – методы управления устойчивостью доходной базы бюджета, используемые в зависимости от характера управленческого воздействия (экономические, организационно-административные, социально-психологические) и источника обеспечения устойчивости (собственных доходов, межбюджетных трансфертов, долговой политики, бюджетного риск-менеджмента), представленные в параграфе 1.3 данного исследования.

Третий блок представляет собой набор инструментов (налоговые, неналоговые, трансфертные, долговые инструменты и инструменты бюджетного риск-менеджмента), сочетания, количество и степень использования которых обуславливаются конкретной ситуацией. Подчеркнем, что спектр используемых инструментов непрерывно изменяется в результате изменений внешних и внутренних факторов, появления новых инструментов, совершенствования элементов управления системой государственных и муниципальных финансов (органов управления, структур, ресурсов, технологий и др.).

Воздействие органов власти и управления через указанные формы, методы и инструментарий механизма направлено на реализацию целей управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Результатом обеспечения стабильной наполняемости бюджетов регионов является реализация укрепления финансовой основы развития региона за счет результативного управления собственными доходными источниками бюджета и государственным (муниципальным) долгом, эффективного межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром, результативности применяемых мер и инструментов по развитию доходного потенциала.

Обеспечение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации требует совершенствования элементов механизма ее управления, важное место в котором занимает оценка.

### **3.2 Разработка методического инструментария оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации с учетом влияния на нее бюджетных угроз**

Ухудшение положения бюджетов регионов, является свидетельством того, что регионы все более значительно погружаются в бюджетный кризис. Это является объективным препятствием для реализации базового принципа ответственной бюджетной политики – обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы. Другими словами, можно констатировать, что реальное положение, сложившееся в системе государственных финансов территорий, расходится с целями и задачами бюджетной политики в текущем ее состоянии. Данный факт актуализирует проблему оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, которая до настоящего времени не осуществляется в силу отсутствия соответствующего методического инструментария.

В экономической литературе имеются методические разработки оценки состояния устойчивости доходной базы региональных и местных бюджетов, критический анализ которых (параграф 1.2) показал, что они имеют различные недостатки, среди которых: математические недостатки, отсутствие комплексности, субъективизм, отсутствие экономической интерпретации показателей и свободного доступа к информационной базе, невозможность проведения сравнения результатов оценки в пространстве и во времени. Это приводит к недостоверности и противоречивости, недостаточной информационной наглядности результатов оценки.

Вместе с тем, исходя из тезиса, что устойчивость бюджета определяется состоянием внешней среды и его адаптационными возможностями, необходимым при оценке уровня устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации является учет влияния совокупности бюджетных угроз. Соотнесение итогов оценки результативности управления и оценки бюджетных

угроз позволяет повысить объективность определения уровня устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов регионов. Таким образом, оценка степени устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации представляет собой последовательность из трех этапов (рис. 3.3).

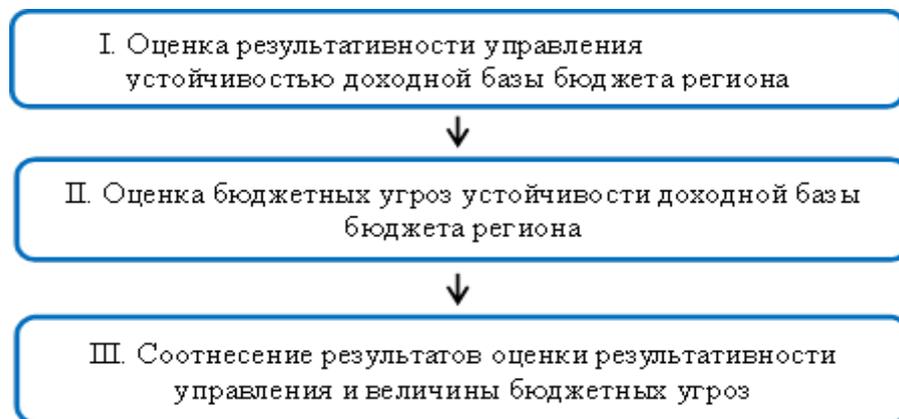


Рисунок 3.3 - Этапы оценки степени устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

*I. Разработка подхода к оценке результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации.*

Результативность управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации, в общем смысле, характеризует степень достижения органами власти и управления поставленных цели и задач, рациональность и действенность применяемых механизмов, методов и инструментов. В диссертационном исследовании предлагается рассматривать уровень достижения задач бюджетной политики в обеспечении устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в качестве критериев ее результативного управления.

Приоритеты (задачи) государственной политики в сфере управления доходами бюджетов на перспективу закреплены в ряде нормативно-правовых документов: в Конституции РФ [65]; в Бюджетном [20] и Налоговом [86] кодексах РФ; в Бюджетных [19] и Ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному собранию РФ [121, 122]; в Основных направлениях бюджетной и налоговой

политики РФ [99]; в государственных программах развития государственных и муниципальных финансов РФ [31, 32, 123].

Обобщив приоритеты государственной политики в сфере управления доходами бюджетов регионов, считаем, что при выборе направлений оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации наиболее важными являются задачи, которые закреплены в большинстве нормативно-правовых документов. Среди них:

- расширение финансовой самостоятельности (автономии) регионов и муниципалитетов;
- совершенствование межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром;
- поддержание государственного (муниципального) долга на экономически безопасном уровне;
- развитие доходного потенциала территорий.

Систему оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации целесообразно представить в виде четырех составляющих (блоков), позволяющих оценить результаты управления в соответствии с выделенными задачами<sup>46</sup> (рис. 3.4).

В соответствии с ними разработана система показателей, к которым предъявлялись требования: оптимальности состава и наибольшей важности для характеристики управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, непересекаемости показателей друг с другом, минимизации субъективной составляющей оценки, информационной доступности

---

<sup>46</sup> В качестве экспертов выступили 80 специалистов. В экспертную группу по разработке системы показателей и определении их пороговых значений для оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации были привлечены главные и ведущие специалисты Департамента финансов Вологодской области (20 человек) и финансовых управлений и отделов администраций городских округов и муниципальных районов Вологодской области (28 человек), научные сотрудники ФГБУН Института социально-экономического развития территорий РАН (16 человек) и члены профессорско-преподавательского состава ФГБОУ ВПО ВоГУ, ВГМХА им. Н.В. Верещагина, СПбГЭУ в г. Вологде, Вологодского филиала РАНХиГС, ЧГУ (16 человек). Форма сбора мнений экспертов – анкетирование. Отбор экспертов осуществлялся на основе анализа качеств кандидатов исходя из их профессиональной компетентности в области межбюджетных отношений, научной интуиции, умения решать творческие задачи, заинтересованности в объективных результатах экспертной работы, деловитости (собранности, коммуникативности, независимости суждений, мотивированности действий), объективности.

и достоверности, сопоставимости, универсальности, простоты и воспроизводимости расчетов.

Дать оценку результатов управления собственными доходными источниками бюджетов субъектов Федерации можно с помощью коэффициентов финансовой автономии, чистой финансовой независимости, доли налоговых поступлений от крупнейшего налогоплательщика в налоговых доходах региона, коэффициента покрытия собственных расходных обязательств собственными доходами, а также доли налогов, недопоступивших в результате применения льгот. По нашему мнению, использование данных показателей позволит наиболее точно охарактеризовать самостоятельность территории в проведении бюджетно-налоговой политики, определить уровень достаточности финансовых ресурсов для выполнения собственных расходных обязательств регионов и муниципальных образований, дать оценку величины налоговых расходов и диверсифицированности доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации (его зависимости от федерального уровня бюджетной системы и от результатов функционирования крупнейших налогоплательщиков территории).

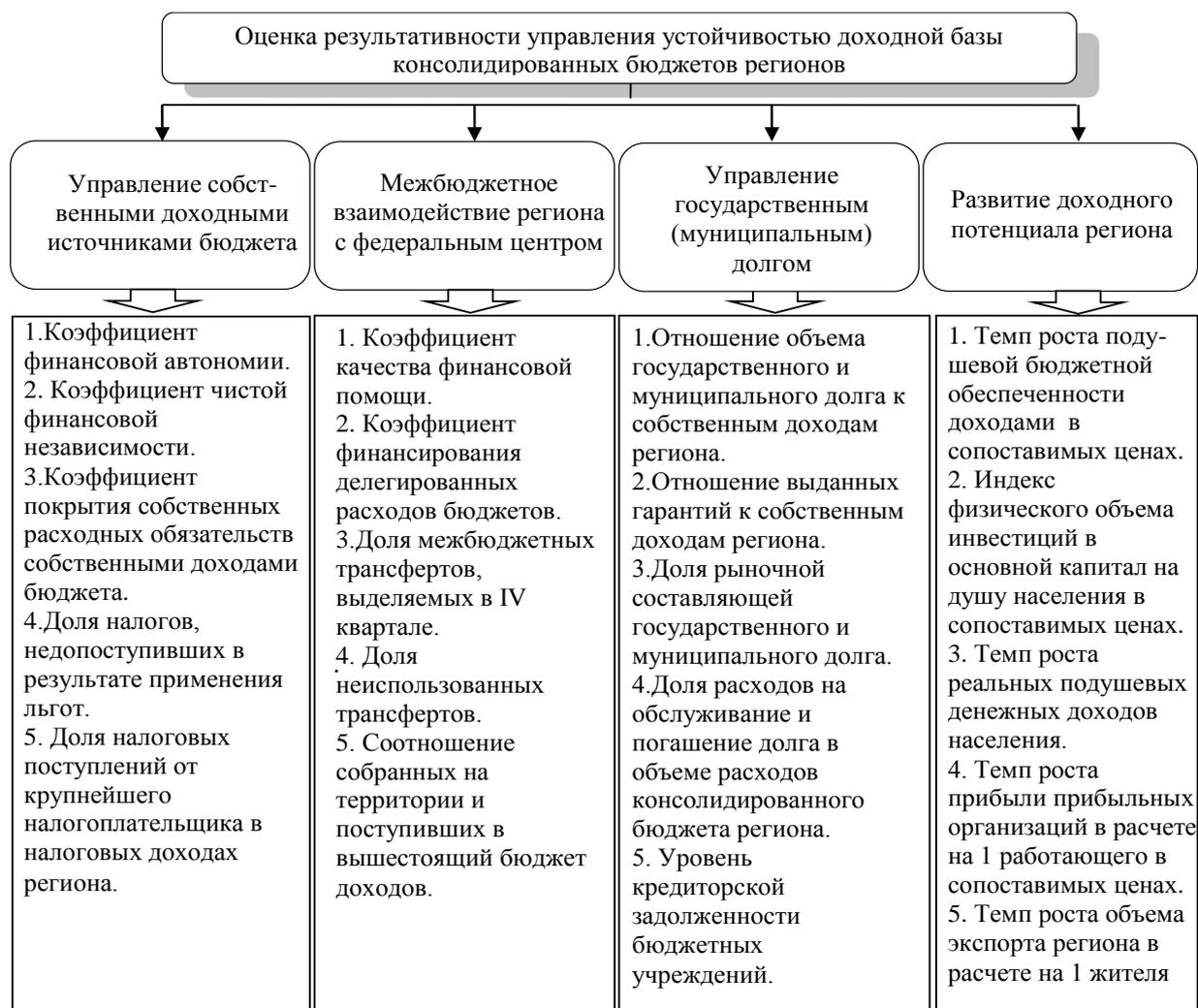


Рисунок 3.4 - Направления и показатели оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации  
 Источник: составлено автором

Межбюджетное взаимодействие территорий с федеральным центром в управлении доходной базой консолидированных бюджетов субъектов Федерации характеризуется распределением финансовых ресурсов, собранных на территории региона между уровнями бюджетной системы, рациональностью предоставляемой из федерального бюджета финансовой помощи: степенью финансирования делегированных территориям полномочий, а также качеством и своевременностью перечисления межбюджетных трансфертов в регионы, от чего зависит возможность их полного и эффективного использования. Исходя из этого, в данный блок оценки были включены показатели: коэффициент качества финансовой помощи, показатель финансирования делегированных расходов, доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале года, доля

неиспользованных трансфертов (возврат остатков целевых межбюджетных трансфертов в федеральный бюджет), соотношение собранных на территории и поступивших в вышестоящий бюджет доходов.

Для определения результатов управления государственным (муниципальным) долгом регионов были выбраны индикаторы, характеризующие уровень долговой нагрузки (отношение объема государственного и муниципального долга к собственным доходам региона и объем кредиторской задолженности бюджетных учреждений), показатели, позволяющие проанализировать структуру задолженности (отношение выданных гарантий к собственным доходам региона и доля рыночной составляющей долга), а также коэффициент, отражающий влияние проводимой органами власти и местного самоуправления долговой политики на социально-экономическое развитие территории (доля расходов на обслуживание и погашение долга в объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Федерации).

Результаты развития доходного потенциала территории представляется целесообразным определять с помощью таких показателей, как: темп роста подушевой бюджетной обеспеченности доходами, индекс физического объема инвестиций в основной капитал, темп роста реальных денежных доходов населения, прибыли прибыльных организаций и объема экспорта региона. Данные показатели отобраны с помощью метода главных компонент на основе продукта «Statistica» и исходя из возможности нахождения ответа на вопрос, происходит ли развитие доходных возможностей территории.

Алгоритм оценки, исходя из предложенных различными авторами методик бюджетного анализа (п. 1.2 данной работы) и выявленных на основе их систематизации общих черт, представим в виде последовательности этапов (рис. 3.3).

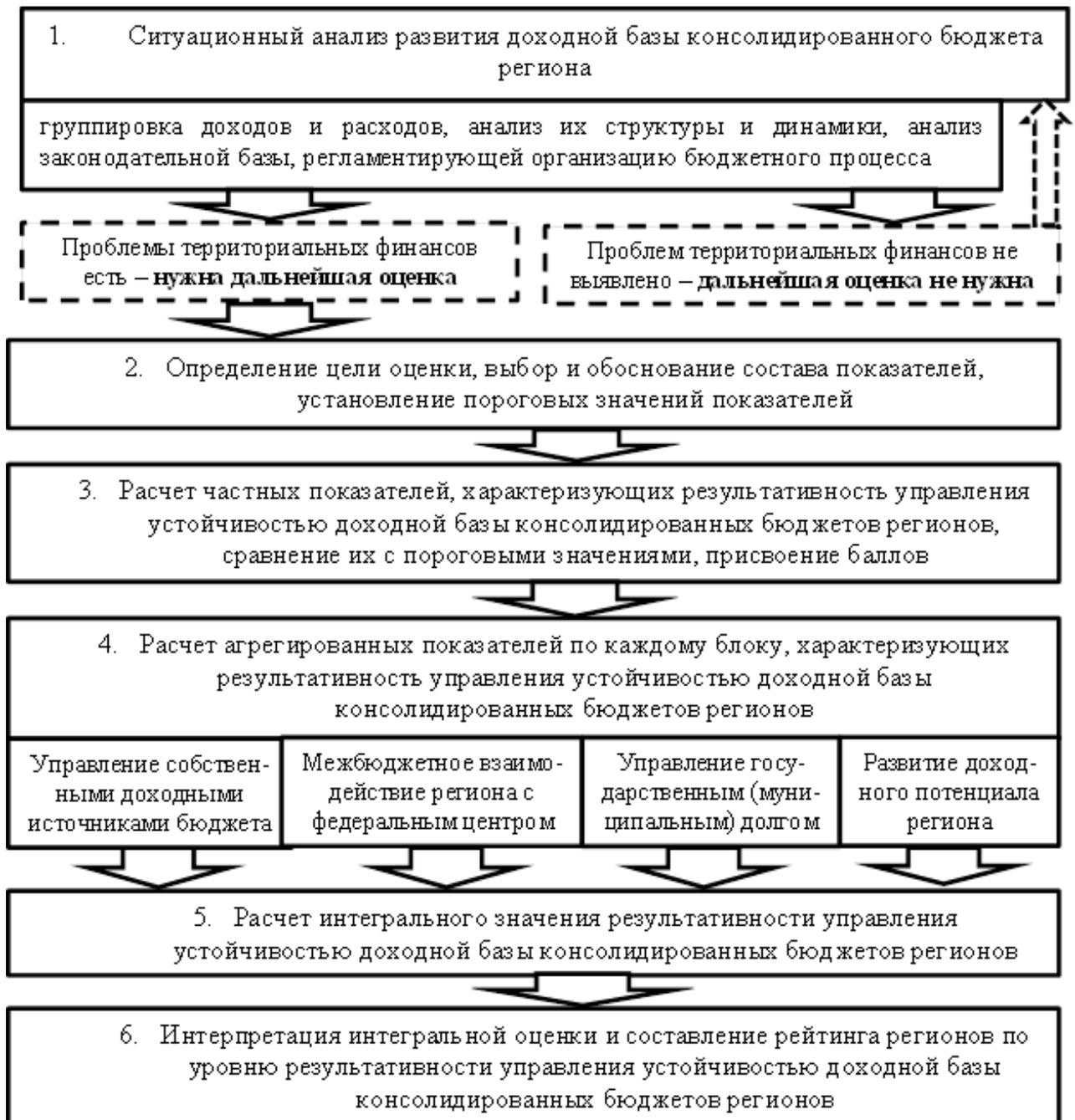


Рисунок 3.5 - Алгоритм оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Источник: составлено автором

*Первый этап* оценки подразумевает под собой проведение ситуационного анализа состояния государственных финансов территорий. Он включает группировку элементов консолидированного бюджета субъекта РФ. Предлагаемая нами группировка элементов для оценки приведена в приложении Е. Целью ее составления является анализ динамики изменения элементов и структуры доходной части консолидированного бюджета субъекта Федерации для определения текущего состояния доходной базы бюджета и сравнения его со

стратегическими целевыми показателями, проверка осуществимости и степени достижения основных направлений бюджетной политики. Также исследуется бюджетно-налоговое законодательство субъекта Федерации, на соответствие его требованиям и согласованности с федеральным законодательством. Целью данного этапа является выявление проблем устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации. Если проблем не выявлено, то выполнение дальнейших этапов оценки не требуется, т.к. ее управление можно считать результативным. Однако на практике это практически не реализуемо, что отражает необходимость и целесообразность выполнения следующих этапов.

*Второй этап* включает определение (корректировку) цели оценки в соответствии с целью и задачами бюджетной политики государства, выбор коэффициентов для расчета, установление их пороговых и балльных значений.

На *третьем этапе* оценки проводится расчет частных бюджетных коэффициентов, характеризующих отдельные составляющие результативности управления доходной базой консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Каждому оцениваемому показателю блоков «управление собственными доходными источниками», «межбюджетное взаимодействие региона с федеральным центром» и «управление государственным (муниципальным) долгом» определены пороговые значения – максимальное и минимальное. Если значение при расчете прямого показателя находится ниже порога минимального (для обратного показателя - выше порога максимального) уровня, то ему присваивается оценка равная 0. При превышении максимального значения при расчете прямого показателя (не достижении минимального уровня при расчете обратного показателя) присваивается оценка, равная 1. Для оценки прямого показателя, который находится в промежутке между максимальным и минимальным значениями, присваивается в пределах от 0 до 1 и определяется согласно формуле:

$$k_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}, \quad (3.1)$$

где  $k_i$  – оценка  $i$ -го показателя;

$x_i$  – фактическое значение  $i$ -го показателя;

$x_{\min/\max}$  – пороговое значение показателя  $i$ , соответствующее наихудшему/наилучшему.

При оценке обратного показателя, находящегося в промежутке между пороговыми значениями, определяется согласно формуле:

$$k_i = \frac{x_{\max} - x_i}{x_{\max} - x_{\min}}, \quad (3.2)$$

где  $k_i$  – оценка  $i$ -го показателя;

$x_i$  – фактическое значение  $i$ -го показателя;

$x_{\min/\max}$  – пороговое значение показателя  $i$ , соответствующее наилучшему/наихудшему.

Математический инструментарий оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, содержащий формулы расчета показателей<sup>47</sup>, их характеристика, максимальные и минимальные значения, приведен в приложении К.

Однако, как было определено в первой главе данного исследования, не по всем показателям возможно и целесообразно определять пограничные уровни. В нашем случае это относится к оценке показателей блока «результаты развития доходного потенциала». Балльное значение частных показателей этого блока можно определить с помощью соотношения его значения с наилучшим в рассматриваемой группе:

$$k_h = \frac{x_i}{x_{i\max}}, \quad (3.3)$$

где  $k_h$  – оценка  $h$ -го показателя;

$x_i$  – фактическое значение  $i$ -го показателя;

$x_{i\max}$  – наилучшее значение  $i$ -го показателя по регионам РФ.

На четвертом этапе оценки определяется значение агрегированного индекса по каждому блоку показателей ( $R_j$ ):

<sup>47</sup>Формулы расчёта показателей и их пороговые уровни приняты автором исходя из методических разработок Министерства финансов РФ, требований Бюджетного Кодекса РФ, методического инструментария, предложенного Г.Б. Поляком, В.И. Клисториным, Т.В. Сумской, Г.С. Изоговой, Н.И. Яшиной, О.И. Тишутинной, А.Г. Грязновой, М.В. Казаковцевой, С.М. Каратаевым, Т.В. Дорониной, Р.Р. Ахметовым, Б.А. Райзбергом, Л.Ш. Лозовским, Е.Б. Стародубцевой и др.

$$R_j = \frac{\sum_{i=1}^n k_i k_h}{n} \quad (3.4)$$

где  $k_i$  ( $k_h$ ) – оценка  $i$ -го ( $h$ -го) показателя;  
 $n$  – количество показателей в блоке.

Полученное значение индекса позволяет сделать вывод о состоянии каждого из блоков оценки устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Максимальное значение по направлению равняется 1, минимальное – 0.

Расчёт интегральной оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации осуществляется на *пятом этапе*.

