

УДК 336.146

© Валентин Васильевич Катов

канд. экон. наук

Владимирский филиал РАНХиГС

E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov

PhD in Economics

The Vladimir Branch of The Russian
Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, Vladimir, Russia

ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ СУБЪЕКТА РФ НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Efficiency of management of the budget of the subject of the Russian Federation on the example of the Vladimir region

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы управления бюджетом субъектов РФ в бюджетной системе государства. Формирование и исполнение региональных бюджетов невозможно без взаимодействия с общефедеральной бюджетной системой. Налоговая и бюджетная политика РФ определяет формирование бюджетов регионов на определенный период, корректируя исполнение бюджетов во временных рамках. Низкая самообеспеченность бюджетов регионов зачастую не позволяет обеспечить минимальные стандарты социального положения населения конкретной территории. Перераспределение доходов на федеральном уровне выравнивает бюджетную обеспеченность регионов. Велика роль, в данном случае, безвозмездных поступлений и иных трансфертов. Доходная часть бюджетов регионов во многом формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Автором проанализировано состояние бюджета Владимирской области за 2016 – 2018 годы в установленных на данный момент правилах бюджетной системы.

Annotation: the article deals with the management of the budget of the subjects of the Russian Federation in the state budget system. The formation and execution of regional budgets is impossible without interaction with the federal budget system. The tax and budgetary policy of the Russian Federation determines the formation of regional budgets for a certain period, adjusting the execution of budgets in time frames. Low self-sufficiency of regional budgets often does not allow for minimum standards of the social status of the population of a particular territory. The redistribution of income at the federal level evens out the budget security of the regions. The role, in this case, of gratuitous receipts and other transfers is great. The revenue part of the regional budgets is largely formed by deductions from federal taxes. The author analyzed the state of the budget of the Vladimir region for 2016 - 2018 in the currently established rules of the budget system.

Ключевые слова: Конституция РФ, Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс, бюджет субъекта РФ, уровни бюджетной системы, бюджетная обеспеченность, государственный долг, сбалансированность бюджета.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, Tax Code, Budget Code, budget of a constituent entity of the Russian Federation, levels of the budget system, budget security, public debt, balanced budget.

Сбалансированное развитие субъектов РФ напрямую влияет на устойчивый рост социально-экономического развития всей страны. Регулирование экономических процессов, решение социальных проблем в условиях неравномерности развития регионов расширяют круг задач, стоящих перед бюджетной системой. Роль бюджетов субъектов РФ в данных

процессах приобретает статус основного регулятора эффективности использования финансовых средств, постоянная корректировка налогового законодательства зачастую не стимулирует деловой активности бизнеса и сокращает возможности органов региональной исполнительной власти по формированию доходов, обеспечивающих существующие расходные обязательства.

Часть 2, статьи 19 Конституции РФ гласит, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и других обстоятельств¹. В условиях высокой дифференциации социально-экономического развития регионов, существенного различия в качестве и объемах предоставляемых государственных и муниципальных услуг роль бюджетов субъектов Российской Федерации в решении проблем региона огромна. Бюджет региона, как известно, это основной финансовый план, который представляет собой экономические отношения процесса образования, распределения и использования централизованных финансовых средств субъекта Федерации, главным распорядителем которых является исполнительная власть во взаимодействии с законодательной властью. Региональные бюджеты непосредственно влияют на происходящие в государстве социально-экономические процессы. Объемы, направления, пропорции распределения, формы использования привлеченных в экономику бюджетных средств определяют степень их влияния. Управление бюджетами всех уровней бюджетной системы РФ преследует определенные задачи, и в первую очередь:

- создание условий для исполнения конкретного бюджета по доходам, расходам, источникам финансирования;
- своевременность исполнения;
- соблюдение целевого характера расходования средств;
- обеспечение оптимальной эффективности расходной части бюджета;
- управление сбалансированностью, устойчивостью бюджета.

Субъектом управления бюджетами являются в основном: государственное регулирование и стимулирование экономики; перераспределение национального дохода; обеспечение существующей социальной политики государства; контроль за использованием централизованных денежных средств.