Использование в предлагаемом методическом инструментарии интегрального показателя объясняется целесообразностью построения компактного воспроизведения результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, возможностью проведения сравнения оценки как в пространстве (относительно других регионов РФ), так и во времени (в зависимости от частоты сбора информации – ежемесячно, поквартального, ежегодно). Избегая проблемы субъективности оценки (при определении весовых коэффициентов значимости блоков экспертным путем), полагаем, что наилучшим отражением влияния каждого из направлений на интегральный показатель является среднеарифметическая величина. В этой связи, интегральная оценка рассчитывается согласно формуле:

$$I = \frac{\sum_{j=1}^m R_j}{m}, \quad (3.5)$$

где  $I$  – интегральная оценка, *в баллах*;  
 $R_j$  – сводная балльная оценка направления;  
 $m$  – количество направлений.

В соответствии с предлагаемыми значениями оценок и весов индикаторов интегральная оценка результативности управления устойчивостью доходной базы

консолидированных бюджетов субъектов Федерации варьируется в пределах от 0 до 1. Полученные диапазоны соответствуют тому или иному уровню. Полученная оценка позволяет отнести регион к определенному типу по уровню результативности, разбитых на четыре равновеликие интервала (табл. 3.2), а также составить рейтинг регионов по рассчитанному показателю. Это составляет содержание заключительного *шестого этапа* оценки.

Таблица 3.2 - Пороговые значения результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Интегральная оценка результативности управления устойчивости доходной базы консолидированного бюджета региона, баллов	Характеристика уровня результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированного бюджета региона
$0,8 < I \leq 1,0$	Высокий уровень результативности
$0,6 < I \leq 0,8$	Результативность выше средней
$0,4 < I \leq 0,6$	Средний уровень результативности
$0,2 < I \leq 0,4$	Низкий уровень результативности
$0,0 < I \leq 0,2$	Крайне низкий уровень результативности

Источник: составлено автором

Проведение методики следует осуществлять финансовым органам власти регионов. Она представит собой информационно-аналитическое содержание контрольной функции управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Полученные результаты могут быть использованы как информационная основа для обоснования корректировок бюджетно-налоговой политики, разработки и корректировки концепций, стратегий, программ и проектов бюджетной политики государства.

Согласно приведенным положениям методики, выполнена апробация оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации (на примере субъектов СЗФО). Информационной базой оценки послужили данные Федерального Казначейства России, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов РФ, финансовых органов субъектов Федерации, а также материалы законов о бюджетах регионов и отчетов об их исполнении.

Итоги оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО позволили сделать следующие выводы:

1) увеличения финансовой самостоятельности регионов за 2007-2015 гг. не произошло. Текущий объем собственных доходов регионов недостаточен для финансового обеспечения закрепленных за ними расходных обязательств;

2) используемая в настоящее время система вертикальных межбюджетных потоков в РФ подрывает стимулы не только в наращивании доходного потенциала, но и в заинтересованности в полном объеме сборе обязательных платежей, значительная часть которых, поступая в федеральный бюджет, не участвует в социально-экономическом развитии регионов;

3) без усиления роли трансфертной модели во взаимоотношениях «федерация-регионы» и опережающих темпов роста доходных возможностей над расходными обязательствами преломление трендов нарастания долговой нагрузки регионов трудно достижимо;

4) снижение подушевой бюджетной обеспеченности ставит под вопрос реализацию принятых расходных обязательств, а также увеличение расходов на развитие экономики и человеческого капитала граждан.

В целом результативность управления финансовой устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов ухудшилась во всех субъектах СЗФО (табл. 3.3). Количество территорий федерального округа, которые входили в группу «результативность выше средней» за 2007-2015 гг. сократилось с восьми до одной, регионов, относящихся к группе со «средним уровнем результативности», возросло с двух до девяти. Это свидетельствует о том, что ОГВ и ОМСУ обострившиеся в кризис 2008-2009 гг. проблемы стабильной наполняемости бюджетов до настоящего времени не смогли решить. Принимаемые ими управленческие решения по повышению устойчивости доходной базы бюджетов были не достаточно действенны.

Таблица 3.3 - Интегральная оценка результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2007-2015 гг., балл

Регион СЗФО	2007 г.		2009 г.	2011 г.	2014 г.	2015 г.		Изм-е 2007-2015 гг.
	знач-е	хар-ка	знач-е	знач-е	знач-е	знач-е	хар-ка	
Ленинградская область	0,676	выше средн.	0,628	0,674	0,628	0,643	выше средн.	▼
г. Санкт-Петербург	0,712	выше средн.	0,702	0,683	0,624	0,592	средн.	▼
Новгородская область	0,643	выше средн.	0,623	0,607	0,583	0,564	средн.	▼
Республика Коми	0,628	выше средн.	0,585	0,629	0,56	0,566	средн.	▼
Калининградская область	0,581	средн.	0,544	0,578	0,542	0,553	средн.	▼
Псковская область	0,636	выше средн.	0,594	0,604	0,527	0,508	средн.	▼
Мурманская область	0,624	выше средн.	0,588	0,661	0,523	0,526	средн.	▼
Архангельская область	0,622	выше средн.	0,513	0,565	0,522	0,542	средн.	▼
Вологодская область	0,668	выше средн.	0,543	0,562	0,47	0,452	средн.	▼
Республика Карелия	0,561	средн.	0,523	0,578	0,455	0,451	средн.	▼

Источник: рассчитано автором

## *II. Оценка влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации.*

Известно, что любая деятельность, в т.ч. поступление доходов в бюджет, в условиях рыночной экономики подвержена влиянию многочисленных факторов, которые могут привести к переходу системы из устойчивого в неустойчивое состояние. Неопределенность конечных результатов принимаемых управленческих решений в условиях турбулентного поведения бюджетообразующих источников обуславливает возникновение рисков. Исходя из того, что ситуация риска предполагает возможность определения вероятности будущего состояния, целесообразно проводить количественную оценку бюджетных угроз посредством определения распределения переменных величин во времени. Однако до настоящего времени регионы не проводят оценку бюджетных угроз, поскольку отсутствует соответствующий методический инструментарий<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179.

Критический анализ имеющегося в экономической литературе модельного инструментария влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации показал наличие ряда недостатков, среди которых: математические ошибки, отсутствие комплексности и системности показателей оценки, неинформативность результатов оценки, отсутствие экономической интерпретации показателей. Это приводит к искажению результатов оценки и некорректности принимаемых управленческих решений.

Наиболее комплексным и информативным индикатором, позволяющим определить количественное выражение неопределенности поступления доходов в бюджет, по нашему мнению, может быть принят показатель «исполнение бюджета по доходам». Его выбор обусловлен тем, что помимо оценки результативности аккумулирования денежных средств в бюджет он также отражает качество бюджетного планирования и прогнозирования<sup>49</sup>.

В качестве меры риска была использована получившая распространение в современном финансовом анализе волатильность и коэффициент вариации. Однако использование стандартной формулы расчета стандартного среднеквадратического отклонения приводит к занижению искомого значения, поскольку эталонным уровнем индикатора «исполнение бюджета по доходам», согласно системе бюджетного планирования и общей теории риск-менеджмента [21, 51], является полное совпадение фактического объема поступления денежных средств с плановым уровнем, то есть 100%. По нашему мнению, именно данное значение целесообразно использовать при определении величины риска неисполнения бюджета по доходам. В результате этого формула расчета примет вид:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (B_i - 100\%)^2}, \quad (3.6)$$

где  $\sigma$  – среднеквадратическое отклонение бюджета по доходам от эталона;

---

<sup>49</sup> Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179.

$B_i$  –  $i$ -е исполнение бюджета, %;

$n$  – количество наблюдений, лет.

Коэффициент вариации исполнения бюджета по доходам ( $R_1$ ) рассчитывается по формуле:

$$R_1 = \frac{\sigma}{\bar{B}} \cdot 100\%, \quad (3.7)$$

где  $\bar{B}$  – среднее значение исполнения бюджета за три года<sup>50</sup>, %

Необходимо отметить, что коэффициент вариации бюджета по доходам, несмотря на его комплексный характер для оценки угроз устойчивости доходной базы бюджета, не является исчерпывающим, поскольку не позволяет оценить достаточность доходов для реализации расходных и долговых обязательств путем оценки риска несбалансированности бюджета и риска неплатежеспособности территории.

Так, риск несбалансированности можно оценить через показатель прироста расходов бюджета региона, не обеспеченных соответствующим приростом доходов ( $R_2$ ):

$$R_2 = \left| \frac{P_{\phi} - P_{пл}}{D_{\phi} - D_{пл}} \cdot 100\% - 100\% \right|, \quad (3.8)$$

где  $D_{\phi/пл}$  – фактический / планируемый объем доходов бюджета субъекта РФ в отчетном году;

$P_{\phi/пл}$  – фактический / планируемый объем расходов бюджета субъекта РФ в отчетном году.

Оценку угрозы неплатежеспособности территории можно провести с помощью определения приемлемости уровня риска исполнения расходных обязательств в связи с погашением долга субъекта РФ ( $R_3$ ) по формуле:

$$R_3 = \frac{P_{гдj}}{D_j + D_{заемj}} \cdot 100\%, \quad (3.9)$$

где  $P_{гдj}$  – объем расходов на обслуживание и погашение долговых обязательств субъекта РФ в  $j$ -м году;

$D_{заемj}$  – объем привлечения заемных средств субъектом РФ в  $j$ -м году;

---

<sup>50</sup> Величина временных отрезков для оценки рисков устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации была выбрана равной трем годам, исходя из существующей практики организации бюджетного процесса в РФ, проводимой по трехлетнему бюджетному циклу.

$D_j$  – доходы бюджета субъекта РФ в  $j$ -м году (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Определение сводного значения риска предлагаем проводить с помощью расчета средней геометрической:

$$R = \sqrt[3]{R_1 \cdot R_2 \cdot R_3}, \quad (3.10)$$

Основываясь на качественной оценке величины сводного значения риска (табл. 3.4), можно сделать вывод об уровне бюджетных угроз при исполнении бюджетов регионов.

Таблица 3.4 - Градация интегрального значения влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Уровень риска (R), %	Градация риска
$0 < R \leq 1,0$	Минимальный риск
$1,0 < R \leq 5,0$	Малый риск
$5,0 < R \leq 15,0$	Умеренный риск
$15,0 < R \leq 25,0$	Высокий риск
$R > 25,0$	Критический риск

Источник: составлено автором; Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179.

По нашему мнению, его градацию целесообразно увязать с иерархией групп расходов, которую представим исходя из возможности и последствий их сокращения для реализации государственных, общественных и личностных интересов в результате выпадения доходов под воздействием внешних и внутренних факторов хозяйствования.

Согласно теории риск-менеджмента минимальным уровнем считается величина, не превышающая 1%, поскольку данное сокращение носит скорее характер статистической погрешности и не представляет из себя сколь бы то ни было существенного влияния на исполнение расходных обязательств.

Потери бюджета от 1 до 5% можно считать малым риском. Оптимизация расходов в данных пределах является допустимой, т.к. расходные статьи в соответствии с целью реализации ответственной бюджетной политики должны обладать определенным запасом гибкости, т.е. иметь возможность адаптироваться к изменению доходных возможностей без ущерба для реализации

государственных, общественных и личностных интересов, закрепленных за соответствующим уровнем власти.

Умеренным предлагается считать уровень риска от 5 до 15%, поскольку в настоящее время такую величину в структуре расходов бюджетов субъектов РФ занимают капитальные вложения и расходы, вошедшие в группу «прочие расходы», которые поддаются сокращению без существенного вреда для выполнения текущих расходных обязательств территорий. Однако отметим, что сокращение капиталовложений бюджетных средств носит долгосрочный негативный характер для социально-экономического развития территории, что может сказаться на снижении доходного потенциала региона в будущем.

Высокий уровень риска находится в границах 15-25%, поскольку такая величина, с одной стороны, негативно скажется на оказании государственных услуг и приведет к возникновению кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, но с другой стороны, не позволит сократить выплаты социального характера.

Уровень риска, превышающий 25%, предлагается считать критическим, поскольку при указанном значении существует реальная угроза невыполнения социальных обязательств органами публичной власти субъекта РФ перед гражданами (нарушение норм Конституции РФ).

Разработанный методический инструментарий оценки влияния бюджетных угроз целесообразен финансовым органам субъектов РФ. Он позволяет расширить информационную основу для разработки и принятия управленческих решений по обеспечению устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Апробация методических положений оценки бюджетных угроз устойчивости доходной базы бюджетов субъектов СЗФО показала, что в целом их интегральная величина незначительно выросла за 2007-2015 гг. в среднем с 5% до 9%. По отдельно взятым субъектам округа была отмечена более существенная динамика. Так, за анализируемый период в Вологодской области их уровень

снизился с 25% до 7%. В то же время в Ленинградской области уровень угроз возрос за 2007-2015 гг. с 18% до 21% (табл. 3.5).

Основной риск в настоящее время носят угрозы неплатежеспособности территорий. Так, например, ее величина в Архангельской области увеличилась за анализируемый период более чем в 67 раз, Вологодской и Новгородской областях – более чем в 24 раза. Наряду с этим в Ленинградской и Псковской областях существенно возросла роль угрозы несбалансированности.

В соответствии с качественной градацией уровня угроз в 2015 году только г. Санкт-Петербург и Новгородская область характеризовались малым риском, а Ленинградская область – высоким риском. Остальные регионы округа относились к группе субъектов округа с умеренным риском.

Таблица 3.5 - Оценка влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО, %

Регион СЗФО	2007 г.		2009 г.	2011 г.	2014 г.	2015 г.		Изм-е 2007-2015 гг.
	Знач-е	Хар-ка	Знач-е	Знач-е	Знач-е	Знач-е	Хар-ка	
Ленинградская область	17,51	высок.	20,31	13,58	19,39	21,17	высок.	▲
Псковская область	11,82	умерен	13,37	11,92	15,93	13,11	умерен	▲
Архангельская область	17,59	высок.	19,25	19,53	14,12	12,08	умерен	▼
Калининградская область	11,88	умерен	10,91	12,41	12,84	7,93	умерен	▼
Республика Коми	12,00	умерен	13,60	13,97	7,75	7,62	умерен	▼
Мурманская область	20,03	высок.	20,52	14,16	3,89	6,99	умерен	▼
Вологодская область	25,27	критич	30,76	24,12	7,50	6,63	умерен	▼
Республика Карелия	10,96	умерен	20,60	14,99	6,71	5,53	умерен	▼
г. Санкт-Петербург	26,12	критич	18,37	9,37	4,40	4,68	малый	▼
Новгородская область	4,10	малый	7,03	5,11	14,89	1,41	малый	▼

Источник: рассчитано автором; Галухин, А.В. Совершенствование управления рисками доходной базы консолидированных бюджетов регионов / А.В. Галухин, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 6. – С. 162-179.

### *III. Соотнесение итогов оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации и величины бюджетных угроз.*

Одновременный учет величины влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации и уровня результативности ее управления позволяет добиться объективности оценки, повысить информационную наглядность и корректность полученных результатов (рис. 3.6).

Результаты оценки управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволяют заключить, что в 2007-2015 гг. в 9 из 10 регионов СЗФО ее уровень ухудшился. По итогам 2015 года приемлемым можно назвать управление устойчивостью доходной базы бюджета только г. Санкт-Петербург, органы власти которого сумели добиться существенного прогресса в снижении уровня бюджетного риска.

Резюмируя проведенную оценку органы власти и местного самоуправления большинства территорий СЗФО не справляются с выполнением поставленной стратегической цели бюджетной политики, что создает риски для реализации обязательств перед населением, что создает дополнительное негативное влияние на социально-экономическое развитие этих регионов.

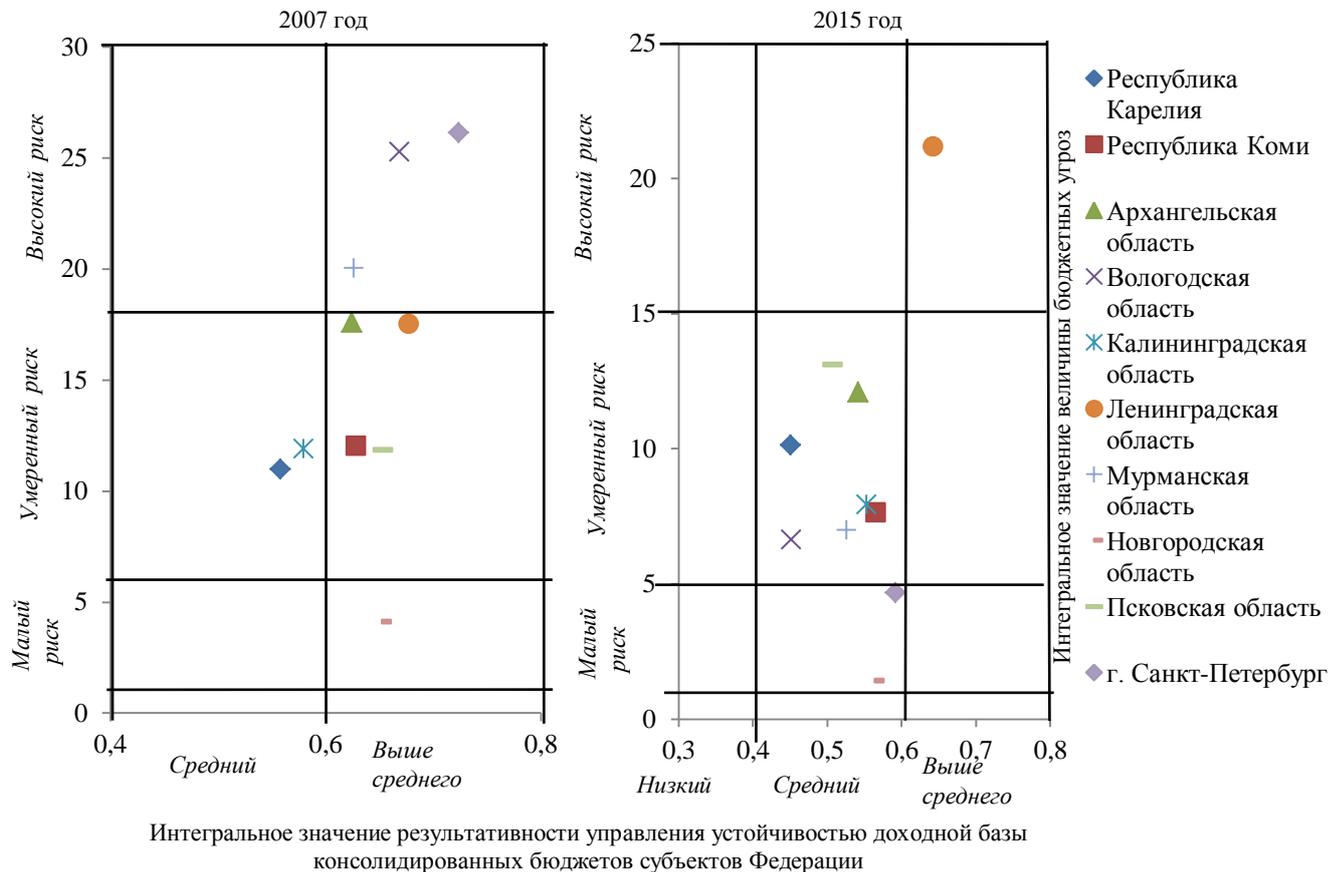


Рисунок 3.6 - Устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов СЗФО в 2007 и 2015 гг.

Источник: составлено автором

Достоинством разработанного методического инструментария оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации с учетом влияния на нее бюджетных угроз

является расширение инструментария оценки управления бюджетными средствами, который позволит [25]:

- 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 и уровень бюджетных угроз устойчивости доходной базой бюджета;
- сравнить полученные результаты в пространстве и во времени;
- усилить обоснованность совершенствования бюджетной политики;
- дать оценку потенциала и направлений повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Несомненным плюсом данной методики также является доступность ее применения каждому заинтересованному лицу, поскольку информационной базой для расчета являются данные, находящиеся в открытом доступе.

Отметим и согласимся с мнением С.П. Соляниковой, что «проведение оценки устойчивости общественных финансов и бюджетных рисков с доведением ее результатов позволит повысить доверие граждан и организаций к решениям, принимаем органами власти»<sup>51</sup>.

Оценка управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволила выявить резервы ее повышения, которые могут быть реализованы в результате совершенствования методов и инструментов управления, а также внесения изменений в правовой элемент механизма управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

---

<sup>51</sup> Соляникова, С.П. Развитие механизмов взаимодействия государства и граждан в управлении общественными финансами / С.П. Соляникова // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – Т.9. - №5. – С. 33-41.

### **3.3 Методический подход к стимулированию органов власти регионов к повышению устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации**

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» обозначена необходимость расширения самостоятельности субъектов бюджетной системы [66]. Переход к децентрализации бюджетных доходов был провозглашен Президентом РФ на заседании Государственного совета еще в 2011 году. Однако, согласно «Программе повышения качества управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» пересмотр разграничения налоговых источников между федеральным центром и регионами, позволивший сколь бы то ни было его изменить в сторону расширения компетенции органов власти и управления субъектов Федерации по влиянию на доходные источники бюджета, не предусмотрен. Более того, он, по мнению Правительства РФ, нецелесообразен, т.к. в целом «соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации» [123].

В среднесрочной перспективе запланировано только расширение полномочий ОГВ регионов и ОМСУ по участию в сборе региональных и местных налогов, а также налогов поступающих в их бюджеты, уплачиваемых при применении специальных налоговых режимов [123]. Правительство РФ выдвинуло предложение дополнительно к существующим доходным источникам дать право субъектам РФ вводить собственные налоги и сборы. Согласно мнению Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, «ими могут быть сборы за право торговли, за предоставление услуг общественного питания, услуг такси, а также туристические и курортные сборы» [76].

Безусловно, данные предложения направлены на повышение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, однако они не являются исчерпывающими.

Целесообразным можно признать усиление «конкурентного федерализма» за счет расширения финансовой автономии регионов путем передачи части

налоговых доходов из федерального на нижестоящие уровни. Данное предложение подкреплено дисбалансом объемов собственных доходов и закрепленных за субъектами Федерации расходных обязательств. Оно подразумевает под собой усиление заинтересованности и ответственности в рациональном использовании собственных средств, расширении самостоятельности в проведении бюджетно-налоговой политики территорий.

Необходимо также отметить, что при имеющейся разности доходных возможностей<sup>52</sup> регионов, вследствие как различий природно-климатических условий, так и наследия, доставшегося отечественной экономике от советского прошлого, передача дополнительных собственных доходных источников региональным и местным бюджетам за счет части федеральной составляющей может сократить федеральную базу для трансфертов, а сбалансированность бюджетов дотационных регионов при этом может быть не достигнута.

Таблица 3.6 – Дифференциация регионов по объему поступлений налога на прибыль, НДФЛ и налога на имущество организаций в 2016 году

Регион	Налог на прибыль		Регион	Налог на доходы физических лиц		Регион	Налог на имущество организаций	
	млрд. руб.	удельный вес региона		млрд. руб.	удельный вес региона		млрд. руб.	удельный вес региона
г. Москва	571,8	25,2	г. Москва	749,2	24,8	г. Москва	100,2	13,2
Московская область	128,1	5,6	г. Санкт-Петербург	199,4	6,6	ХМАО	57,0	7,5
г. Санкт-Петербург	126,3	5,6	Московская область	190,3	6,3	ЯНАО	54,0	7,1
Сахалинская область	90,1	4,0	Свердловская область	83,9	2,8	Московская область	41,7	5,5
Тюменская область	74,7	3,3	Краснодарский край	77,5	2,6	г. Санкт-Петербург	31,4	4,1
Республика Татарстан	72,5	3,2	ХМАО	77,0	2,6	Краснодарский край	25,4	3,3
Красноярский край	69,5	3,1	Республика Татарстан	64,4	2,1	Свердловская область	24,4	3,2
ИТОГО:	1133,1	49,9	ИТОГО:	1441,7	47,8	ИТОГО:	334,1	43,9

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства

Несмотря на то, что передача по единым нормативам отчислений от НДС на региональный уровень не представляется возможной<sup>53</sup>, установление дифференцированных нормативов отчислений указанного доходного источника в

<sup>52</sup> Согласно статистической информации Федеральной налоговой службы в 2016 году, 50% поступлений по налогу на прибыль формировалось в 7 регионах. В них также концентрировалось 48% отчислений по НДФЛ, 44% по налогу на имущество организаций (табл. 3.6).

<sup>53</sup> Вследствие не только сложности администрирования данного доходного источника, но и системы налоговых вычетов при его расчете, которая может привести к необходимости возврата значительного объема бюджетных средств из региональных бюджетов в случае его передачи (в т.ч. частичной) на региональный уровень.

региональные бюджеты может быть рассмотрено в качестве одной из мер, направленных на увеличение доходов бюджетов субъектов РФ, учитывая его опережающие темпы роста по сравнению с налогом на прибыль организаций (рост к 2030 году, по данным Минфина РФ, налога на прибыль более чем в 5 раз, НДС – более чем в 7 раз) [103]. Для того, чтобы минимизировать потери федерального бюджета целесообразным является изменение налогового законодательства в части полной отмены возмещения уплаченного НДС экспортёрам сырьевых ресурсов и введения дифференцированной шкалы возвратов НДС экспортерам продукции с низкой степенью обработки (полуфабрикаты)<sup>54</sup>. При этом высвободившийся объем средств можно направить на дополнительное распределение выравнивающих дотаций регионам или их перераспределение между субъектами РФ пропорционально численности населения и объемам экспорта (по аналогии с практикой, реализуемой в Бразилии).

В качестве одного из резервов повышения устойчивости доходной базы бюджетов в части увеличения доходов субъектов Федерации как за счет создания условий для расширения налогооблагаемой базы, так и совершенствования фискальных инструментов может стать изменение механизма вертикального распределения налоговых доходов между регионами и федеральным центром.

Целесообразность осуществления этого продиктована текущей системой вертикальных потоков между уровнями бюджетной системы. Так, в 201 году от 21 до 74% налогов<sup>55</sup>, собранных на территориях федеральных округов поступило в федеральный бюджет<sup>56</sup> (рис. 3.7). При этом вторичное перераспределение в виде межбюджетных трансфертов, как правило, осуществляется в меньшем объеме и значительно позднее<sup>57</sup>, не позволяя тем самым их эффективно и полностью<sup>58</sup> использовать.

---

<sup>54</sup> Дифференцированная система возврата НДС в зависимости от степени переработки отгружаемой продукции на экспорт применяется в Китае.

<sup>55</sup> Без учета таможенных пошлин, которые в полном объеме поступают в федеральный бюджет и формируют его львиную составляющую.

<sup>56</sup> В результате проводимого в стране налогового маневра доля отчислений в федеральный бюджет из объема собранных на территории регионов будет возрастать за счет роста НДПИ и цены на нефть на мировом рынке.

<sup>57</sup> В 2016 году более трети объемов безвозмездных поступлений регионам было выделено в IV квартале года.

<sup>58</sup> Объем не использованных трансфертов регионов в 2016 году составил 42,2 млрд. руб. (2,7% объема безвозмездных поступлений)

В подобной ситуации у регионов (в особенности регионов-доноров) возникает подрыв стимула не только в наращивании доходного потенциала, но и в заинтересованности в полномасштабном сборе обязательных платежей, значительная часть которых, поступая в федеральный бюджет, не участвует в социально-экономическом развитии территории.

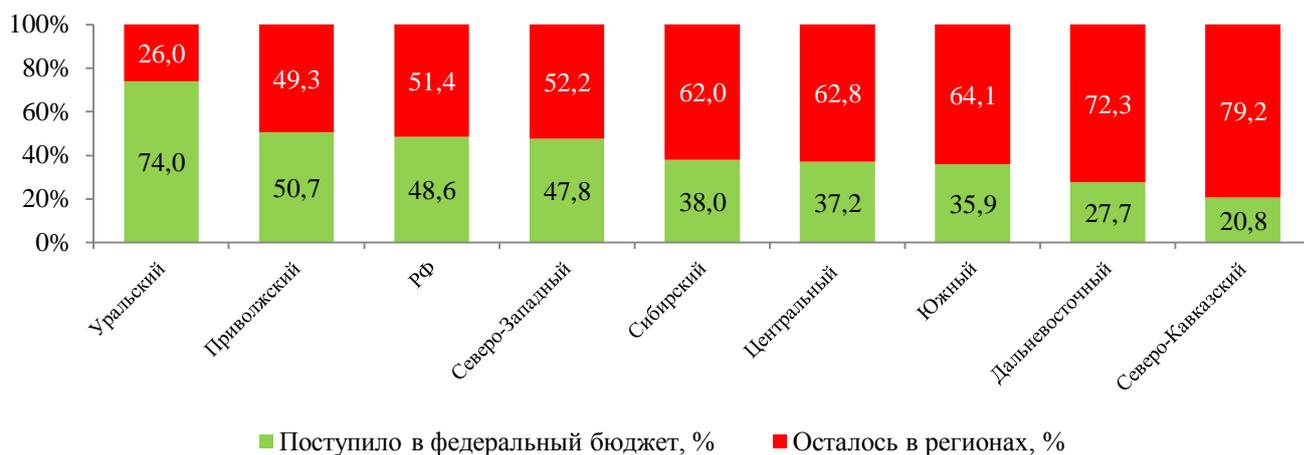


Рисунок 3.7 - Распределение налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории федеральных округов, между федеральным бюджетом и бюджетами регионов РФ в 2016 г.

Источник: рассчитано автором по данным отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.

С целью создания стимула к увеличению налоговых доходов регионов и совершенствованию фискальных механизмов по всей вертикали управления мы предлагаем подход, который представлен на рисунке 3.8. Так, если объем собранных налогов превышает сумму начисленных, то половина суммарного превышения по регионам РФ поступает в распоряжение тех территорий, которые обеспечили это превышение, исходя из вклада в совокупный объем собранных дополнительно налогов по регионам. Оставшаяся часть этого превышения подлежала зачислению в федеральный бюджет. Тем самым этот подход позволит усилить стимулы органов власти субъектов Федерации к совершенствованию управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации.



Рисунок 3.8 - Подход распределения налоговых доходов, собранных на территории регионов РФ, между федеральным и региональным бюджетами  
Источник: составлено автором

Математически предлагаемый подход вертикального распределения налоговых доходов можно представить следующим образом:

$$\text{если } \Delta D_{\text{фед}} = \sum_{i=1}^n (D_{i\text{пфед}} - D_{i\text{нфед}}) > 0, \text{ то} \quad (3.11)$$

$$DOFH_i = \frac{\Delta D_{i\text{фед}} - \Delta D_{\text{фед}}}{\sum_{i=1}^n \Delta D_{\text{фед}+}} \cdot 0,5, \quad (3.12)$$

где  $\Delta D_{\text{фед}}$  – совокупная по регионам РФ разница между поступившим и начисленным объемом налогов, зачисляемым в федеральный бюджет, руб.;

$D_{i\text{пфед}}$  – объем налогов поступивших в федеральный бюджет по  $i$ -му региону РФ, руб.;

$D_{i\text{нфед}}$  – объем налогов начисленных к уплате в федеральный бюджет по  $i$ -му региону РФ, руб.;

$n$  – количество регионов РФ;

$DOFH_i$  – объем налоговых доходов, оставшихся в распоряжении  $i$ -го региона РФ («дополнительный объем федеральных налогов»);

$\Delta D_{i\text{фед}}$  – разница между поступившим и начисленным объемом налогов, зачисляемым в федеральный бюджет,  $i$ -го региона РФ, руб.;

$\sum_{i=1}^n \Delta D_{\text{фед}+}$  – совокупный объем превышения собранных по сравнению с начисленным объемом налогов по регионам РФ, в которых данное превышение было отмечено, руб.

Необходимо отметить, что подобное распределение налоговых доходов в полной мере учитывает интересы федерального уровня, поскольку обеспечивает поступление в полном объеме начисленной суммы налогов. Для субъектов Федерации появляется стимул, обеспеченный пропорциональным аккумулярованию дополнительного объема обязательных платежей распределением дополнительного объема федеральных налогов по регионам.

Отметим, что данный метод применим только для положительных значений объемов налогов (строго больше нуля), поступивших в федеральный бюджет, так как отрицательные значения свидетельствуют о том, что в федеральный бюджет, налоговые доходы не поступали, либо их объем был меньше возмещенных из него сумм (к примеру, по НДС).

Предлагаемый метод апробирован на 83 субъектах Российской Федерации в 2013 году (прил. Л) и 85 субъектах Российской Федерации в 2016 году (табл. 3.7). По нему в 2016 году 83 региона (в 2013 году – 21 регион), обеспечившие превышение собранных налоговых доходов над начисленными суммами, могли бы увеличить свои налоговые доходы на 0,7-33% (в 2013 году – на 0,1-7,8%). Выпадающих доходов из федеральный бюджета при этом бы не произошло (относительно начисленной суммы платежей).

Для того чтобы дополнительный объем федеральных налогов способствовал дальнейшему увеличению доходного потенциала территорий, законодательно целесообразно было бы ограничить его использование сугубо инвестиционными целями.

Таблица 3.7 - Дополнительный объем федеральных налогов регионам РФ в 2016 году

Регион РФ	Объем начисленных налоговых доходов, млн. руб.	Объем собранных налоговых доходов, млн. руб.	$D_{\text{инфед}} - D_{\text{инфед}} > 0$ , млн. руб.	ДОФН <sub>i</sub> , млн. руб.	ДОФН <sub>i</sub> , % от объема поступивших в консолидированный бюджет региона налоговых доходов
	$D_{\text{инфед}}$	$D_{\text{инфед}}$			
Ненецкий АО	55145,0	61906,8	6761,9	3285,4	32,97
город Севастополь	9645,7	12630,2	2984,5	1450,1	17,16

Камчатский край	22227,5	30428,3	8200,8	3984,6	16,30
Республика Крым	39725,3	49573,6	9848,3	4785,1	15,84
Республика Тыва	3535,8	4961,1	1425,3	692,5	13,35
Кировская область	35560,2	43616,8	8056,6	3914,5	12,83
Калининградская область	87898,4	96233,9	8335,4	4050,0	12,52
Магаданская область	13682,9	18843,3	5160,4	2507,3	11,46
Республика Алтай	5000,3	5979,7	979,4	475,9	11,21
Республика Марий-Эл	16777,9	20075,1	3297,2	1602,0	11,08
Приморский край	77674,7	96307,0	18632,3	9053,0	11,06
Республика Карелия	20659,4	25498,0	4838,6	2351,0	10,91
Архангельская область	41735,6	52980,7	11245,1	5463,7	10,71
Сахалинская область	152030,4	178249,1	26218,7	12739,0	10,34
Еврейская автономная область	4485,5	5637,4	1151,9	559,7	10,29
Ивановская область	23111,9	27568,3	4456,4	2165,3	10,24
Брянская область	43464,0	48890,8	5426,8	2636,8	10,04
Владимирская область	57590,5	66391,5	8801,0	4276,2	9,96
Чеченская Республика	8349,9	11319,0	2969,1	1442,6	9,94
Забайкальский край	25573,5	32438,4	6864,8	3335,5	9,81
Республика Калмыкия	3957,5	4821,6	864,1	419,8	9,80
город Санкт-Петербург	820371,7	899724,4	79352,7	38555,5	9,75
Томская область	134933,5	145051,7	10118,2	4916,2	9,60
Ростовская область	166613,1	193073,9	26460,9	12856,7	9,49
Республика Бурятия	20306,6	25346,6	5040,0	2448,8	9,34
Республика Адыгея	10814,3	12716,0	1901,6	924,0	9,34
Ханты-Мансийский АО - Югра	1659962,7	1700643,4	40680,7	19765,7	9,34
Псковская область	14087,7	17291,5	3203,8	1556,6	9,33
Калужская область	58385,4	66469,5	8084,1	3927,9	9,25
Краснодарский край	257161,5	292828,8	35667,3	17329,9	9,19
Воронежская область	74920,0	88313,5	13393,6	6507,6	9,16
Свердловская область	234559,3	269804,4	35245,0	17124,7	8,89
Орловская область	19314,1	22764,5	3450,4	1676,5	8,89
Саратовская область	134938,1	146408,7	11470,6	5573,3	8,84
Республика Коми	137870,7	148441,0	10570,2	5135,8	8,81
Новосибирская область	137914,6	158099,0	20184,4	9807,1	8,81
Волгоградская область	118876,7	131534,5	12657,7	6150,1	8,78
Амурская область	34242,6	41239,9	6997,2	3399,8	8,73
Курганская область	22480,7	25965,0	3484,3	1692,9	8,72
Чувашская Республика	35914,1	40780,6	4866,5	2364,5	8,65
Нижегородская область	205674,7	227918,4	22243,8	10807,7	8,62
Ставропольский край	72710,0	83447,3	10737,3	5217,0	8,60
Мурманская область	69211,0	79311,3	10100,3	4907,5	8,31

Смоленская область	39296,3	44767,5	5471,2	2658,3	8,31
Республика Мордовия	32302,2	36538,5	4236,4	2058,3	8,25
Рязанская область	92763,1	99030,0	6266,9	3044,9	8,24
Астраханская область	81341,8	85652,6	4310,8	2094,5	8,12
Пензенская область	41789,8	47355,6	5565,8	2704,3	8,10
Костромская область	20109,2	22795,3	2686,1	1305,1	8,00
Самарская область	310215,4	332700,9	22485,5	10925,2	7,99
Удмуртская Республика	131153,2	140303,1	9149,9	4445,7	7,96
Челябинская область	171781,8	191837,6	20055,8	9744,6	7,91
Хабаровский край	98980,5	110873,3	11892,8	5778,4	7,84
Тульская область	48356,3	57934,4	9578,0	4653,7	7,80
Республика Башкортостан	257496,2	277558,2	20062,0	9747,7	7,75
Московская область	661848,3	733387,0	71538,7	34758,9	7,70
Тверская область	46745,3	53717,7	6972,4	3387,7	7,59
Республика Татарстан	408864,1	440292,3	31428,2	15270,2	7,35
Новгородская область	24896,6	28638,6	3742,0	1818,1	7,34
Курская область	41625,3	46753,5	5128,2	2491,7	7,22
Алтайский край	64493,5	72967,1	8473,6	4117,1	7,18
Карачаево-Черкесская Республика	7801,2	8857,6	1056,5	513,3	7,12
Омская область	139244,4	147970,0	8725,6	4239,6	7,06
Ульяновская область	50842,1	56750,8	5908,7	2870,9	7,06
Ярославская область	117390,0	124899,5	7509,5	3648,7	6,98
Иркутская область	228651,4	244956,4	16305,0	7922,2	6,75
Республика Хакасия	16508,5	18844,6	2336,2	1135,1	6,48
город Москва	2444106,7	2643295,9	199189,2	96781,2	6,45
Кемеровская область	90492,2	101964,4	11472,2	5574,0	6,07
Ленинградская область	241699,2	255278,9	13579,7	6598,1	5,90
Республика Дагестан	28167,7	31733,1	3565,4	1732,3	5,80
Липецкая область	37477,0	42983,6	5506,6	2675,5	5,78
Ямало-Ненецкий АО	794218,2	810744,4	16526,2	8029,7	5,66
Республика Ингушетия	3563,5	3956,8	393,3	191,1	5,26
Пермский край	242593,3	253840,9	11247,5	5464,9	5,24
Вологодская область	55066,7	60296,6	5229,9	2541,1	5,20
Красноярский край	353030,9	371289,4	18258,5	8871,3	4,94
Республика Саха	148620,9	159645,8	11025,0	5356,8	4,70
Чукотский АО	14291,9	15796,9	1505,1	731,3	4,56
Белгородская область	64626,4	68315,9	3689,4	1792,6	3,28
Тамбовская область	28893,1	30214,1	1321,1	641,9	2,38
Тюменская область	150249,1	155848,3	5599,2	2720,5	2,24
Оренбургская область	203368,5	212509,8	9141,3	4441,5	0,67
Итого по регионам РФ	13224056,7	14354621,1	1130564,4	549313,7	7,69

Источники: рассчитано автором по данным отчета о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ № 1-НМФедеральной налоговой службы России и отчета об исполнении бюджетов регионов и внебюджетных фондов Федерального казначейства РФ

Пойти по простому пути – увеличения налоговой нагрузки органы государственной власти не могут, поскольку ее текущий уровень уже превышает среднее значение по странам Евразийского экономического союза и странам-группы БРИКС (табл. 3.8). Необходимо задействовать те резервы, которые не подорвут стимулы экономического роста и благосостояния населения страны.

Таблица 3.8 - Динамика налоговой нагрузки в странах ЕАЭС и БРИКС

Страна	Года							Изм-е 2008 -2014 гг.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
РФ	39,17	35,04	34,62	37,26	37,67	36,62	36,64	-2,53
Средняя по ЕАЭС (кроме РФ)	32,34	30,28	29,32	30,1	30,9	31,21	30,39	-1,95
Армения	20,48	20,87	21,22	22,09	22,31	23,67	23,55	3,07
Белоруссия	50,68	45,78	41,59	38,76	40,53	41,95	41,84	-8,84
Казахстан	28,3	22,14	23,94	27,7	26,92	25,26	25,63	-2,67
Киргизия	29,91	32,32	30,54	31,84	33,82	33,94	30,51	0,6
Средняя по БРИКС (кроме РФ)	37,18	26,32	27,12	27,8	28,56	28,65	28,45	-8,73
Бразилия	36,73	34,82	37,1	36,95	38,12	37,87	38,19	1,46
Индия	19,71	18,52	18,82	18,71	19,48	19,76	19,47	-0,24
Китай	22,65	23,83	25,08	27,68	28,36	28,18	27,36	4,71
Южная Африка	29,62	28,1	27,46	27,87	28,3	28,77	28,8	-0,82
Источник:	данные	МВФ.			–	Режим		доступа:
<a href="http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fmexsr.pdf">http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2016/01/pdf/fmexsr.pdf</a>								

Существует необходимость также изменения механизма трансфертного финансирования. Так, в условиях острой напряженности исполнения региональных и местных бюджетов неравномерность предоставления межбюджетных трансфертов в 2016 году привела к тому, что 1,7-11,6% объема доходов, полученных регионами СЗФО в форме субсидий и субвенций и оставшихся неиспользованными по итогам года, были перечислены обратно на федеральный уровень (табл. 3.9).

Таблица 3.9 - Динамика объема возврата остатков неиспользованных целевых межбюджетных трансфертов регионов СЗФО, млн. руб.

Регион	Года								всего за 2007-2016 гг.
	2007	2008	2009	2010	2011	2014	2015	2016	
Республика Карелия	38,3	2,9	178,3	59,7	272,6	245,2	121,6	107,6	1350
Республика Коми	0,1	1,2	202,7	123,7	134,4	586,4	142,9	151,7	1895,5
Архангельская область	5,7	11,3	258,4	178,4	209,6	705,7	405	117,1	2146,6
Вологодская область	11,3	56,3	140,8	26,2	283,8	432,7	42,6	156,0	1837,2
Калининградская область	96,7	78,0	365,5	125,0	183,5	328,8	867,1	379,8	2926,7
Ленинградская область	21,1	189,4	609,5	58,2	112,2	885,9	78,3	391,8	3188,5
Мурманская область	1,8	9,5	263,4	210,9	202,8	305,8	138,8	199,6	2063,6

Новгородская область	4,2	40,1	128,5	59,9	96,2	171,9	106,3	185,5	1104,3
Псковская область	0,004	25,8	141,1	3,3	54,9	423,3	46,2	46,0	894,404
г. Санкт-Петербург	13,5	18,1	280,3	0,8	432,4	1085	873,4	930,7	6603,6
Источник: отчётность Казначейства России. – Режим доступа: <a href="http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/">http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/</a> , расчёты автора.									

Для исправления сложившейся ситуации необходимо [67]:

1) ввести в Бюджетный кодекс норму, закрепляющую распределение межбюджетных трансфертов регионам РФ к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;

2) учитывая, что федеральные субсидии передаются регионам на софинансирование программ социально-экономического развития, исключить их из перечня целевых трансфертов, подлежащих возврату;

3) повысить взаимосвязь стадий бюджетного планирования и составления отчетности об исполнении бюджета<sup>59</sup>.

Безусловно, отмеченные изменения зависят от «политической воли» руководства страны и должны быть приняты на федеральном уровне. Однако это не означает, что регионы не имеют рычагов повышения устойчивости доходной базы своих бюджетов, в том числе за счет управления собственными доходами (прил. М).