Определяющими *принципами управления* бюджетом являются: единство бюджетной системы всего государства; самостоятельность (желательно в гораздо больших объемах) региональных и местных бюджетов; равенство бюджетных прав; сбалансированность, достоверность, прозрачность адресность и целевой характер бюджетных средств.

Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статья 26.13, п. 1 гласит, что каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет. В п. 2 указанной статьи определены задачи исполнительной власти региона по управлению бюджетным процессом: «...Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта Российской Федерации».

¹ Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: по состоянию на январь 2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.zakonrf.ru.

Федерации, исполнению бюджетных и долговых обязательств субъекта Российской Федерации...»².

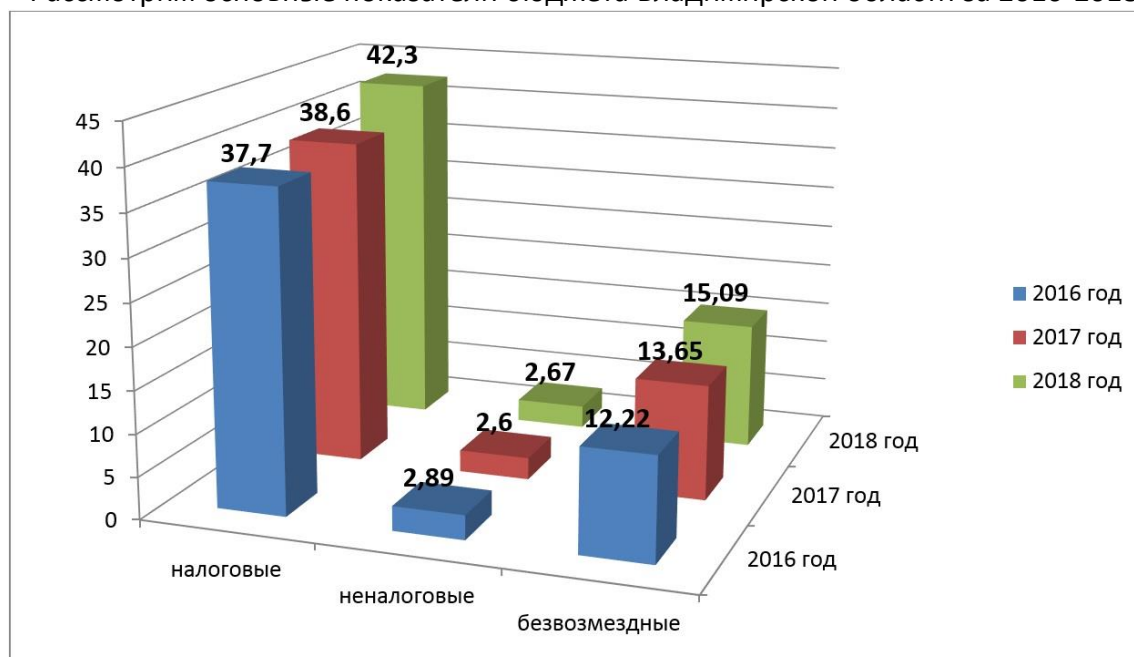
Доходы бюджета субъекта РФ формируются в основном за счет налоговых отчислений и делятся на два вида:

- закрепленные доходы, поступающие полностью в бюджет;
- регулирующие доходы, поступающие из вышестоящего бюджета для покрытия расходов, установленные по ежегодным нормативам, исходя из процентов отчислений от налогов и других источников. Деление налогов на федеральные, региональные и местные позволяет бюджетной системе страны оказывать существенное влияние на бюджеты субъектов РФ. Доля региональных налогов, поступающих полностью в бюджет субъекта РФ согласно п. 1 ст. 56 БК РФ, крайне незначительна в общем объеме доходов бюджета. Статьей 14 НК РФ предусмотрены три вида *чисто* региональных налогов:

- транспортный налог (гл. 28 НК РФ);
- налог на игорный бизнес (гл. 29 НК РФ);
- налог на имущество организаций (гл. 30 НК РФ)³.