Во-первых, региональным ОГВ и ОМСУ необходимо продолжать реализацию предпринимаемых мер по укреплению доходной базы бюджетов [11, 67, 159], а также активизировать поиск всех возможных источников мобилизации и легализации налоговых доходов, поскольку недоимка является важным резервом бюджета. При этом с учётом накопленного на начало 2017 г. объёма задолженности только одних региональных налогов и сборов ее ликвидация позволила бы пополнить доходы бюджетов субъектов Федерации на 160,9 млрд. руб., или на 3%. Так, по оценкам Центра социально-политического мониторинга ИПЭИ РАНХиГС размер теневой экономики в 2015 году составил порядка 20% ВВП. В центре трудовых исследований НИУ ВШЭ подсчитали, что 15 млн.

<sup>59</sup> Составление отчета в начале следующего за отчетным финансового года не позволяет при составлении бюджета на очередной год учитывать недостатки бюджетного процесса прошлого года. Разрыв между отчетом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетов расходов недостаточно средств.

человек заняты в неформальном секторе, получают серую заработную плату, а значит не осуществляют отчислений в бюджет и внебюджетных фонды.

Способствовать снижению задолженности должно более эффективное взаимодействие с неформальным сектором и должниками по уплате обязательных платежей. Так, согласно данным Федеральной налоговой службы, ежегодно более 30% зарегистрированных в налоговых органах организаций не представляют отчетность. Также необходимо повышать уровень налоговой культуры налогоплательщиков, в т.ч. путем [67]:

- развития налогового консультирования граждан и повышения информированности налогоплательщиков по вопросам налогообложения;
- снижения сопутствующих расходов налогоплательщика по уплате налогов;
- увеличения расходов налогоплательщиков в результате уклонения от уплаты налогов (ужесточение наказания);
- совершенствования налогового законодательства с целью устранения лазеек уклонения от уплаты обязательных платежей, оттока капитала за рубеж, увода бизнеса в тень;
- повышения финансовой грамотности налогоплательщиков и доверия к органам власти и управления по использованию бюджетных средств.

Многие отечественные экономисты справедливо указывают на необходимость установления прогрессивной шкалы налогов на доходы физических лиц. С заработной платы взимается подоходный налог по плоской шкале 13% независимо от размера заработка. К примеру, оплата труда наемных работников без скрытой оплаты труда и смешанных доходов в 2015 г. составила 27,3 трлн. руб. Если считать, что 20% (5,5 трлн. руб.) выплачено работникам с заработной платой намного больше среднего уровня и увеличить налогообложение этих работников до 20%, то дополнительные доходы государства, которые могут быть использованы на накопление, увеличились бы на 385 млрд. руб., а при 30% – на 935 млрд. руб.

Перспективным является диверсификация страховых взносов в зависимости

от возраста работника и производительности труда с целью поощрения создания новых высокопроизводительных рабочих мест. Если человек работает на высокопроизводительном рабочем месте, много вырабатывает и много получает, нужно облагать его налогом не по прогрессивной, а по регрессивной шкале. Что касается возраста, то необходимо стимулировать предприятия, чтобы они брали на работу молодёжь (например, до 30 лет уплачивать социальные взносы по пониженным ставкам). По мнению председателя комитета по налогам «Деловой России», следует также ввести ежемесячный социальный вычет, облагаемый взносами по ставке ноль, равный прожиточному минимуму на взрослого человека плюс по одному прожиточному минимуму на каждого иждивенца, находящегося на попечении этого работника. Это позволит не облагать взносами самые малообеспеченные слои населения [67].

Целесообразным является также усиление фискальной функции имущественных налогов, администрирование которых является компетенцией территориальных органов власти и управления. Так, по данным Федеральной налоговой службы, в кадастровой службе в настоящее время остаются незарегистрированными порядка 40% собственников объектов недвижимого имущества. Результатом этого является недополучение порядка 300 млрд. руб. поступлений от имущественных налогов в консолидированные бюджеты регионов.

В качестве мер, которые могли бы быть использованы органами власти и управления для повышения уровня собираемости налоговых доходов, могут являться применение административных и финансовых санкций к организациям, которые имеют задолженность по уплате налогов в бюджеты регионов. Для уменьшения недоимки можно предпринять, например [67]:

- запрет государственной регистрации юридического лица и использования государственных активов организациями, имеющим задолженность по налогам и сборам;

- запрет получения помощи из бюджета организациям, имеющим задолженность, за исключением организациям социальной сферы;

- запрет получения государственного заказа и применения льгот по налогам и сборам организациями, имеющими задолженность;

- увеличение штрафов за не предоставление документов по требованию налогового органа и ужесточение уголовной ответственности за неуплату и несвоевременную уплату обязательных платежей.

Необходимо также добиться повышения мобилизующей функции неналоговых доходов, которое можно достичь в том числе, за счет реализации административных мер. Среди них можно назвать следующие: индексация ставки отдельных видов платежей (как минимум на величину инфляции); исключение фактов передачи областного и муниципального имущества в безвозмездное пользование федеральным структурам и пр.

Кроме того, значительным резервом повышения доходов бюджетов регионов является продолжение работ по отмене неэффективных льгот, снижение минимального объема инвестиций для включения в перечень получателей налоговых преференций, а также льгот для высокодоходных хозяйствующих субъектов и естественных монополий, предусмотренных федеральным законодательством по региональным и местным налогам [67].

Таким образом, в условиях отсутствия возможностей по дальнейшему наращиванию налоговой нагрузки на бизнес в стране резервы повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, в основном, заключаются в поиске и реализации возможностей роста доходов бюджетов регионов [125] на основе развития собственных доходных возможностей, повышения эффективности системы налогообложения и управления государственными и муниципальными активами, а также в результате совершенствования бюджетного федерализма (рис. 3.9).

При этом если на развитие доходного потенциала финансовые органы регионов могут повлиять лишь косвенно, а для совершенствования бюджетного федерализма требуется перестройка значимых фрагментов системы межбюджетных отношений, воплощение в жизнь которых всецело находится в компетенции федерального центра, усиление фискальной и мобилизующей

функций собственных доходов территорий остается основной возможностью для укрепления доходной части бюджетов регионов.

По нашим оценкам, реализация только одних мер по повышению эффективности системы налогообложения и управления государственным и муниципальным имуществом позволит увеличить доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ более чем на 0,6 трлн. руб. (табл. 3.10).

Таблица 3.10 - Резервы увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, млрд. руб.

Источник	Оценка
Совершенствование налоговых методов, в т.ч.:	
- ликвидация задолженности по налогам и сборам в консолидированные бюджеты регионов, работа с неформальным сектором, введение прогрессивной шкалы НДФЛ;	545,9
- повышение фискальной функции имущественных налогов;	45
- отмена неэффективных налоговых льгот	53,6
Итого	644,5



Рисунок 3.9 - Резервы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации

Источник: составлено автором

В целом, результаты исследования направлений совершенствования управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволили заключить:

1) управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации предполагает наличие научно обоснованного подхода, предусматривающего формулировку целей и задач, определение форм, методов и инструментов управления, основных направлений деятельности органов власти по повышению устойчивости, позволяющая предотвращать провалы в доходах территориальных бюджетов, которые порождаются нескоординированными в рамках существующих методик и нормативных документов бюджетно-налоговыми новациями;

2) одним из ключевых направлений развития бюджетной политики является ориентация на результат. В связи с этим, актуальной является оценка результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов регионов как одного из условий возможностей реализации социально-экономической политики. Результаты оценки представляют собой важную информационную основу для органов власти и управления по совершенствованию бюджетно-налоговой и долговой политики;

3) переход на стратегическое управление предполагает оценку влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы бюджетов регионов, которые в перспективе могут привести к изменению бюджетной политики. Одновременный учет результативности управления и влияния бюджетных угроз на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации позволяет ранжировать субъекты Федерации по степени устойчивости их доходной базы;

4) основные резервы повышения устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации заключены в совершенствовании организационно-экономических инструментов управления, в том числе в изменении порядка распределения налоговых доходов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы.

## Заключение

Основные научные выводы и результаты, полученные в процессе проведенного исследования, состоят в следующем.

1) В ситуации экономической нестабильности, нарастания угроз социально-экономического развития территорий совершенствование управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации является весьма необходимым и значимым.

2) Устойчивость доходной базы бюджета является важной неотъемлемой составляющей общей устойчивости региона как системы. Ее сущность понимается нами как способность бюджета в условиях постоянно изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств (расходных и долговых), закрепленных за органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, по реализации интересов и приоритетов государства, общества и личности, сохраняя при этом динамизм развития территории.

3) В работе выявлен комплексный характер устойчивости доходной базы консолидированного бюджета субъекта Федерации в силу открытости региона как системы и подверженности влиянию совокупности внешних и внутренних факторов хозяйствования. Обеспечить устойчивость доходной базы консолидированного бюджета региона возможно путем целенаправленного управления факторами развития доходного потенциала, управления собственными доходными источниками бюджета и государственного (муниципального) долга регионов, межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром с помощью использования широкого спектра методов, выбор которых зависит от характера управленческого воздействия и источника обеспечения устойчивости.

4) Усиление негативных тенденций, влияющих на развитие доходного потенциала регионов (замедление темпов экономического развития и роста доходов населения, снижение инвестиционной активности, увеличение

зависимости региональных экономик от внешних рынков, ухудшение финансовых результатов деятельности организаций, рост закредитованности заемщиков, сохранение зависимости экономик регионов и доходных возможностей их бюджетов от результатов ключевых предприятий-налогоплательщиков), отрицательно сказывается на доходных возможностях территорий. Преломить текущие тренды можно, в т. ч. за счет реализации возможностей активизации экономического роста (использование резервов роста секторов региональных экономик, более полное использование ресурсной базы, стимулирование и диверсификация экспорта, импортозамещение и импортоопережение, улучшение инвестиционного (делового) климата, развитие механизма ГЧП, привлечение средств федерального бюджета, повышение эффективности бюджетных расходов, снижения стоимости фондирования для банков и кредитов для заемщиков, повышение прибыльности организаций за счет освоения инноваций).

5) Снижение устойчивости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации на протяжении последних лет является результатом отсутствия научно обоснованного подхода к ее управлению, а именно: частичной замены действий по управлению доходными возможностями мерами по управлению расходными и долговыми обязательствами в силу недостатков методического инструментария оценки результативности управления, ограниченности полномочий по увеличению доходных возможностей и отсутствия реальных стимулов у органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления к развитию доходного потенциала и совершенствованию фискальных инструментов.

б) Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации предполагает наличие научно обоснованного подхода, предусматривающего формулировку целей и задач, определение форм, методов и инструментов управления, основных направлений деятельности органов власти по повышению устойчивости, позволяющая предотвращать провалы в доходах территориальных бюджетов, которые порождаются нескоординированными в рамках существующих методик и нормативных документов налоговыми новациями.

7) Для обоснования корректировки методов и инструментов реализации бюджетной политики необходимо оценивать результативность управления устойчивостью доходной базой консолидированных бюджетов субъектов Федерации, включающей оценку результатов межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром, развития доходного потенциала территории, организации управления собственными доходными источниками бюджетов и государственным (муниципальным) долгом; применение этой методики позволяет проводить корректировку основных направлений и мероприятий бюджетной политики.

8) Управление устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации требует учета бюджетных угроз, ключевыми среди которых являются: невыполнение плана по доходам, несбалансированность бюджета и неполное финансирование расходов в связи с исполнением долговых обязательств; данный инструментарий позволит ранжировать регионы и сопоставлять их между собой по степени устойчивости доходной базы.

9) Для создания механизма, стимулирующего территориальные органы власти увеличивать объем собственных налоговых и неналоговых доходов, целесообразно использовать методический подход, в основе которого положена идея о том, что в случае прироста собственных доходов (по отношению к законодательно установленному базовому уровню) пропорции распределения налоговых поступлений между федеральным бюджетом и бюджетами регионов будут меняться – из приростной части доходов в бюджет региона будет зачисляться более высокая доля, чем из базовой.

## Список литературы

- 1) Аветисян, И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения / И.А. Аветисян // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. - №13. – С. 115-131.
- 2) Агапова, Т.Н. Методика и инструментарий для мониторинга экономической безопасности региона / Т.Н. Агапова // Вопросы статистики. – 2001. – № 32. – С. 44-48.
- 3) Айвазов, А.А. Бюджетные риски и их влияние на финансовую устойчивость региона / А.А. Айвазов // Аудит и финансовый анализ. – 2010. - №1. – С.325-327.
- 4) Актуальные проблемы финансов. Раздел 1. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / колл. авторов : М.В. Романовский [и др.] ; под ред. проф. Н.Г. Ивановой, проф. Канкуловой. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2015. – 267 с.
- 5) Алмазов, С.Г. Совершенствование методики оценки финансовой устойчивости местных бюджетов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Алмазов Спартак Григорьевич. – Ставрополь, 2007. – 226 с.
- 6) Артамонова, В.Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad\\_department\\_finansov.pdf](http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_department_finansov.pdf).
- 7) Артамонова, В.Н. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2014 год [Электронный ресурс] / В.Н. Артамонова. – Режим доступа: [http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/artamonova\\_zamena.pdf](http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka2015/artamonova_zamena.pdf)
- 8) Афанасьев, М.П. Бюджет и бюджетная система / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов. – М.: Юрайт, 2010. – 777 с.

9) Ахметов, Р.Р. Теория и методология обеспечения устойчивости финансового рынка: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 / Ахметов Рустэм Рафгетович. – Казань, 2011. – 38 с.

10) Аюпова, С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений / С.Г. Аюпова // Вестник ЧелГУ. – 2010. - №6. – С. 81-85.

11) Барашева, Т.И. Поиск направлений и механизмов бюджетно-налогового регулирования в регионах Севера / Т.И. Барашева // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – Т.5. - №42. – С 99-102.

12) Бочкарева, Е.А. Сбалансированность бюджетной системы в Российской Федерации: понятие и правовое содержание / Е.А. Бочкарева // Налоги и финансовое право. – 2013. - №11. – с. 225-230.

13) Букина, И. Налоговая система и налоговый федерализм в Германии / И. Букина // Федерализм. – 2015. - №2(78). - С.181-196.

14) Бухвальд, Е.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы на рубеже XXI века / Е.М. Бухвальд. – Рязань: Узоречье, 2002. – 184 с.

15) Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – М.: КНОРУС, 2006. – 208 с.

16) Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) / науч. рук. В.К. Сенчагов. – М. : ИЭ РАН, 2007. – 548 с.

17) Бюджетная трёхлетка 2015–2017: императив «реверсирования» социально-экономического курса проигнорирован и на сей раз: редакционная статья // Российский экономический журнал. – 2014. – № 5. – С. 3-21.

18) Бюджетное послание Губернатора области на сессии Законодательного Собрания области от 30.10.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/>.

19) Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

20) Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

КонсультантПлюс.

21) Вылкова, Е.С. Налоговое состояние субъекта РФ: теория, методология, методика диагностики / Е.С. Вылкова, И.А. Позов. – СПб.: Изд-во «КультИнформПресс», 2014. – 264 с.

22) Галухин, А.В. Резервы повышения финансовой самостоятельности регионов [Электронный ресурс] / А.В. Галухин // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 9(19). – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/file.php?module=Articles&action=view&file=article&aid=4278>.

23) Галухин, А.В. Риски развития доходного потенциала регионов СЗФО / А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2015. – №4(78). – С. 157-171.

24) Галухин, А.В. Устойчивость как базовый принцип ответственной бюджетной политики / А.В. Галухин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 2(32). – С. 225-238.

25) Галухин, А.В. Финансовая устойчивость доходной базы бюджетов регионов: состояние и оценка ее результативности / А.В. Галухин // Федерализм. – 2015. – №2(78). – С. 151-162.

26) Гамукин, В. Риск-границы несбалансированности региональных бюджетов / В. Гамукин // Федерализм. – 2012. - №3(67). – С. 101-108.

27) Гамукин, В.В. Бюджетные риски: введение в общую аксиоматику / В.В. Гамукин // TERRAЕCONOMICS. – 2013. - №3. – С.52-60.

28) Гаскаров, А.Р. Финансовая устойчивость экономики региона – субъекта Российской Федерации в рыночных условиях хозяйствования / А.Р. Гаскаров. - М.: ИЭ РАН, 2005. - 53 с.

29) Годин, А.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / А.М. Годин, В.П. Горегляд, И.В. Подпорина. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2008. - 628 с.

30) Горохова, Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов Российской Федерации на современном этапе управления государственными финансами / Д. Горохова // Управление риском. - 2013. - № 1. - С. 22-27.

31) Государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №310. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

32) Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №320. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

33) Государственная программа «Управление региональными финансами Вологодской области на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 15.11.2014 г. №990. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

34) Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.

35) Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000.

36) Грачев А.В. Анализ и управление финансовой устойчивостью предприятия / А.В. Грачев. - М.: Издательство «Финпресс», 2002. – 208 с.

37) Гришанова, О.А. Сбалансированность бюджетов субъектов РФ: теория и методы: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 / Гришанова Ольга Алексеевна. - Иваново, 2005. - 376 с.

38) Громова, А.С. Финансовая устойчивость и безопасность бюджетной системы как ключевые факторы развития национальной экономики / А.С. Громова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. - 2012. - № 1 (17). - С.154-160.

39) Грязнова, А.Г. Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – М.: Финансы и статистика. – 2004. – 504 с.

40) Давыдова, Л.В. Трансформация бюджетной системы в современных условиях : монография / Л.В. Давыдова, Т.Л. Рассолова. – Орел : Изд-во ОРАГС. – 2009. – 216 с.

41) Даль, В. Толковый словарь [Электронный ресурс]. - Режим доступа: slovardalya.ru

42) Дмитриева, О.Г. Экономические кругообороты и финансовые пылесосы / О.Г. Дмитриева // Вопросы экономики. – 2013. – № 7. – С. 49-62.

43) Домбровский, Е.А. Резервы роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Домбровский Евгений Александрович. - М., 2013. – 209 с.

44) Доронина, Т.В. Финансово-экономическое обеспечение устойчивости региональных бюджетов: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Доронина Татьяна Владимировна. – М., 2000. - 210 с.

45) Дробозина, Л.А. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник / Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова. – М.: Финансы. – 1999. – 479 с.

46) ДЦП «Инвестиции в объекты капитального строительства на 2010-2013 годы и перспективу до 2020 года» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области №1669 от 02.11.2009. – Режим доступа : КонсультантПлюс.

47) Едророва, В.Н. Направления повышения устойчивости региональной финансовой системы в части формирования денежных фондов / В.Н. Едророва, А.А. Кавинов// Финансы и кредит. - 2005. - № 16(184). - С. 25-29.

48) Едророва, В.Н. Система показателей мониторинга устойчивости региональной финансовой системы / В.Н. Едророва, А.А. Кавинов // Финансы и кредит. – 2005. - №19. – С. 4-11.

49) Зубаревич, Н.В. Ржавые скрепы сверхцентрализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavyie-skrepyi-sverhtsentralizatsii/>

50) Зубов, В. Как России начать новую модернизацию [Электронный ресурс] / В. Зубов, В. Иноземцев. – Режим доступа:

<http://www.rbcdaily.ru/politics/562949992507979>

51) Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений / В.В. Иванов. - СПб.: БАН, Нестор-История, 2010. – 265 с.

52) Иванова, Н.Г. Теория бюджетного федерализма и российская практика / Н.Г. Иванова, М.В. Цепя // Вестник финансового университета. – 2014. - №4. – С. 54-63.

53) Игонина, Л.Л. Муниципальные финансы: учеб. пособие / Л.Л. Игонина. – М.: Экономистъ, 2003. – 330 с.

54) Игудин, А.Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений / А.Г. Игудин // Финансы. – 2005. – №10. – С.15-17.

55) Изотова, Г.С. Бюджетная безопасность региона: методы обеспечения / Г.С. Изотова; под ред. О.В. Гончарук. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 147 с.

56) Ильин, В.А. Бюджетный кризис регионов в 2013–2015 годах – угроза безопасности России / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6. – С. 30-41.

57) История налоговой политики России: конец XIX, XX и начало XXI столетия / отв. Ред. И.В. Караваева; Ин-т экономики РАН. – М.: Наука, 2008. – 334 с.

58) Ияшвили, В.Б. О принципах формирования бюджетной политики и бюджетных показателей [Электронный ресурс] / В.Б. Ияшвили, М.Е. Чичелев // Контрольно-счётная палата Москвы. – Режим доступа: [http://ksp.dev.armd.ru/common/upload/news/docs/Principles\\_formation.pdf](http://ksp.dev.armd.ru/common/upload/news/docs/Principles_formation.pdf)

59) Казаков, В.В. Зарубежный опыт регионального выравнивания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-regionalnogo-vyravnivaniya>

60) Казаковцева, М.В. Методическое обеспечение финансовой устойчивости доходной базы бюджетов субъектов РФ: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Казаковцева Марина Вадимовна. – Йошкар-Ола, 2010. – 327 с.

- 61) Караваева, И.В. Стратегия реформирования налоговой политики для современной России: инновационный и социальный аспекты / И.В. Караваева // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2014. - № 3. – С. 64-77.
- 62) Каратаев, С.М. Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Каратаев Сергей Михайлович. - М., 2003. – 220 с.
- 63) Кашин, В.А. Промышленная политика и налоговое регулирование: монография / В.А. Кашин, М.Д. Абрамов. – М. : ИПР РАН, 2015. – 164 с.
- 64) Ковалева, Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в РФ / Т.М. Ковалева. – М.: КноРУС, 2009. – 128 с.
- 65) Конституция Российской Федерации: офиц. текст. – М.: АСТ, 2013. – 64 с.
- 66) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 года № 1662-р. – Режим доступа: <http://strategy2020.ru/>.
- 67) Кризис региональных бюджетов как угроза экономической безопасности страны: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, М.А. Печенская, А.И. Поварова, А.В. Галухин. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 86 с.
- 68) Кузнецова, Е.В. Сбалансированность бюджетов Российской Федерации: проблемы и пути обеспечения: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Кузнецова Елена Владимировна. – М, 2012. – 195 с.
- 69) Лавров, Е.И., Капогузов Е.А. Экономический рост: теории и проблемы: монография / Е.И. Лавров, Е.А. Капогузов. - Омск: Изд-во ОмГУ, 2006 – 214 с.
- 70) Лапушинская, Г.К. Метод анализа территориальных бюджетов / Г.К. Лапушинская// Финансы. – 2001. - №9. – С. 18-20.

71) Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 368 с.

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

73) Лыкова, Л.Н. Налоговые системы зарубежных стран: учебник / Л.Н. Лыкова, И.С. Букина. – М.: Юрайт, 2013. – 428 с.

74) Макдермотт, Д.А. Институциональные изменения в странах ЦВЕ: встроенный политический подход / Д.А. Макдермотт // Проблемы теории и практики управления. 2005. №2. С. 40—48

75) Материалы публичных слушаний по проекту закона о бюджете Вологодской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru/images/file/news/12.11.2013/>

76) Медведев предложил право регионам вводить собственные сборы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949992419018>

77) Мельник, Е.Д. Управление бюджетными рисками / Е.Д. Мельник // Управление экономическими системами. – 2013. – № 5. - 220 с.

78) Методические рекомендации органам власти государственной субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по осуществлению мер, направленных на оздоровление бюджетного сектора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/gen\\_html/index.php?id=15116&fld=HTML\\_MAIN](http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=15116&fld=HTML_MAIN)

79) Методы повышения бюджетной обеспеченности региона: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, М.А. Печенская. – Вологда, 2010. – 130 с.

80) Минфин не намерен раздувать дефицит бюджета в 2015-2017 гг. – А. Силуанов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.podatinet.net/2014091537295/news/news/minfin-ne-nameren-razduvat-deficit-byudjeta-v-2015a2017-gga-a-aasiluanov.html>

81) Минченко, М.М. Актуальные проблемы ресурсного обеспечения территориального развития в Российской Федерации / М.М. Минченко // Проблемы прогнозирования. – 2004. – №3. – С. 70-83.

82) Михеева, Т.Н. Методический инструментарий оценки финансовой устойчивости доходной базы регионального бюджета / Т.Н. Михеева, М.В. Казаковцева // Инновационное развитие экономики. – 2012. - №2(8). – С. 54-59.

83) Модернизация финансовой сферы России: монография / под ред. В.К. Сенчагова. – М.; СПб. : Нестор-История, 2011. – 304 с.

84) Найт, Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф.Х. Найт; пер. с англ. М.Я. Каждана. – М.: Дело, 2003. – 359 с.

85) Налоговая политика в социально-экономическом развитии стран с переходной экономикой / под ред. Р.С. Гринберга, З.Н. Кузнецовой. – СПб. : Алетейя, 2011. – 392 с.

86) Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

87) Никифорова А.А. Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Никифорова Анна Александровна. - Волгоград, 2007. - 215 с.

88) Новая экономическая политика – политика экономического роста / под ред. В.В. Ивантер. – М., 2013. – 60 с.

89) О ключевом показателе эффективности деятельности органа исполнительной государственной власти Вологодской области (вместе с Положением о ключевом показателе эффективности деятельности органа) [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Вологодской области от 21.07.2014 № 606 (ред. от 15.12.2014). - Режим доступа: КонсультантПлюс.

90) О порядке осуществления в министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента [Электронный ресурс] : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19.10.2011 №383.– Режим доступа: КонсультантПлюс.

91) О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [Электронный ресурс] : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 03.12.2012 года № 552 // КонсультантПлюс.

92) О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс] : приказ Министерства финансов РФ от 18.02.2003 г.№ 41. - Режим доступа: КонсультантПлюс.

93) О программе «Повышение эффективности бюджетных расходов в Вологодской области на 2012 - 2013 годы» (вместе с Программой «Повышение эффективности бюджетных расходов в Вологодской области на 2012 - 2013 годы») [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 20.12.2011 № 1625 (ред. от 28.11.2013). – Режим доступа: КонсультантПлюс.

94) Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Вологодской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 27.10.2014 № 945 . – Режим доступа: КонсультантПлюс.

95) Об утверждении порядка оценки качества финансового управления органов исполнительной государственной власти области [Электронный ресурс] : постановление Правительства вологодской области от 09 апреля 2013 г. №388// Справочно-информационная система «КонсультантПлюс».

96) Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы / рук. авт. коллектива В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.

97) Ожегов С.И. Словарь русского языка [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.ozhegov.org](http://www.ozhegov.org)

98) Основные направления бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP\\_2015-2017.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf)

99) Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года [Электронный ресурс] : Правительство РФ от 31.01.2013 г. – Режим доступа: Консультант Плюс.

100) Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru/>

101) Официальный сайт информационно-аналитического агентства АК&М [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akm.ru/>

102) Официальный сайт Консалтинговой компании «Русконсалт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusconsult.ru/>

103) Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/>

104) Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/>

105) Официальный сайт Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/>

106) Официальный сайт рейтингового агентства «Эксперт РА» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://raexpert.ru/>

107) Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/>

108) Официальный сайт Федеральной налоговой службы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nalog.ru/>

109) Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

110) Павлов, В.И. Смена бюджетно-налоговой парадигмы – важнейшая стратегическая задача российской экономики / В.И. Павлов // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2015. – № 6. – С. 56-62..

111) Пешина, Э.В. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами / Э.В. Пешина, А.А. Стрекалова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2016. - №11(293). – С. 34-52.

112) Печенская, М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений (на примере Вологодской области): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Печенская Мария Александровна. – М., 2014. – 168 с.

113) Пикман, Л. Устойчивость бюджетов субъектов РФ / Л. Пикман // Бюджет. - 2008. - №12.-С. 31-34.

114) Поварова, А.И. Региональный бюджет: не та оптимизация / А.И. Поварова // Проблемы развития территории. – 2014. - №6(74). – с. 31-47.

115) Подобряев, С.В. Регулирование рисков в обеспечении финансовой устойчивости бюджетной системы субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Подобряев Сергей Валерьевич. – М., 2010. -200 с.

116) Полозков, М. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий / М. Полозков // Вестник Томского государственного университета. – 2011. - №343. – С. 148-151.

117) Полозков, М. Стимулирование роста налоговых доходов региональных бюджетов / М. Полозков // Экономика и управление: проблемы и решения. – 2013. - №12. – С. 58-61.

118) Поляк, Г.Б. Финансы: учебник для вузов / Г.Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 703 с.

119) Понкратов, В.В. Укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов в России – налоговые меры / В.В. Понкратов // 2012. - №5(90). – С. 7-12.

120) Попова, Л.В. Налоговая система зарубежных стран: учеб. пособие / Л.В. Попова, И.А. Маслова, Ю.Д. Земляков. – М.: Финансы и кредит, 2007. – 440 с.

121) Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 04.12.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

122) Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

123) Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс] : проект Министерства финансов РФ от 22.02.2010 г. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/>

124) Пушкова, Н.Е. К вопросу об управлении государственным долгом региона / Н.Е. Пушкова // Проблемы развития территории. – 2012. - №5. – С. 53-61.

125) Пчелинцев, О.С. Региональные условия и проблемы экономического роста / О.С. Пчелинцев, М.М. Минченко // Федерализм. – 2005. – С. 13.

126) Райзберг, Б.А. Программно-целевое планирование и управление: учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

127) Райзберг, Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовской, Е.Б. Стародубцева. - М.: ИНФРА-М, 1999. - 479 с.

128) Роль субъектов Федерации в формировании инновационной модели развития экономики России / отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. – М. : ЛИБРОКОМ, 2009. – 232 с.

129) Романовский, М.В. Бюджетная система РФ: учебник / М.В. Романовский, О.В. Врублевская. – М. : Питер, 2008.

130) Романовский, М.В. Глобальный кризис и проблемы обеспечения устойчивости национальной финансовой системы / М.В. Романовский // Сибирская финансовая школа. – 2012. – № 4(93). – С. 14-21.

131) Романовский, М.В. История налоговой системы Китая: монография / М.В. Романовский. – Изд-во СПбГУЭФ, 2012. – 103 с.

132) Российская трансформация: 20 лет спустя / Ж. Сапир, В. Ивантер, А. Некипелов, Д. Кувалин. – М.: Магистр, 2013. – 216 с.

133) Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.

134) Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике [Электронный ресурс]: доклад РАН / под ред. А.Д. Никипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. – М.: РАН, 2013. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=4f0a07fe-8853-4eda-9428-574f5fcf0654>.

135) Рудый К.В. Финансово-кредитные системы зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Рудый.- М.: Новое знание, 2003. – 301 с.

136) Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне / под ред. А.М. Лаврова. – М.: Диплит, 2008. – 537 с.

137) Сабитова Н.М. К вопросу о финансовой устойчивости субъектов РФ / Н.М. Сабитова // Финансы и кредит. - 2005. -№ 6(174). - С. 30-32.

138) Сводный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economy.gov35.ru/docs/Svodniy\\_godovoy\\_otchet\\_o\\_hode\\_realizatsii\\_i\\_otsenke\\_yeffektivnosti\\_gosudarstvennih\\_programm\\_Vologods\\_134](http://economy.gov35.ru/docs/Svodniy_godovoy_otchet_o_hode_realizatsii_i_otsenke_yeffektivnosti_gosudarstvennih_programm_Vologods_134)

139) Совершаева, Л. Теория и практика государственного управления региональными системами. Опыт Северо-Западного региона / Л. Совершаева. – СПб.: Петрополис, 2007 г. - 516 стр.

140) Совершенствование методов формирования региональных бюджетов: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, М.А. Печенская. - Вологда, 2013. - 155 с.

141) Совершенствование управления государственным долгом субъектов Российской Федерации в посткризисный период: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, Н.Е. Пушкова. – Вологда, 2012. – 82 с.

142) Современное состояние и пути развития налоговой системы России: монография / под ред. М.В. Романовского. – Из-во СПбГЭУ, 2012. – 168 с.

143) Соломко, М.И. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект / М.И. Соломко, М.Н. Соломко // Вестник ТОГУ. – 2011.- №2(21). – С. 175-182.

144) Соляникова, С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки / С.П. Соляникова // Инновационное развитие экономики. – 2016. - №3-2(33). – С. 91-96.

145) Степанова, Е.А. Управление рисками изменения доходов территориальных бюджетов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Степанова Елена Александровна. – Краснодар, 2011. – 181 с.

146) Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на период до 2020 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области №1565 от 27.12.2010. – Режим доступа: КонсультантПлюс.

147) Субъект федерации и федеральный центр проблемы и пути совершенствования бюджетных взаимоотношений: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, М.А. Печенская. – Вологда, 2012. -116 с.

148) Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минэкономразвития РФ. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz/201405207>

149) Татаркин, А.И. Оптимизация межбюджетных отношений в регионе в современных условиях (проблемы и возможные пути решения) / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова. – Екатеринбург : Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007. – 60 с.

150) Тишутина, О.И. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10 / Тишутина Ольга Игоревна. – Саратов, 2008. – 369 с.

151) Тугарин, С.С. Доклад по исполнению областного бюджета в 2011 году и задачам по исполнению бюджета в 2012 году / С.С. Тугарин. – Вологда. – 2012. – С. 31-32; 2. Бюджет Вологодской области. Итоги 2012 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: file://fs/usefold/gva/Desktop/

152) Усков, И.В. Методологические подходы оценки угроз и рисков местных бюджетов / И.В. Усков // Экономика и организация производства. – 2011. - №1(9).– С.44-53.

153) Усков, И.В. Теоретические основы финансовой устойчивости бюджетов в условиях развития системы местных финансов / И.В. Усков // Культура народов Причерноморья. — 2011. — № 212. — С. 72-75.

154) Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.

155) Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона: монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

156) Ускова, Т.В. Управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов: теоретико-методологические аспекты / Т.В. Ускова, А.В. Галухин // Проблемы развития территории. – 2015. – №5(79). – С. 135-147.

157) Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: АСТ, Астрель, 2004. - 1258 с.

158) Фаталиева, З.А. Формирование бюджета региона в условиях развития межбюджетных отношений: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Фаталиева Зульфия Амираслановна. - Волгоград, 2008 – 210 с.

159) Финансовое обеспечение развития северных регионов : монография / Р.В. Бадылевич, Е.Н.Барашева Т.И. Барашева и др. – Апатиты: ИЭП им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, 2016. – 193 с.

160) Финансы: учебник / под ред. Ковалева В.В. - М.: Велби, Проспект, 2007. - 640 с.

161) Финансы: учебник / под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. - М.: Финансы и статистика, 2007. - 504 с.

162) Финансы, налоги и кредит: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – Изд 2-е доп. и перераб. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 665 с.

163) Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития: монография / под ред. А.И. Майбурова. – М.: ЮНИТИ-ДИАНА, 2015. – 415 с.

164) Хольнова, Е.Г. Российская практика государственного регулирования устойчивости банка [Электронный ресурс] / Е.Г. Хольнова // Мир экономики и права. – 2013. – №10. – Режим доступа : <http://www.gup.ru/events/smi/detail.php?ID=169969>

165) Черник, Д.Г. Налоги зарубежных стран / Д.Г. Черник // Финансы. – 2008. - №3.- С. 24-35.

166) Шимширт, Н.Д. Анализ теоретических аспектов финансовой устойчивости регионов / Н.Д. Шимширт // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – №3(15). – С. 171-178.

167) Шимширт, Н.Д. Повышение финансовой устойчивости бюджетов субъектов Федерации как стратегическая задача повышения эффективности публичных финансов / Н.Д. Шимширт // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – №2(22). – С. 147-158.

168) Шимширт, Н.Д. Совершенствование бюджетного планирования и его влияние на повышение эффективности управленческих решений / Н.Д. Шимширт// Вестник Томского Государственного Университета: Экономика. - 2013. - №1 (21).

169) Эффективность бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (на примере Вологодской области): отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, А.В. Галухин. – Вологда, 2013. – 130 с.

170) Якобсон, Л.И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов / Л.И. Якобсон. – М., 1996.

171) Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки: учение о государственных доходах / И.И. Янжул. – М.: Статут, 2002. – 553с.

172) Янов, В.В. Субстанция бюджетного риска: теоретико-методологические аспекты / В.В. Янов // Финансы. – 2012. - №6.– С. 96-101.

173) Яшин, С.Н. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований / С.Н. Яшин, Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2003. - №5. – С. 35-44.

174) Яшина, Н.И. Емельянова, О.В. Методика оценки финансового состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ / Н.И. Яшина, О.В. Емельянова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2008. - №5. – С. 154-166.

175) Яшина, Н.И. Методология управления территориальным бюджетом субъекта Российской Федерации: дис. .. д-ра экон. наук: 08.00.10 / Яшина Надежда Игоревна. – Н. Новгород, 2004 – 457 с.

176) Яшина, Н.И. Совершенствование методов оценки бюджетной устойчивости муниципальных образований и субъектов РФ / Н.И. Яшина, А.В. Яснев, В.Н. Яснев // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2012. - № 1(1). – С. 244-253.

177) Яшина, Н.И. Совершенствование теоретических и практических основ оценки финансового состояния и качества управления бюджетами в целях повышения эффективности управления финансовыми ресурсами территории / Н.И. Яшина, И.А. Гришунина // Финансы и кредит. - 2006. - № 4(208).-С. 2-11.

178) Яшина, Н.И. Теоретические и методические основы управления бюджетом: риски доходной части бюджета / Н.И. Яшина // Финансы и кредит. – 2004. - №8. – С. 30-37.

179) Ahmad E. Intergovernmental Transfers / E. Ahmad, J. Craig // Fiscal Federalism in Theory and Practice ed. T. Ter-Minassian, Washington: IMF. – 1997. – pp. 73-107.

180) Allen Schick, eds. Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk / A. Schick // Washington: World Bank, and Oxford University Press – 2002. – 32 с.

181) Arzaghi, M. Why countries are fiscally decentralizing / M. Arzaghi, J. Henderson // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. № 7.

- 182) Breton, F. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance* / F. Breton. – Cambridge, 1996.
- 183) Department of Finance Canada - <http://www.fin.gc.ca/fin-eng.asp>
- 184) Jan Werner. *The German Fiscal Federalism: in a State of Flux*. – Режим доступа: <http://www/worldbank.org/wbiep/decentralization/ecalib/werner.pdf>.
- 185) Musgrave, R. *Public finance in theory and practice* / R. Musgrave, P. Musgrave. – New York.: McGraw-Hill, 1984.
- 186) Musgrave, R.A. *Who Should Tax, Where and What?* / R.A. Musgrave // *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. Charles E. McLure. – Canberra: Centre for Research on Federal Fiscal Relations: Australian National University, 1983. – P. 2-19.
- 187) Oates, W. *Towards a second generation theory of fiscal federalism*. *International Tax and Public Finance*, 2005, Vol. 12, No. 4, pp. 349-374.
- 188) Oates, W.E. *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich / W.E. Oates. – New York, 1972 – P. 35.
- 189) Shah, A. *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relation in Developing and Emerging Market Economies* / A. Shah. – The World Bank, 1994.
- 190) Sprinkle, G. *The effort and risk-taking effects of budget-based contracts* / G. Sprinkle, M. Williamson, D Upton // *Accounting, Organizations and Society*. – 2008. - vol. 8. - pp. 436–452.
- 191) *The United States Constitution, Article 8, Section 10 The Internal Revenue Code of 1986* - <http://www.law.comell.edu/uscode/>
- 192) Ulla, P. *Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections* / P. Ulla // *OECD Journal on Budgeting*. – 2006. - vol. 6/ - pp. 127–187.
- 193) Weingast, B.R. *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives* / B.R. Weingast // *Journal of Urban Economics*. – 2009. – Vol. 65. – No. 3. – pp. 279-293.

## **Приложения**

**Приложение А**  
(обязательное)

**Сущность групп факторов внешнего и внутреннего влияния на  
устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов субъектов  
Федерации**

Группа факторов	Сущность влияния факторов на устойчивость доходной базы консолидированных бюджетов регионов
<b>Внешние факторы</b>	
<i>Политико-правовые факторы</i>	
Геополитические	Главный аспект данной группы - это территориальное расположение региона, его площадь, конфигурация. Географическое положение региона влияет на формирование доходной базы бюджета тем, что компании предпочитают размещать свои структурные подразделения там, где наиболее выгодные транспортные коммуникации, расположенные близко к емкой потребительской базе, позволяющие минимизировать транспортные издержки. Это приграничные регионы (Калининградская область, Приморский край), территории между крупных экономических центров (Новгородская и Тверская области), регионы, граничащие с крупными мегаполисами (Московская, Ленинградская, Калужская, Ярославская области).
Политические	Данные факторы оказывают влияние на формирование и обеспечение устойчивости доходной базы бюджета региона в части изменения в стране сложившейся политической конфигурации, которая определяется: формой государственного устройства; уровнем развития институтов демократии; партией, к которой принадлежит высший орган власти в стране и партией, к которой принадлежит высший орган власти субъекта Федерации. Это, во многом, влияет на лояльность руководящих органов страны к реализации различных форм поддержки региональным ОГВ в осуществлении намеченных ими целей социально-экономического развития территории, что способствует увеличению налогового потенциала региона и повышению устойчивости бюджета.
Законодательные	Совокупность факторов, характеризующая собой правовое обеспечение управления устойчивостью доходной базы бюджета региона, в частности бюджетно-налоговой политики, определенной на федеральном уровне и формирующей ориентиры бюджетно-налоговой политики регионов, изменение элементов налогообложения, перераспределение доходов между уровнями бюджетной системы, изменение системы межбюджетных отношений.
<i>Экономические факторы</i>	
Природно-климатические	Группа факторов отражает исторически сложившиеся природно-климатические условия ведения хозяйствования на конкретной территории, которые определяют отраслевую направленность и специализацию экономики региона, структуру источников доходов бюджета.
Ресурсные	В группу включены помимо обще признаваемых природно-ресурсных также трудовые и финансовые ресурсы, как необходимые элементы функционирования любой социально-экономической системы. При этом природно-ресурсные факторы являются исходными для каждого территориального образования.
Внешнеэкономические	Чем больше объемы внешней торговли, тем сильнее зависимость социально-экономических систем от конъюнктуры, складывающейся на мировых рынках. Вместе с тем, стимулирование роста экспорта и импортозамещение выступает одними из приоритетов государственной политики и инструментов развития доходных возможностей регионов.
Производственные	Данные факторы определяют результаты функционирования предприятий и налоговые поступления во все уровни бюджетной системы. Сюда же относятся создание точек роста региональных экономик (особые экономические зоны, технопарки, индустриальные парки, технополисы и пр.), реализация крупных инфраструктурных проектов (строительство газо- и нефтепроводов, железно- и автодорожных магистралей, электростанций и пр.), проведение крупных политических (саммиты G20, АТЭС, ШОС и пр.), экономических (экономические форумы), спортивных (чемпионат мира по футболу, олимпиада, универсиада и пр.).