В соответствии с п. 2 ст. 56 некоторые федеральные налоги частично или полностью поступают в бюджеты субъектов РФ. В рассматриваемый нами период - 2016-2018 годы действовали нормативы отчислений, предусмотренные федеральными бюджетами этих лет⁴.

Рассмотрим основные показатели бюджета Владимирской области за 2016-2018 годы.



Примечание – Составлено автором.

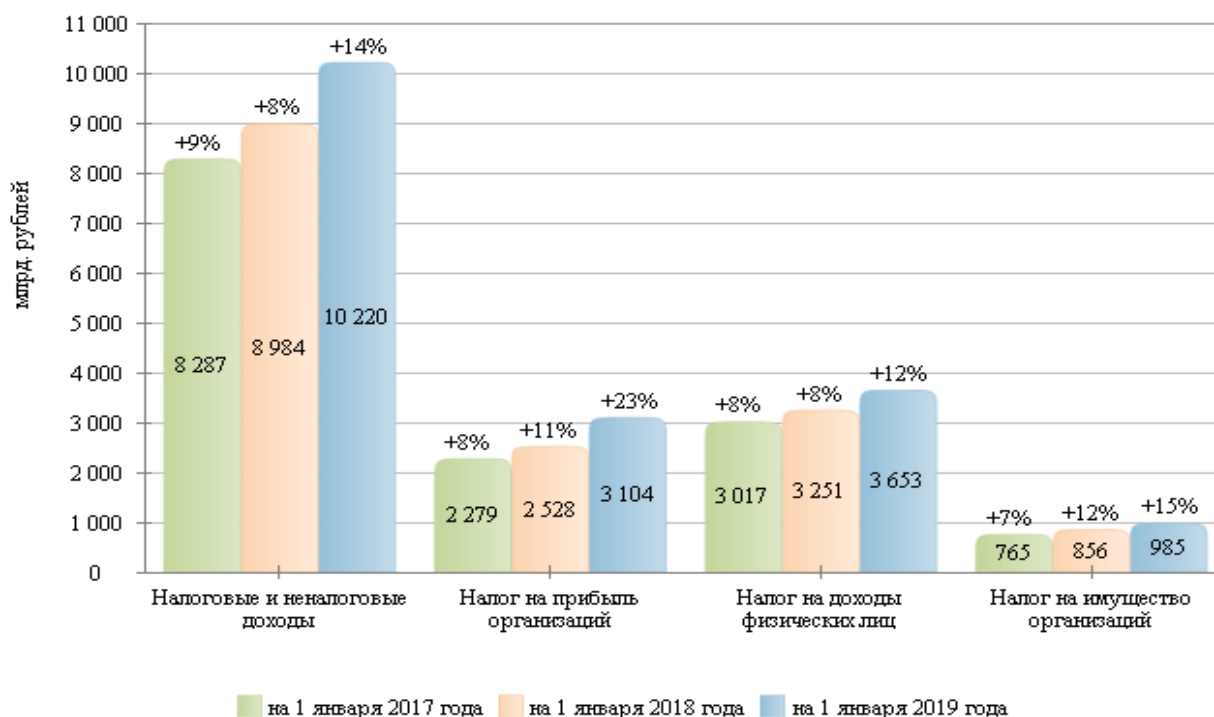
Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Рис. 1. Динамика доходов бюджета Владимирской области

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ: в ред. 06.02.2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.legalacts.ru.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 146-ФЗ: по состоянию на 01.01.2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.nalkod.ru.

⁴ Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.



Источник: Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.

Рис. 2. Динамика налоговых расходов консолидированных бюджетов РФ в 2016-2018 годах

От доходов регионального бюджета, его наполняемости напрямую зависит исполнение социальных обязательств исполнительной власти в области здравоохранения, образования, уровня жизни, качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. Исследуя доходную часть консолидированных бюджетов области за последние три года по основным источникам наполнения: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, *необходимо отметить* следующее.