Монетарные	Группа факторов, представляющая собой монетарные инструменты воздействия на социально-экономическое развитие регионов (таргетирование инфляции, стимулирование экономического роста, поддержка рынка труда, доступность заемного капитала для организаций и физических лиц).
Туристические	Туристы, посещающие регион, увеличивают потребительский потенциал территории, что влечет за собой рост реализации продукции и услуг. Следовательно, развитие туристической отрасли является одним из факторов, позволяющих увеличить доходные возможности регионов.
<i>Социальные факторы</i>	
Потребительские	Совокупная покупательная способность населения является ключевым индикатором, отражающим объем рынка продукции и услуг, которые могут быть реализованы в регионе. При этом, увеличение доходов приводит к росту ВРП и, как следствие, к увеличению поступлений в бюджет.
Демографические	Демография определена в РФ как одна из основных задач по обеспечению стабильного социально-экономического развития страны. Естественная убыль и старение населения, являются негативными факторами, сокращающими трудовые ресурсы, потребительский потенциал и, как следствие, внутренний спрос на продукцию и услуги, что ведет к снижению поступлений в бюджет.
Социального самочувствия	Социальные факторы, оказывая влияние на формирование и обеспечение устойчивости доходной базы бюджетов регионов, играют важную роль, поскольку увеличение социальной напряженности в регионе ведет к снижению деловой активности, переводу деятельности организаций в другие регионы, потере инвестиционной привлекательности территорий и, как следствие, к уменьшению поступлений денежных средств в бюджет.
Интеллектуальные	В современных условиях значительную роль в формировании инновационной экономики (экономики знаний) играет интеллектуальный потенциал, который может быть выражен в разработке новых и (или) усовершенствовании имеющихся продукции и услуг, а также технологий их производства и реализации, которые далее должны быть коммерциализированы, то есть освоены в производстве. Развитие интеллектуального потенциала и всего рынка как научно-образовательных, так и специализированных институтов, занимающихся НИОКР, способствует повышению конкурентоспособности всей экономики региона, ускоренному ее переходу на инновационный путь развития, достижению устойчивости доходной базы бюджета.
<i>Технологические факторы</i>	
Экологические	Данные факторы отражают влияние последствий изменения социально-экономической ситуации в регионе в результате возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера на доходную базу бюджета региона. В этом случае уменьшение воздействия этой группы факторов может быть достигнуто путем проведения мероприятий, предупреждающих развитие такого рода происшествий и минимизирующих риск их возникновения и (или) повторения.
Инфраструктурные	Факторы отражают наличие и обеспеченность региона транспортной инфраструктурой, позволяющей обеспечивать территориальную связанность региона, свободу передвижения граждан, способствовать укреплению межрегиональных отношений, социально-экономическому развитию территории, росту предпринимательской и инвестиционной активности, доходных возможностей региона.
Инновационные	Социально-экономическое развитие страны на основе инноваций обеспечивает стабильность на долгосрочную перспективу. Освоение продуктовых, технологических и аллокационных нововведений на предприятиях позволит создать и развить конкурентные преимущества выпускаемой продукции, улучшить финансовые показатели деятельности организаций. В свою очередь, ОГВ региона должны быть напрямую заинтересованы в повышении инновационной активности, так как в результате этого получают дополнительные источники доходов в бюджет.

<b>Внутренние факторы</b>	
<i>Управление собственными доходными источниками бюджета региона</i>	
Льготное стимулирование	Сюда относится предоставление региональных и местных преференций отдельным участникам экономического сообщества в части налоговых льгот, каникул, вычетов, субсидий. При этом необходим баланс объемов оказываемой поддержки и конечного эффекта от ее применения, так как рост преференций ведет к оттоку денежных средств из бюджета и снижению поступления доходов в бюджет в текущем периоде.
Управление государственным и муниципальным имуществом	Являясь одним из источников формирования ресурсов бюджета, неналоговые источники доходов не сопряжены с ростом фискальной нагрузки на экономику и, соответственно, не подрывают стимулы экономического роста. Таким образом, эффективное управление имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, способствует повышению устойчивости доходной базы бюджетов регионов.
Налоговое администрирование	Данные факторы отражают формирование комфортной налоговой системы, обеспечивающей поступление плановых объемов денежных средств в бюджетную систему в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля, сокращение недоимки, возникшей в предыдущие годы, а также контроль за соблюдением законодательства, способствующий сокращению теневого сектора экономики.
Объем и структура собственных доходов бюджета региона	Объем доходных возможностей должен быть достаточным для выполнения полного комплекса расходных обязательств органов власти. При этом формирование собственных доходов бюджета региона не должно быть сильно зависимым от какого-то одного конкретного источника. Необходимым условием обеспечения устойчивости доходной базы бюджета является диверсифицированная структура источников собственных доходов.
<i>Управление государственным (муниципальным) долгом субъекта РФ</i>	
Объем и структура долга	Величина долга определяет долговую нагрузку на бюджет. Рост объема задолженности, использование дорогих источников погашения дефицита бюджета увеличивают затраты на обслуживание и погашение долга.
Расходы на обслуживание и погашение заимствований	Расходы на обслуживание и погашение долга увеличивают потребность в объеме финансовых средств территории. В условиях дефицита доходных возможностей финансирование заимствований осуществляется, как правило, за счет сокращения других статей бюджета, влияя на социально-экономическое развитие территорий. Таким образом, минимизация расходов на обслуживание и погашение заимствований необходима для обеспечения устойчивости доходной базы бюджета.
Задолженность бюджетных учреждений	Долг бюджетных учреждений является важной составляющей задолженности регионов. Своевременные расчеты с агентами позволяют минимизировать риск непредвиденного роста расходов на финансирование бюджетной сети учреждений.
<i>Межбюджетное взаимодействие региона с федеральным центром</i>	
Объем, структура, сроки и порядок поступления МБТ	Межбюджетные трансферты формируют порядка 18% доходов бюджетов регионов РФ. За счет их обеспечивается выполнение делегированных с федерального уровня расходных обязательств, осуществляется софинансирование расходов совместного ведения, происходит выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и достигается сбалансированность бюджетов.
Распределение расходных обязательств и доходных источников бюджетной системы	Распределение собранных на территории регионов налоговых доходов между уровнями бюджетной системы должно стимулировать органы власти всех уровней наращивать доходный потенциал и совершенствовать фискальные инструменты. Обеспечению устойчивости доходной базы бюджетов регионов способствует зачисление в казну территорий дополнительного объема федеральных налогов.
Источник: составлено автором	

## Приложение Б (справочное)

### Показатели оценки устойчивости региональных и местных бюджетов

Автор	Показатели
Г.Б. Поляк (устойчивость территориальных бюджетов)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- коэффициент соотношения перераспределяемых и собственных бюджетных доходов;</li> <li>- коэффициент автономии;</li> <li>- коэффициент внешнего финансирования;</li> <li>- коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами;</li> <li>- коэффициент бюджетного покрытия;</li> <li>- коэффициент налогового покрытия;</li> <li>- коэффициент дефицитности бюджета;</li> <li>- коэффициент бюджетной результативности бюджета.</li> </ul>
Н.И. Яшина, О.В. Емельянова (финансовое состояние консолидированных бюджетов)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- коэффициент чистой финансовой независимости;</li> <li>- коэффициент чистой налоговой независимости;</li> <li>- коэффициент прямой финансовой зависимости;</li> <li>- коэффициент общей финансовой зависимости;</li> <li>- показатель качества финансовой помощи;</li> <li>- вес текущей части бюджета;</li> <li>- коэффициент относительной стоимости содержания органов власти;</li> <li>- коэффициент социальной ориентированности бюджета;</li> <li>- коэффициент собственной (чистой) налоговой устойчивости;</li> <li>- коэффициент общей налоговой устойчивости;</li> <li>- коэффициент собственной финансовой устойчивости;</li> <li>- коэффициент текущей финансовой устойчивости;</li> <li>- коэффициент совокупной финансовой устойчивости;</li> <li>- коэффициент общего покрытия расходов</li> </ul>
Н.И. Яшина, А.В. Яснев, В.Н. Яснев (бюджетная устойчивость муниципальных образований и субъектов РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- коэффициент финансовой независимости;</li> <li>- коэффициент финансовой устойчивости;</li> <li>- коэффициент отношения налоговых и неналоговых доходов к финансовой помощи;</li> <li>- коэффициент собственности;</li> <li>- показатель общей платежеспособности;</li> <li>- показатель абсолютной платежеспособности;</li> <li>- показатель собственной платежеспособности;</li> <li>- показатель эффективности использования ресурсов;</li> <li>- показатель собираемости налоговых доходов;</li> <li>- показатель долгосрочных вложений бюджета;</li> <li>- показатель непроизводственных расходов бюджета;</li> <li>- показатель эффективности предоставления бюджетных услуг.</li> </ul>
З.А. Фаталиева (устойчивость региональных бюджетов)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- относительный показатель дефицита бюджета;</li> <li>- показатель доли заемных средств;</li> <li>- показатель доли расходов бюджета на обслуживание государственного долга;</li> <li>- коэффициент автономии;</li> <li>- показатель доли налоговых доходов в расходах бюджета;</li> <li>- коэффициент исполнения бюджета субъекта РФ;</li> <li>- показатель среднегодовых темпов роста доходов;</li> <li>- показатель среднегодовых темпов роста соотношения доходов и расходов;</li> <li>- показатель среднегодовых темпов роста собственных доходов;</li> <li>- показатель среднегодовых темпов сокращения финансовой помощи.</li> </ul>
Р.Р. Ахметов (устойчивость финансовой системы субъектов РФ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дефицит бюджета в % к ВРП;</li> <li>- доля дефицита бюджета в процентах к доходам бюджета;</li> <li>- бюджетная нагрузка по обслуживанию государственного долга правительства субъекта Российской Федерации;</li> <li>- региональная ликвидность (отношение суммы кредиторской и дебиторской задолженности предприятий региона к ВРП)</li> </ul>

<p>АК&amp;М (относительная кредитоспособ- ность субъектов РФ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- отношение объема государственного долга к объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений;</li> <li>- отношение объема доходов без учета безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ к общему объему доходов;</li> <li>- объем доходов без учета безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы РФ;</li> <li>- отношение дефицита бюджета к доходам бюджета;</li> <li>- объем производства товаров и услуг на душу населения;</li> <li>- отношение задолженности по налогам к объему налоговых платежей;</li> <li>- доля прибыльных предприятий в общем количестве зарегистрированных на территории региона;</li> <li>- сальдо прибылей и убытков предприятий;</li> <li>- денежные доходы населения;</li> <li>- инвестиции в основной капитал на душу населения.</li> </ul>
<p>Рейтинговое агентство «Эксперт РА» (финансовый потенциал и финансовый риск регионов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- профицит регионального бюджета;</li> <li>- поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;</li> <li>- рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг)</li> <li>- дефицит регионального бюджета;</li> <li>- задолженность по налогам, сборам и иным обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;</li> <li>- отношение государственного долга к доходам регионального бюджета;</li> <li>- удельный вес убыточных организаций</li> </ul>
<p>Т. Агапова (экономическая безопасность регионов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дефицит консолидированного бюджета, в % к ВРП;</li> <li>- исполнение доходной части консолидированного бюджета, в % к ВРП;</li> <li>- расходная часть консолидированного бюджета, в % к ВРП;</li> <li>- индекс потребительских цен, %;</li> <li>- денежная масса, в % к ВРП;</li> <li>- объем внутреннего долга, в % к ВРП;</li> <li>- объем внешнего долга, в % к ВРП</li> </ul>
<p>О.И. Тишутина (устойчивость бюджета и эффективность бюджетной политики регионов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- уровень бюджетной автономии (независимости);</li> <li>- степень бюджетной зависимости;</li> <li>- степень устойчивости бюджета;</li> <li>- уровень дефицита бюджета;</li> <li>- уровень деловой активности региональных органов власти;</li> <li>- уровень налоговых доходов в сумме полученных доходов;</li> <li>- индекс бюджетного покрытия;</li> <li>- уровень бюджетных доходов на душу населения;</li> <li>- степень бюджетной обеспеченности населения;</li> <li>- индекс экспортной зависимости бюджета.</li> </ul>
<p>В.Н. Едрнова, А.А. Кавинов (устойчивость региональной финансовой системы)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- соотношение доходов и расходов денежных фондов (дефицит/профицит) в абсолютном выражении;</li> <li>- дефицит (профицит) в относительном выражении;</li> <li>- отношение суммы заемных средств к сумме собственных доходов бюджета;</li> <li>- исполнение бюджета в абсолютном выражении;</li> <li>- исполнение бюджета в относительном выражении.</li> </ul>
<p>А.А. Никифорова (финансовая безопасность местного бюджета)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- соответствие текущих расходов объему доходов бюджета;</li> <li>- дефицит местного бюджета;</li> <li>- объем муниципального долга;</li> <li>- удельный вес собственных доходов в структуре доходов муниципального бюджета;</li> <li>- собственные доходы бюджета на душу населения;</li> <li>- исполнение бюджета по доходам;</li> <li>- сбалансированность бюджета;</li> <li>- бюджетная обеспеченность по расходам на социально-культурные мероприятия в расчете на 1 жителя;</li> <li>- удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия в структуре расходов бюджета;</li> <li>- эластичность социально значимых расходов по отношению к доходам бюджета.</li> </ul>

<p>Г.С. Изотова (бюджетная безопасность регионов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- показатель бюджетной обеспеченности населения;</li> <li>- отношение полного дефицита системы к объему совокупных доходов;</li> <li>- доля собственных доходов в доходной части;</li> <li>- доля налоговых доходов, собранных на территории региона, поступивших в федеральный бюджет;</li> <li>- доля делегированных расходов в расходной части бюджета;</li> <li>- соответствие финансовой помощи и налоговых усилий муниципальных бюджетов;</li> <li>- показатель сбалансированности распределения полномочий между уровнями бюджетной системы в регионе;</li> <li>- выплаты по обслуживанию полного долга субъекта Федерации в текущем году к всего доходам бюджета субъекта Федерации;</li> <li>- отношение просроченной кредиторской задолженности к совокупному объему доходов;</li> <li>- доля поступлений от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в налоговых доходах консолидированного бюджета;</li> <li>- отношение долей налоговых доходов, поступивших от пяти крупнейших предприятий-налогоплательщиков в федеральный бюджет по сравнению со средними по региону;</li> <li>- объем налогов, недопоступивших в результате применения льгот (в территориальном и отраслевом разрезе);</li> <li>- коэффициент налоговых усилий;</li> <li>- отношение недоимки по налогам и сборам к объему собственных доходов.</li> </ul>
<p>Ключевые показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти (департамент финансов Вологодской области) (по состоянию на 2015 г.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета области, млрд. рублей;</li> <li>- отношение государственного долга Вологодской области к утвержденному общему годовому объему доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, %;</li> <li>- доля налоговых и неналоговых доходов, зачисляемых в консолидированный бюджет области, по курируемым видам деятельности в ВРП, %;</li> <li>- реализация предоставленных Налоговым кодексом Российской Федерации полномочий в сфере налогов и сборов, %;</li> <li>- доля льгот, предоставленных в соответствии с региональным законодательством, в объеме поступлений региональных налогов, %;</li> <li>- исполнение областного бюджета по расходной части, в % от утвержденного бюджета;</li> <li>- доля расходов на развитие (капитальных расходов) в общем объеме расходов консолидированного бюджета (без учета субвенций из федерального бюджета на исполнение делегированных полномочий), %;</li> <li>- отношение объема просроченной кредиторской задолженности консолидированного бюджета области, в % к общему объему расходов консолидированного бюджета;</li> <li>- доля главных распорядителей средств областного бюджета, участвующих в мониторинге качества финансового менеджмента, в общем их количестве, %;</li> <li>- размер дефицита областного бюджета, % к общему годовому объему доходов областного бюджета без учета объема безвозмездных поступлений;</li> <li>- доля расходов областного бюджета, формируемых в рамках программ, в общем годовом объеме расходов областного бюджета, %;</li> <li>- доля расходов на обслуживание государственного долга в расходах областного бюджета, %;</li> <li>- предельный объем расходов консолидированного бюджета на обслуживание государственного и муниципального долга в расходах бюджета, %;</li> <li>- доля среднесрочных и долгосрочных обязательств в объеме государственных заимствований области на конец года, %;</li> <li>- доля условных обязательств в государственном долге области на конец года, %;</li> <li>- доля рыночного долга (ценных бумаг) в государственном долге области на конец года, % и пр.</li> </ul>
<p>Источники: составлено по [2,9,28,48,55,60,87,89,101,106,119,141,150,158,177,178]</p>	

## Приложение В (справочное)

### Перечень элементов налогов, которые могут быть изменены региональными органами власти или органами местного самоуправления

№ п/п	Наименование налога	Элементы налога, которые могут быть изменены
1	Налог на имущество организаций	Налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов Федерации в соответствии со ст. 380 Налогового кодекса, но не могут превышать 2,2%); Порядок и сроки уплаты, особенности определения налоговой базы; Налоговые льготы.
2	Транспортный налог	Налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов Федерации в соответствии со ст. 361 Налогового кодекса, дифференцированно в зависимости от вида транспортных средств, мощности двигателя, года выпуска и класса экологичности; снижение или увеличение ставок не более чем в 10 раз); Порядок и сроки уплаты; налоговые льготы.
3	Земельный налог	Налоговые ставки (устанавливаются решениями советов муниципальных образований в соответствии со ст. 394 Налогового кодекса: в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения - 0,3%, иных земельных участков - 1,5%); порядок и сроки уплаты.
4	Налог на имущество физических лиц	Налоговые ставки (устанавливаются решениями советов муниципальных образований в соответствии со ст. 394 Налогового кодекса в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости имущества и типа строений [жилые, нежилые] в пределах, ограниченных федеральным законодательством); Налоговые льготы.
4*	Налог на имущество физических лиц	По решению субъекта РФ устанавливается порядок определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц: исходя из кадастровой стоимости объекта или его инвентаризационной стоимости (т.е. временное (до 2020 года) сохранение действующего порядка). По решению представительных органов муниципальных образований налог вводится в действие или прекращает действовать на соответствующей территории, определяются конкретные налоговые ставки (0,1-2,0% ст. 406), могут увеличиваться размеры налоговых вычетов и устанавливаться дополнительные налоговые льготы.
5	Налог на прибыль организаций	Налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством и могут варьироваться в пределах 13,5-18%); Налоговые льготы.
6	Упрощённая система налогообложения	Налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков в случае если объектом налогообложения являются доходы за вычетом расходов).
7	Система налогообложения в виде ЕНВД для отдельных видов деятельности	Налоговая база, корректируемая на коэффициент базовой доходности К <sub>2</sub> ; Виды деятельности, переведённые на специальный налоговый режим.
8	НДФЛ	В пределах размеров, установленных ст. 219, 220 НК РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут устанавливать иные размеры вычетов с учетом своих региональных особенностей (ст. 222 НК РФ).
9	Патентная система налогообложения	Налоговая база, объект налогообложения (ст. 346.43 НК РФ)
10	Налог на игорный бизнес	Налоговые ставки (ст. 369 НК РФ)
11	Торговый сбор*	Ставка (ст. 415 НК РФ), льготы.

4\* - новация главы 32 Налогового кодекса РФ «Налог на имущество физических лиц» (с 2015 года).

\* - Торговый сбор разрешено применять только в городах федерального значения: г. Москва, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь.

## Приложение Г (справочное)

### Бюджетные системы федеративных государств

Уровень бюджета		Примечание	
<i><b>Австралия</b></i>			
Федеральный	Бюджеты штатов и территорий	Бюджеты муниципалитетов	Высокая степень централизации.
100% подоходного налога ( $\approx 70\%$ в структуре бюджета), налога на прибыль, акцизов, налога с продаж, таможенных пошлин	100% от уплаты налогов на фонд заработной платы (отчисления в социальные фонды), налоги на автотранспорт и азартные игры, почтовые сборы 60% доходов - за счет межбюджетных трансфертов	100% от уплаты налогов на имущество. Получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.	Часть поступлений от подоходного налога распределяются между региональными бюджетами по распределительно уравнивательной формуле
<i><b>Бразилия</b></i>			
Федеральный	Бюджеты штатов	Бюджеты муниципалитетов	Развивающаяся страна с децентрализованной системой государственных финансов и достаточно сложной налогово-бюджетной системой, состоящей из большого количества налогов. Преобладание регулирующих налогов (налог на прибыль и налог на промышленную продукцию). Расщепляемых между тремя уровнями бюджетной системы через создаваемые специальные фонды.
100% - налог на внешнюю торговлю. акцизы и социальные взносы 50% налога на земли, используемые в сельском хозяйстве 53% от налога на прибыль и 43% налога на промышленную продукцию. Остальной объем данных налогов передается штатам и муниципалитетам	75% налога на оборот товаров и оказание транспортных услуг. 50% - транспортного налога. 100% - налога на дарение 30% налога на финансовые операции и сделки с золотом. Удельный вес региональных налогов составляет менее 30%. Большой объем средств поступает в рамках перераспределения налоговых поступлений через специальные фонды	100% от местных налогов налога на услуги, налога на постройки и дарение имущества, налога на дарение недвижимости (удельный вес менее 5%) 25% налога на оборот товаров и оказание транспортных услуг. 50% - транспортного налога. 50% налога на земли, используемые в сельском хозяйстве, 70% налога на финансовые операции и сделки с золотом. Межбюджетные трансферты, предоставляемые в рамках разделения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы	

<b>ФРГ</b>			
Федеральный	Бюджеты земель	Бюджеты муниципалитетов	Финансовые органы земель подчинены федеральному ведомству по финансам и осуществляют контроль над соблюдением налогового законодательства в стране. Трехэтапная система выравнивания бюджетной обеспеченности
<i>доля*</i> - 60% (70%) НДС - 50,5%, налог на прибыль корпораций - 50,0%, подоходный налог с физических лиц - 42,5%, налог с малого бизнеса - 5%	<i>доля</i> - 25% (22%) НДС - 49,5%. налог на прибыль корпораций - 50,0%. подоходный налог с физических лиц - 42,5%, налог с малого бизнеса - 15%. Межбюджетные трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности.	<i>доля</i> - 15% (8%) Подоходный налог с физических лиц - 15%. налог с малого бизнеса - 80%. Межбюджетные трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности.	
<b>Канада</b>			
Федеральный	Бюджеты провинций и территорий	Бюджеты муниципалитетов	Каждая провинция получает право на долю поступлений налога на ее территории, единую для всех провинций.  Предусматриваются целевые и нецелевые трансферты.
<i>доля</i> - 38% (51%) Подоходный налог с физических лиц и корпораций (ставка от 13% до 22,9%), налог на товары и услуги (аналог НДС)	<i>доля</i> - 45% (39%) Подоходный налог с физических лиц и корпораций (по нормативу от федерального налога), налог на товары и услуги, налоги на природные ресурсы и налог на имущество. Межбюджетные трансферты	<i>доля</i> - 17% (10%) Налог на недвижимость (около 70% всех доходов). Предоставляются выравнивающие межбюджетные трансферты	
<b>США</b>			
Федеральный	Бюджеты штатов	Бюджеты муниципалитетов	Высокая степень децентрализации. Собственными налоговыми полномочиями наделяются только федеральные и региональные правительства, штаты устанавливают перечень налогов, которые могут вводить муниципалитеты. Принцип «один налог - один бюджет»
<i>доля</i> - 43% (59%) Федеральный подоходный налог с физических лиц (ставка от 15% до 30%) Налог с фонда оплаты труда и налоги с продаж, налог на доходы корпораций, акцизы	<i>доля</i> - 44% (33%) Региональный подоходный налог с физических лиц (ставка от 2% до 12%) Общий налог с продаж (является основным) Финансовая помощь из федерального бюджета	<i>доля</i> - 13% (8%) Имущественные налоги. Вводят свою ставку налога с продаж и подоходного налога. Предоставляется финансовая помощь	

\* здесь и далее доля доходов уровня бюджетной системы в общем объеме доходов (в скобках доля налоговых доходов)

Источник: [43]

**Приложение Д**  
(обязательное)

**Динамика некоторых показателей социально-экономического развития  
субъектов СЗФО**

Таблица Д.1 - Использование запасов древесины регионов СЗФО в 2016 г.

Регион СЗФО	Общий запас основных лесообразующих пород, млн. куб. м	Спелые и перестойные леса, млн. куб. м	Допустимый объем изъятия древесины, млн. куб. м	Фактически заготовлено древесины, млн. куб. м	Освоение допустимого объема изъятия древесины, %
Ленинградская область	779,9	379,8	10,6	6,3	59,4
Республика Карелия	958,0	480,0	11,7	6,2	53,0
Вологодская область	1629,3	956,6	29,1	14,5	49,8
Новгородская область	544,1	259,3	7,2	3,4	47,2
Архангельская область	2582,4	1820,8	24,9	11,3	45,4
Калининградская область	48,6	12,3	0,5	0,2	40,0
Псковская область	323,3	101,3	5,4	1,5	27,8
Республика Коми	2810,2	2125,8	33,8	8,5	25,1
Мурманская область	225,6	135,6	0,6	0,1	16,7

Таблица Д.2 - Посевные площади всех сельскохозяйственных культур, тыс. гектаров

Регион	1990 г.	2000 г.	2007 г.	2015 г.	2015 г., к		
					2007 г., %	2000 г., %	1990 г., %
Калининградская область	416,3	257,9	182,2	245,5	134,7	95,2	59,0
Ленинградская область	436,7	373,2	267	229,9	86,1	61,6	52,6
Вологодская область	815,1	686,1	502,7	372,4	74,1	54,3	45,7
Республика Коми	100,5	80	46,3	40,7	87,9	50,9	40,5
Республика Карелия	82,8	64,8	44,6	32,5	72,9	50,2	39,3
Новгородская область	484,8	270,3	168,3	178,5	106,1	66,0	36,8
Мурманская область	24,8	11,5	7,6	7,7	101,3	67,0	31,0
Псковская область	874,7	539,2	326,6	245,3	75,1	45,5	28,0
Архангельская область	295,1	206,8	120,1	76,9	64,0	37,2	26,1
РФ, млн. га	117,7	84,7	74,8	79,3	106,0	93,6	67,4
СЗФО, млн. га	3,5	2,5	1,7	1,4	82,4	56,0	40,0

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели, расчеты автора

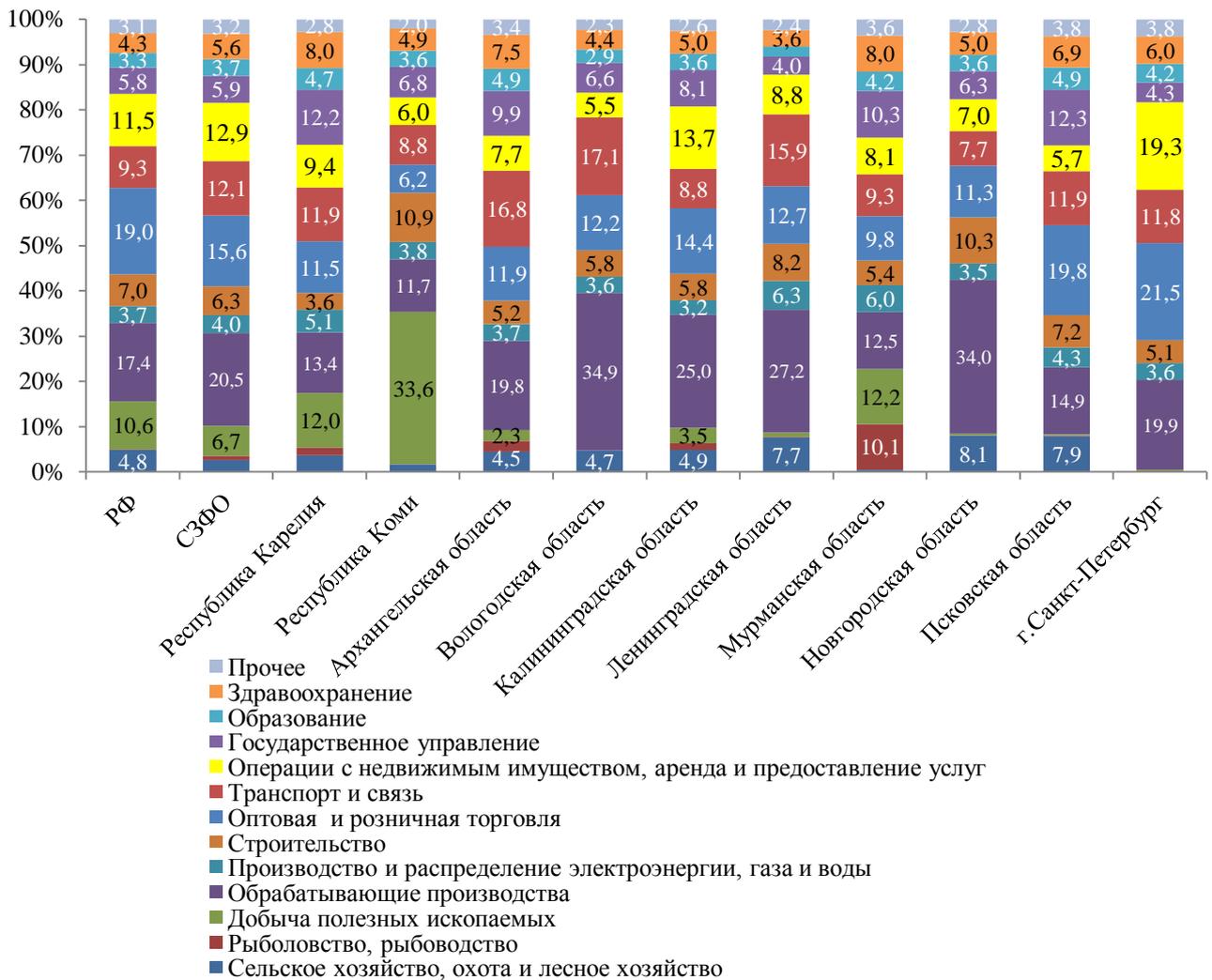


Рисунок Д.1 - Отраслевая структура добавленной стоимости ВРП субъектов СЗФО и ВВП РФ в 2015 году, в % к итогу

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

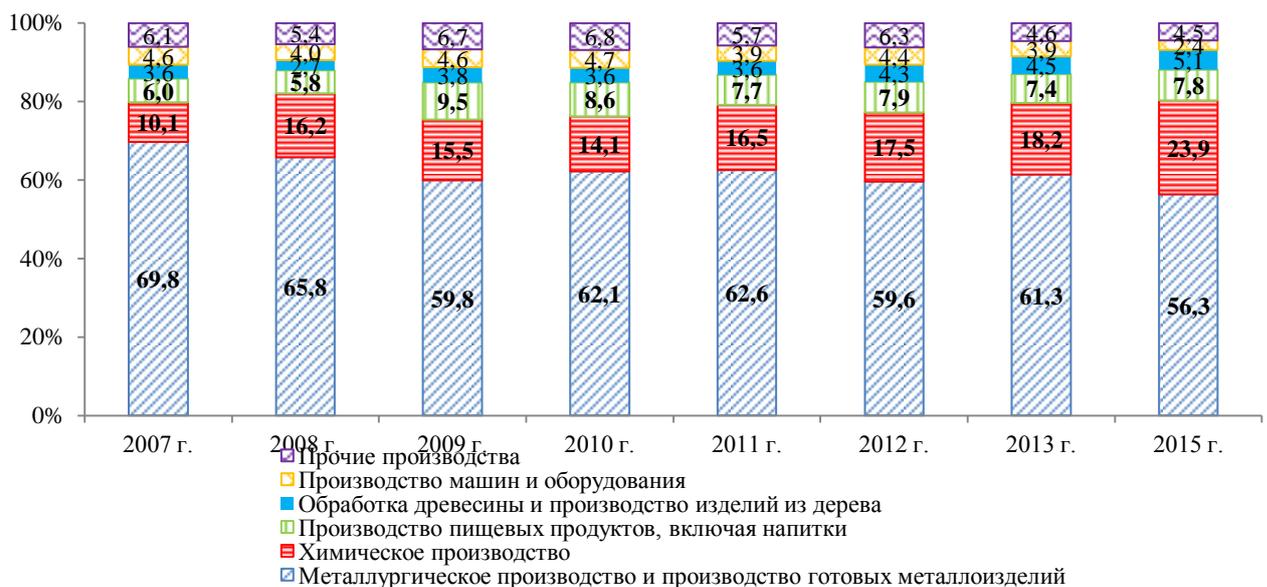


Рисунок Д. 2 - Структура обрабатывающих производств Вологодской области, в % к итогу

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

Таблица Д.3 - Динамика поступления налога на прибыль и некоторых показателей деятельности металлургического и химического производств в Вологодской области в 2007-2012 гг.

Показатель	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 к 2007 г., %
Индекс металлургического производства, % к предыдущему году	105,9	91,5	90,2	113,8	105,2	97,4	96,2
Мировое потребление стали, млн. т.	1200	1220	1140	1300	1395	1414	117,8
Средние мировые цены на черные металлы, долл./т.	578	883	683	716	792	726	125,6
Индекс химического производства, % к предыдущему году	102,9	96,2	106,8	103,0	102,6	103,4	112,3
Мировое потребление химических удобрений, млрд. т.	168,7	168,4	155,4	163,6	172,2	176,5	104,6
Средние мировые цены на фосфорные удобрения, долл./т.	425	820	328	485	633	570	134,1
Официальный курс рубля к доллару США на конец года, руб./долл.	24,48	35,41	30,24	30,48	32,20	31,53	128,8
Прибыль прибыльных организаций, млрд. руб.	75,8	99,5	37,7	43,8	41,9	45,0	59,4
Налог на прибыль млрд. руб., всего	15,6	21,8	4,8	10,8	12,0	10,9	69,9
- металлургическое производство	10,3	11,7	0,6	4,5	4,3	0,8	7,8
удельный вес, %	66,0	53,7	12,5	41,7	35,8	7,3	-58,7 п. п.
- химическое производство	1,3	5,0	0,8	1,7	2,4	4,1	315,4
удельный вес, %	8,3	22,9	16,7	15,7	20,0	37,6	29,3 п. п.

Источник: Поварова, А.И. Социально-экономическое положение «регионов – металлургов»: итоги 2011 года [Текст] / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. - №4. – С. 75-85; данные IFA; данные Годового отчета ОАО «Северсталь» за 2012 год; данные Годового отчета ОАО «ФосАгро-Череповец» за 2012 год; данные департамента экономики Вологодской области; данные Федеральной службы государственной статистики; Финансы России. – 2012 г.

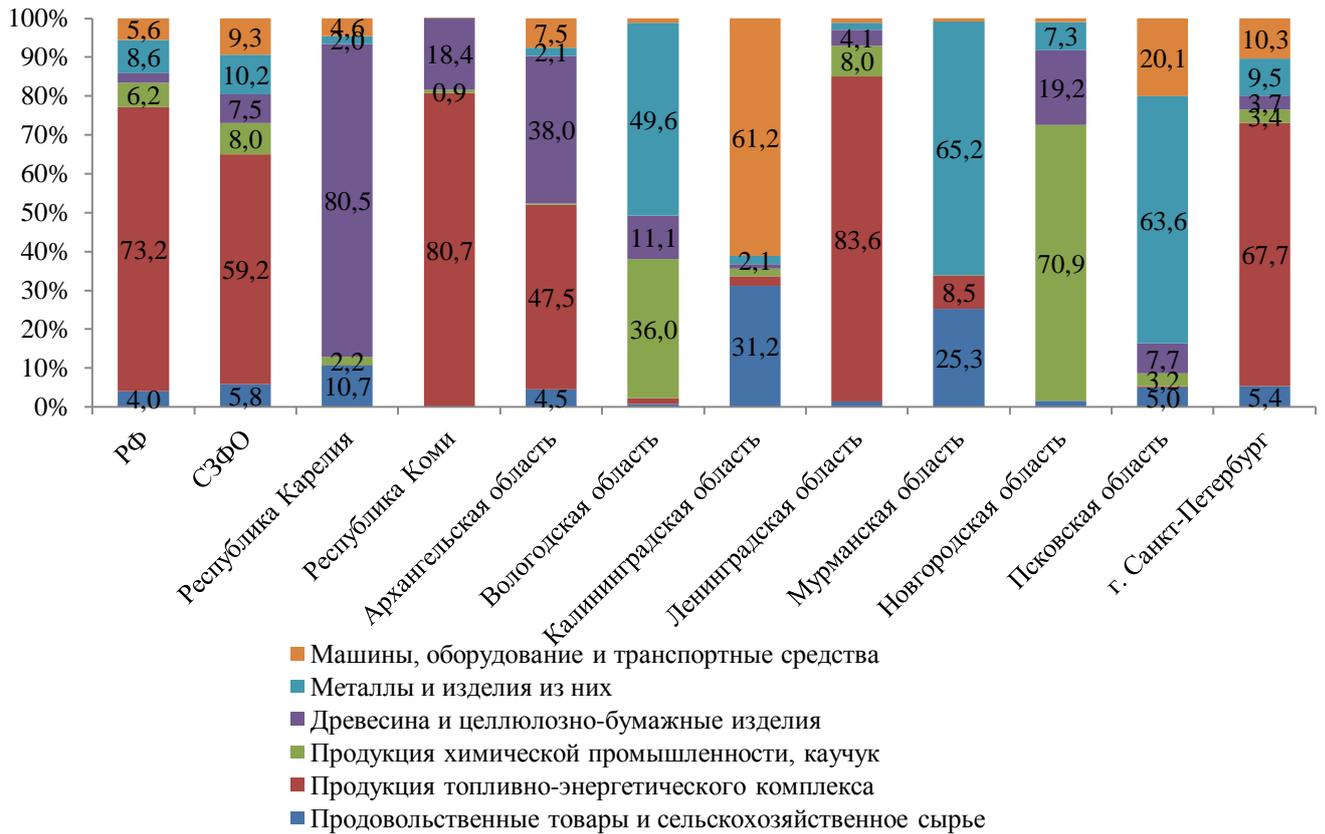


Рисунок Д.3 - Товарная структура экспорта регионов СЗФО в 2015 г., % к итогу

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

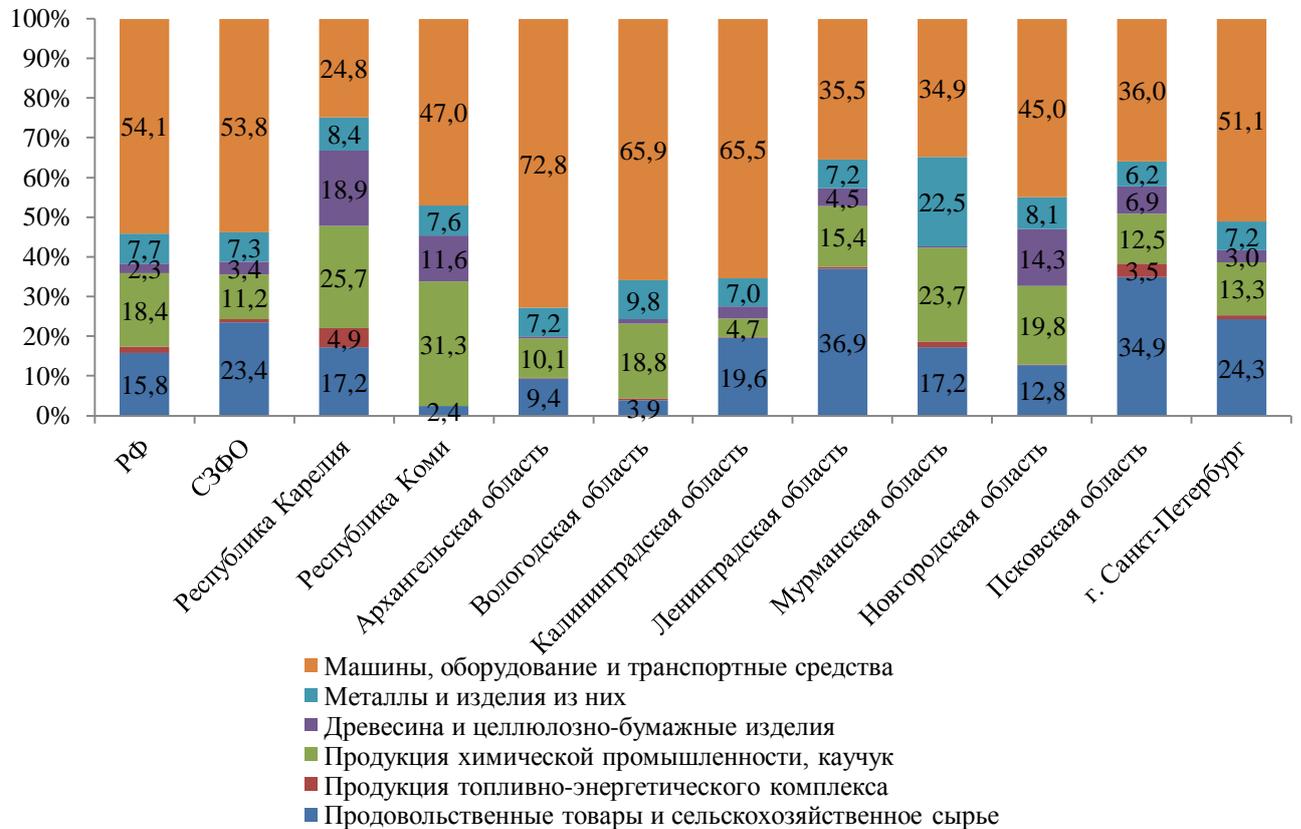


Рисунок Д.4 - Товарная структура импорта регионов СЗФО в 2015 г., % к итогу

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>

**Приложение Е**  
(обязательное)

**Элементы и их группировка для проведения оценки результативности  
управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов  
субъектов Федерации**

№	Наименование группы доходов, расходов	Обозначение группы	Составляющие группы
1	Доходы консолидированного бюджета региона	Д	$Д=Д_{нн}+БП$
1.1	Налоговые и неналоговые доходы	$Д_{нн}$	$Д_{нн}=Д_{нал}+Д_{нен}$
1.1.1	Налоговые доходы	$Д_{нал}$	$Д_{нал}=Д_{налф}+Д_{налрм}$
1.1.1.1	Налоговые доходы в виде отчислений в процентах от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ	$Д_{налф}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- налог на прибыль организаций;</li> <li>- налог на доходы физических лиц;</li> <li>- акцизы по подакцизным товарам, производимым на территории РФ;</li> <li>- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения;</li> <li>- налог, взимаемый с налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы;</li> <li>- налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения;</li> <li>- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;</li> <li>- единый сельскохозяйственный налог;</li> <li>- налог на добычу полезных ископаемых;</li> <li>- регулярные платежи за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции;</li> <li>- сбор за пользование объектами животного мира;</li> <li>- сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты);</li> <li>- государственная пошлина, сборы</li> </ul>
1.1.1.2	Налоговые доходы, полученные от региональных и местных налогов	$Д_{налрм}$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- налог на имущество физических лиц;</li> <li>- налог на имущество организаций;</li> <li>- транспортный налог;</li> <li>- налог на игорный бизнес;</li> <li>- земельный налог;</li> <li>- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам</li> </ul>
1.1.1.3	Налоговые доходы, собранные на территории региона	$Д_{тер}$	Совокупность налоговых поступлений территории
1.1.1.4	Налоговые доходы, поступившие в федеральный бюджет	$Д_{фед}$	$Д_{фед}=Д_{тер}-Д_{нал}$

1.1.1.5	Налоговые доходы, поступившие от крупнейшего налогоплательщика в регионе	Дналкн	Совокупность налогов, поступивших в консолидированный бюджет региона от крупнейшего налогоплательщика
1.1.1.6	Налоговые расходы (налоги, выпавшие в результате применения льгот)	Дналрасх	-
1.1.2	Неналоговые доходы	Днен	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;</li> <li>- платежи при пользовании природными ресурсами;</li> <li>- доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства;</li> <li>- доходы от продажи материальных и нематериальных активов;</li> <li>- административные платежи и сборы;</li> <li>- штрафы, санкции, возмещение ущерба;</li> <li>- прочие неналоговые доходы;</li> <li>- доходы бюджетов бюджетной системы РФ от возврата бюджетами бюджетной системы РФ и организациями остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение прошлых лет;</li> <li>- возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение прошлых лет;</li> <li>- доходы от приносящей доход деятельности;</li> <li>- доходы от собственности по приносящей доход деятельности;</li> <li>- рыночные продажи товаров и услуг</li> </ul>
1.2	Безвозмездные поступления	БП	$БП = БПфб + БПсубв + БПфиул$
1.2.1	Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	БПфб	$БПфб = БПд + БПсубс + БПсубв$
1.2.1.1	Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	БПд	-
1.2.1.2	Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии)	БПсубс	-

1.2.1.3	Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	БПсубв	- субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ; - средства, получаемые на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами власти другого уровня; - средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы; - прочие безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы
1.2.2	Безвозмездные поступления от третьих лиц	БПфиюл	- безвозмездные поступления от негосударственных организаций; - прочие безвозмездные поступления
1.2.3	Межбюджетные трансферты, выделяемые в IV квартале финансового года	БП <sub>IV</sub>	-
2	Собственные доходы	ДС	$ДС = Днал + Днен + БПфиюл$
2.1	Собственные доходы по проекту бюджета	ДСплан	-
2.2	Налоговые доходы по проекту бюджета	Дналплан	-
2.3	Фактическое исполнение собственных доходов бюджета	ДСфакт	-
2.4	Фактическое исполнение налоговых доходов бюджета	Дналфакт	-
3	Независимые собственные доходы	ДСн	$ДСн = Дналрм + Днен + БПфиюл$
4	Подушевая бюджетная обеспеченность доходами	БОдох	-
5	Расходы консолидированного бюджета региона	Р	$Р = ТекР + КапР$
5.1	Текущие расходы консолидированного бюджета субъекта РФ	ТекР	-
5.2	Капитальные расходы (связанные с инвестиционной деятельностью)	КапР	-
5.3	Делегированные расходы	ДелР	-
6	Дефицит (-), профицит (+)	Деф	$Деф = Д - Р$
7	Объем государственного долга	ГД	-
7.1	Объем гарантий региона	Гг	Совокупный объем выданных гарантий
7.2	Объем банковских кредитов, предоставленных и непогашенных регионом	БКгд	-
7.3	Расходы на обслуживание и погашение долга региона	РОгд	-
Источник: составлено автором на основе Федерального закона от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс РФ», и Приказа Министерства финансов РФ от 21.12.2012 г. №171н; [60]			

## Приложение Ж (обязательное)

### Динамика поступления дотаций и субсидий в бюджет Вологодской области в 2007-2016 гг.

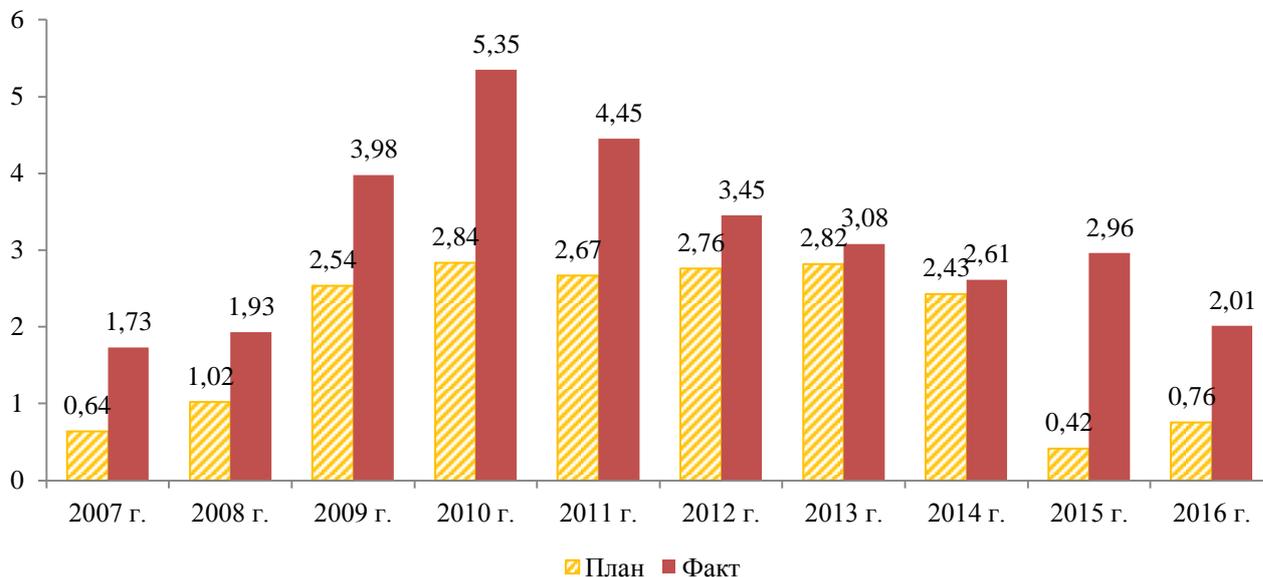


Рисунок И.1 - Планируемые и фактические объемы поступления субсидий в бюджет Вологодской области, млрд. руб.

Источники: данные отчетности Казначейства России и законов о бюджете Вологодской области в 2007-2016 гг.

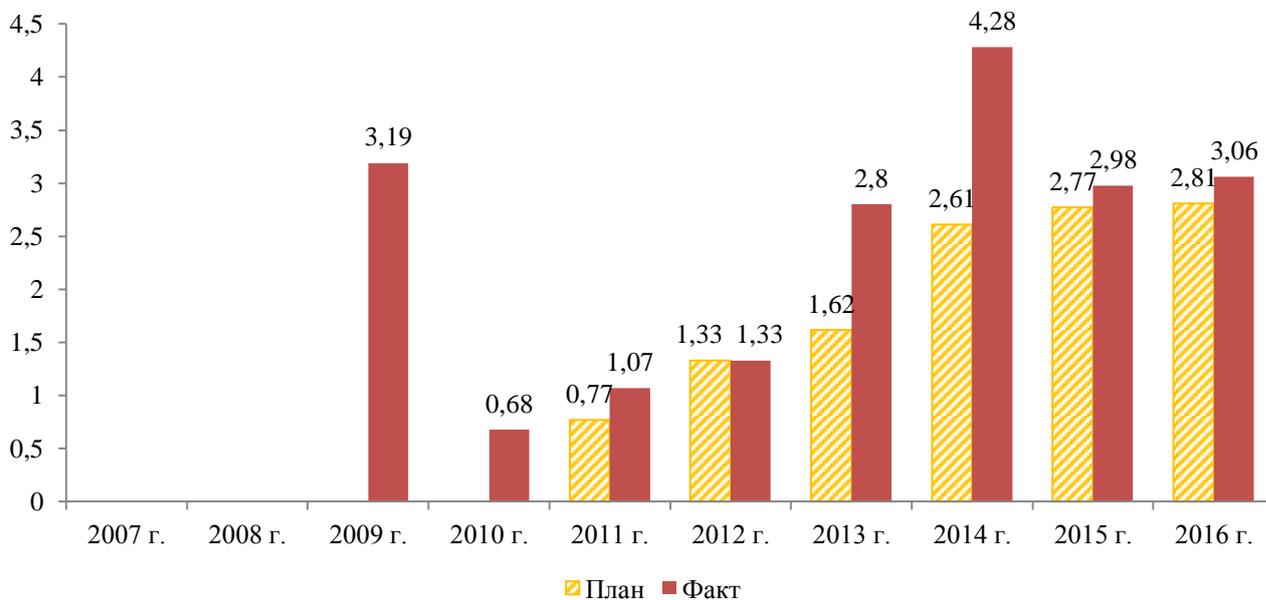


Рисунок И.2 - Планируемые и фактические объемы поступления дотаций в бюджет Вологодской области, млрд. руб.

Источники: данные отчетности Казначейства России и законов о бюджете Вологодской области в 2007-2016 гг.

## Приложение И (обязательное)

### Информация о результатах реализации долгосрочных целевых программ Вологодской области

Таблица И.1 - Достижение целевых индикаторов и показателей ДЦП «Инвестиции в объекты капитального строительства на 2010-2013 годы и перспективу до 2020 года»

Показатели	2010, факт	2011, факт	2012 факт	2013		2010 – 2013 гг.			
				План	Факт	план	факт	+, -	%
Ввод в действие учреждений начального профессионального образования, мест	0	0	Исключено			250	0	-250	0,0
Ввод в действие общеобразовательных учреждений, мест	220	40	0	320	260	1570	520	-1050	33,1
Ввод в действие дошкольных общеобразовательных учреждений, мест	435	320	0	-	-	1310	755	-555	57,6
Ввод в действие домов-интернатов, мест	0	0	Исключено			50	0	-50	0,0
Ввод больничных учреждений, коек	0	20	400	-	-	512	420	-92	82,0
Ввод амбулаторно-поликлинических учреждений, посещений в смену	1508	0	300	-	-	350	1808	+1458	517,0
Количество создаваемых рабочих мест	0	0	145	-	-	219	145	-74	66,2
Ввод в действие учреждений культуры клубного типа, единиц	1	0	1	-	-	14	2	-12	14,3
Ввод в действие учреждений физкультуры и спорта, единиц	2	6	1	-	-	2	9	+7	450,0
Ввод в действие объектов коммунального хозяйства, единиц	0	0	Исключено			4	0	-4	0,0
Профинансировано за счет средств бюджета Вологодской области, млн. руб.	2,33	2,82	1,75	1,52	1,49	12,63	8,4	-4,23	66,5

\*первоначально не планировался

Источник: составлено и рассчитано автором на основе данных Отчетов об оценке эффективности реализации долгосрочных целевых и государственных программ Вологодской области за 2010-2013 гг.

Таблица И.2 - Отмененные ДЦП Вологодской области и их ресурсная потребность

Год	Наименование программы	Ресурсная потребность, млн. руб.
2009	«Комплексные меры по реализации пилотного проекта «Развитие социального потенциала сельских поселений» на 2009-2011 годы», «Эффективная и безопасная лучевая диагностика на 2009-2012 годы»	105,0
2010	«Развитие образования в сфере культуры и искусства в Вологодской области на 2010-2013 годы», «Сохранение и повышение эффективности воспроизводства особей зубра на территории Вологодской области на 2009-2014 годы»	4,6
2011	«Обеспечение безопасности и качества пищевых продуктов в Вологодской области на 2009-2011 годы»	55,0

2012	«Противодействия коррупции в Вологодской области на 2011-2012 годы», «Здоровое школьное питание на 2009-2015 годы», «Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Вологодской области на 2011-2014 годы», «Традиционная народная культура как основа сохранения культурной самобытности Вологодской области на 2011-2014 годы», «Предотвращение распространения сорного растения борщевик Сосновского на территории Вологодской области на 2011-2013 годы», «Внедрение инновационных технологий, продукции и услуг в сфере строительства, реконструкции и эксплуатации транспортной инфраструктуры, а также в производстве современных транспортных средств на период 2011-2015 годов», «Пожарная безопасность учреждений культуры Вологодской области на 2012-2014 годы», Долгосрочная целевая программа комплексного развития противопожарной службы Вологодской области на 2012-2016 годы, «Развитие образования в сфере культуры и искусства в Вологодской области на 2011-2013 годы», «Обеспечение безопасности и качества продовольственного сырья и пищевых продуктов в Вологодской области на 2012-2020 годы», «Комплексная модернизация коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012-2014 годы», «Развитие сети автомобильных дорог местного значения на территории Вологодской области на период 2012-2015 годов», «Экология промышленного города на 2012-2014 годы», «Дорога к дому на 2009-2012 годы», «Стимулирование жилищного строительства в Вологодской области в 2011-2015 годах»	1627,0
2013	«Использование спутниковых навигационных технологий и других результатов космической деятельности в интересах социально-экономического и инновационного развития Вологодской области на 2013-2015 годы»	10,0
<b>ИТОГО</b>		<b>1801,6</b>
Источник: составлено и рассчитано по данным департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.df35.ru">http://www.df35.ru</a>		

**Приложение К**  
(обязательное)

**Математический инструментарий для оценки результативности управления устойчивостью доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации**

Наименование показателя	Формула расчета	Пороговое значение, %	Балл	Характеристика
<b>Блок I</b>	<b>Индикаторы, характеризующие результаты управления собственными доходными источниками бюджета региона</b>			
Коэффициент финансовой автономии	$K_a = \frac{ДС}{Д - БП_{субв}} \times 100\%$	Менее [50]	0	Характеризует финансовую автономию органов власти в сфере доходов. Чем выше значение коэффициента, тем в большей мере регион финансово самостоятелен в исполнении собственных полномочий.
		50-100	$\frac{x_i - 50}{100 - 50}$	
		[100]	1	
Коэффициент чистой финансовой независимости	$K_{чфн} = \frac{ДС_n}{ДС} \times 100\%$	Менее [5]	0	Показывает уровень финансовой независимости региона в проведении бюджетной политики.
		5-70	$\frac{x_i - 5}{70 - 5}$	
		Более [70]	1	
Доля налоговых поступлений от крупнейшего налогоплательщика в налоговых доходах региона	$d_{кн} = \frac{Д_{налкн}}{Д_{нал}} \times 100\%$	Более [50]	0	Отражает степень зависимости доходной базы бюджета от основной бюджетобразующей отрасли.
		10-50	$\frac{50 - x_i}{50 - 10}$	
		Менее [10]	1	
Коэффициент покрытия собственных расходных обязательств собственными доходами бюджета	$K_{псобр} = \frac{ДС}{Р - ДелР} \times 100\%$	Менее [75]	0	Оценивает сбалансированность бюджетной системы, показывая величину расходов, приходящихся на 1 рублю собственных доходов: позволяет оценить способность бюджета финансировать за счет своих возможностей расходные обязательства в соответствии с собственными полномочиями.
		75-100	$\frac{x_i - 75}{100 - 75}$	
		Более [100]	1	
Доля налогов, недопоставивших в результате применения льгот	$d_{налрасх} = \frac{Д_{налрасх}}{Д_{нал}} \times 100\%$	[25]	0	Позволяет оценить объем выпадающих налоговых доходов бюджета от предоставления льгот, отражает гибкость бюджетной политики в отношении налоговой нагрузки экономических агентов.
		0-25	$\frac{25 - x_i}{25}$	
		[0]	1	

Блок II	Индикаторы, характеризующие межбюджетное взаимодействие региона с федеральным центром			
Доля межбюджетных трансфертов, выделяемых в IV квартале	$K_{\text{MT}} = \frac{\text{BP}_{IV}}{\text{BP}} \times 100\%$ BP <sub>IV</sub> - межбюджетные трансферты, выделенные в IV квартале	Более [50]	0	Позволяет оценить равномерность поступления межбюджетных трансфертов в течение финансового года, что обеспечивает предсказуемость доходов в ходе исполнения бюджета.
		10-50	$\frac{50 - x_i}{40}$	
		Менее [10]	1	
Коэффициент финансирования делегированных расходов бюджета	$K_{\text{фдел}} = \frac{\text{BP}_{\text{субвфакт}}}{\text{BP}_{\text{субвплан}}} \times 100\%$ BP <sub>субвфакт</sub> – фактический объем субвенций BP <sub>субвплан</sub> – планируемый изначальный объем субвенций	Менее [90]	0	Отражает практику финансирования из вышестоящего бюджета всех расходов нижестоящих бюджетов, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне и увеличивающих расходы нижестоящих бюджетов. Существенные отличия от уровня 100% позволяют ставить вопрос о пересмотре объема выделяемых субвенций либо о сокращении объема переданных полномочий.
		90-100	$\frac{x_i - 90}{100 - 90}$	
		[100]	1	
Коэффициент качества финансовой помощи	$K_{\text{кфп}} = \frac{\text{BP}_{\text{субс}}}{\text{BP}_{\text{д}} + \text{BP}_{\text{субс}}} \times 100\%$	Менее [5]	0	Характеризует приоритеты вышестоящих органов власти при выделении межбюджетных трансфертов: ориентир на укрепление финансовой автономии региональных бюджетов (преобладание дотаций) или стремление воздействовать на направления расходования средств их бюджетов (преобладание субсидий). Чем выше значение коэффициента, тем в большей мере региональные власти участвуют в реализации общегосударственной концепции финансирования ряда мероприятий на своей территории при прочих равных условиях.
		5-95	$\frac{x_i - 5}{95 - 5}$	
		Более [95]	1	
Доля неиспользованных трансфертов	$d_{\text{нт}} = \frac{\text{BP}_{\text{возвр}}}{\text{BP}} \times 100\%$	Более [10]	0	Характеризует степень использования предоставленных региону трансфертов
		0-10	$\frac{10 - x_i}{10}$	
		[0]	1	

Соотношение собранных на территории и поступивших в вышестоящий бюджет доходов, в % к предыдущему году	$K_{CD} = \frac{\frac{D_{фед}}{D_{федn-1}}}{\frac{D_{тер}}{D_{терn-1}}} \times 100\%$ <p> <math>D_{фед}</math> – объем доходов, поступивших в федеральный бюджет в отчетном году;  <math>D_{федn-1}</math> – объем доходов, поступивших в федеральный бюджет в предыдущем году;  <math>D_{тер}</math> – объем доходов, собранных на территории региона в отчетном году;  <math>D_{терn-1}</math> – объем доходов, собранных на территории региона в предыдущем году </p>	Более [150]	0	Позволяет оценить степень эффективности управления отношениями между бюджетами, а также уровень централизации доходных полномочий в федеральном бюджете и степень фискальной автономии территорий.
		80-150	$\frac{150 - x_i}{70}$	
		Менее [80]	1	
<b>Блок III</b>	<b>Индикаторы, характеризующие платежеспособность территории</b>			
Отношение объема государственного и муниципального долга к собственным доходам бюджета региона	$K_{ГД} = \frac{ГД}{ДС} \times 100\%$	Более [100]	0	Отслеживает выполнение субъектом требования к объему государственного и муниципального долга, установленного Бюджетным кодексом РФ.
		0-100	$\frac{100 - x_i}{100}$	
		[0]	1	
Отношение выданных гарантий к собственным доходам региона	$K_{ГГ} = \frac{Гг}{ДС} \times 100\%$	Более [30]	0	Характеризует потенциальный объем выплат региона в случае неспособности получателя гарантии самостоятельно обслуживать свои обязательства.
		0-30	$\frac{30 - x_i}{30}$	
		Менее [0]	1	
Доля рыночной составляющей государственного и муниципального долга региона	$d_{БК} = \frac{БК_{ГД} + ЦБ}{ГД} \times 100\%$	Более [100]	0	Позволяет оценить долю рыночной составляющей долговой нагрузки региона. Известно, что использование банковских кредитов является наиболее дорогостоящим капиталом для покрытия дефицита бюджета, что негативно отражается на платежеспособности территории.
		0-100	$\frac{100 - x_i}{100}$	
		Менее [0]	1	

Доля расходов на обслуживание и погашение государственного и муниципального долга в объеме расходов консолидированного бюджета региона за вычетом расходов, которые осуществляются за счет субвенций	$d_{\text{ргд}} = \frac{P_{\text{гд}}}{P - \text{ДелР}} \times 100\%$	Более [100]	0	Коэффициент отражает долю расходов, направляемую на обслуживание и погашение государственного и муниципального долга региона, дает оценку ликвидности бюджета.
		0-100	$\frac{100 - x_i}{100}$	
		[0]	1	
Объем кредиторской задолженности бюджетных учреждений	$K_{\text{кзбу}} = \frac{K_{\text{збу}}}{D - \text{БП}_{\text{субв}}}$	Более [10]	0	Характеризует качество управления финансами в бюджетных учреждениях (платежеспособности бюджетных учреждений) и его влияние на общую платежеспособность региона.
		0-10	$\frac{10 - x_i}{10}$	
		[0]	1	

**Приложение Л**  
(обязательное)

**Дополнительный объем налоговых доходов регионам РФ в 2013 году**

Регион РФ	Объем начисленных налоговых доходов, млн. руб.	Объем собранных налоговых доходов, млн. руб.	$D_{\text{инфед}} - D_{\text{инфед}} > 0$ , млн. руб.	ДОФН <sub>i</sub> , млн. руб.	ДОФН <sub>i</sub> , % от объема поступивших в консолидированный бюджет региона налоговых доходов
	$D_{\text{инфед}}$	$D_{\text{инфед}}$			
Сахалинская область	18573,07	34187,02	15613,95	4783,80	5,03
Рязанская область	17359,88	29062,14	11702,26	3585,34	7,75
Астраханская область	7625,859	10680,57	3054,713	935,91	2,36
Омская область	36325,44	43741,3	7415,86	2272,07	2,88
Ярославская область	30053,74	35194,77	5141,034	1575,11	2,51
Республика Башкортостан	95492,95	105342,8	9849,84	3017,79	1,96
Нижегородская область	45151,93	48957,84	3805,91	1166,06	0,84
Ленинградская область	80100,46	86444,68	6344,22	1943,74	2,05
город Москва	777735,7	837819,4	60083,69	18408,43	1,24
Ненецкий АО	31696,67	34099,04	2402,38	736,04	4,52
Иркутская область	35763,67	38433,28	2669,61	817,92	0,68
Самарская область	128016,7	137522,2	9505,46	2912,28	1,89
Волгоградская область	35030,62	37514,35	2483,73	760,97	0,93
Красноярский край	139188,4	148100	8911,57	2730,33	1,55
Саратовская область	47765,7	49325,4	1559,71	477,86	0,60
Республика Коми	67894,18	69923,44	2029,26	621,73	1,00
Пермский край	110790,6	113689,5	2898,96	888,18	0,74
город Санкт-Петербург	234938	240190,4	5252,42	1609,24	0,39
Оренбургская область	124783,7	126380,2	1596,59	489,17	0,62
Челябинская область	36341,54	36755	413,459	126,68	0,10
Ханты-Мансийский АО – Югра	1493447	1502296	8849,02	2711,16	1,40
Итого по регионам РФ	5258876	5364015	105139,5	52569,75	0,65

Источники: рассчитано автором по данным отчета о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ № 1-НМФедеральной налоговой службы России и отчета об исполнении бюджетов регионов и внебюджетных фондов Федерального казначейства РФ

**Приложение М**  
(обязательное)

**Меры по повышению собираемости  
региональных и местных налогов и сборов**

<i>Транспортный налог</i>	<i>Налог на имущество физических лиц</i>
<p>Введение обязанности плательщика налога предъявлять справку об отсутствии задолженности по уплате налога при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра.</p> <p>Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов по работе с лицами, уклоняющимися от уплаты налога.</p> <p>Проведение мониторинга данных о транспортных средствах, подлежащих налогообложению, с целью их актуализации.</p>	<p>Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности.</p> <p>Закрепление предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы.</p> <p>Разработка законодательного акта по налогообложению незавершённых объектов строительства.</p>
<i>Налог на имущество организаций</i>	<i>Земельный налог</i>
<p>Совершенствование информационного взаимодействия финансовых и регистрирующих органов.</p> <p>Выявление фактического наличия имущества и неучтённых объектов, подлежащих налогообложению.</p>	<p>Закрепление в Налоговом Кодексе РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога.</p> <p>Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению.</p>

Источник : [67]