1. Наблюдается ежегодный рост поступлений от налоговых и неналоговых доходов, в 2017 рост составил **2,6 %** от 2016 года (38,6 млрд. руб. против 37,6), в 2018 году рост составил **9 %** (42,2 млрд. руб. против 38,6)⁵. По данным департамента межбюджетных отношений Минфина РФ, рост консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2018 год по данному показателю равен **14 %** (рисунок 2).

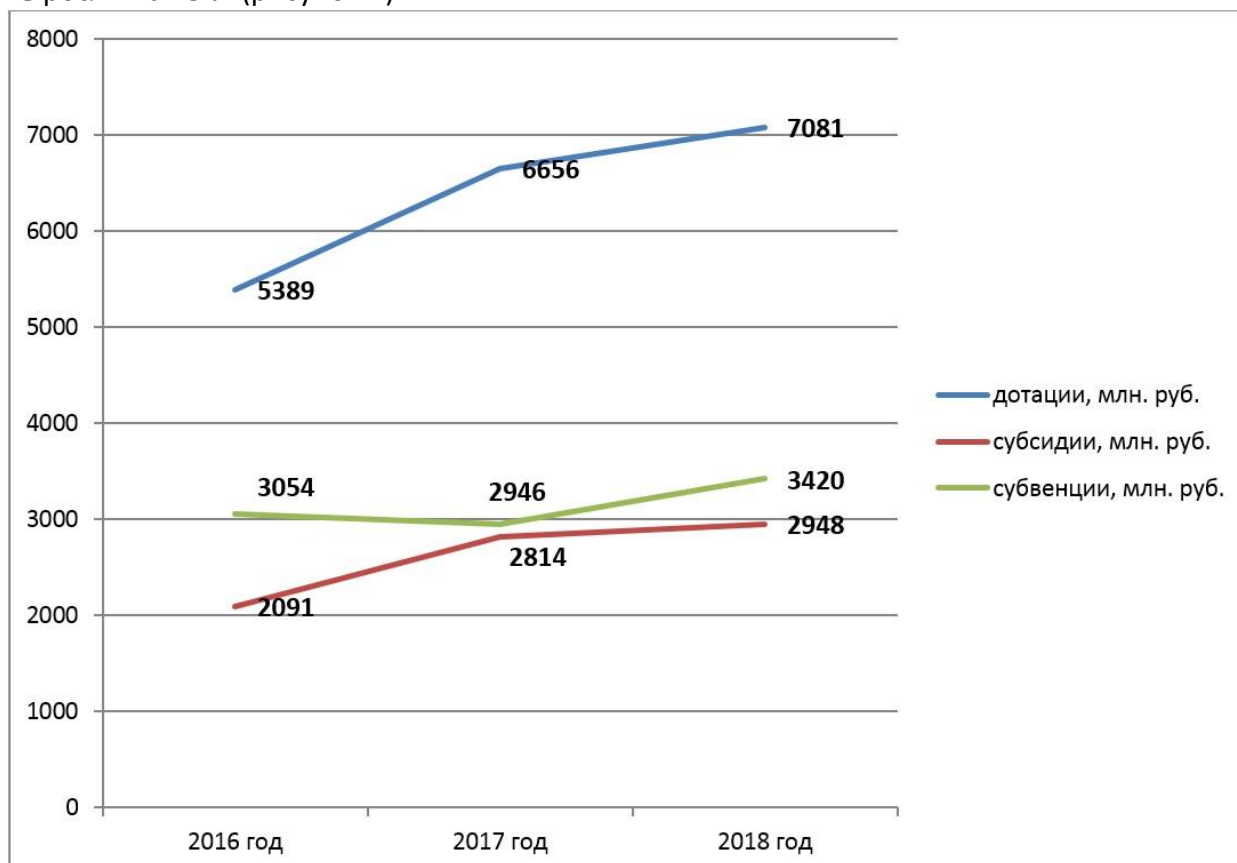
2. Рост поступлений от налога на прибыль в 2017 году составил **4 %**, в 2018 году **9 %**, консолидированный бюджет субъектов РФ вырос в 2018 году по данному показателю на **23 %** (рисунок 2).

3. Наблюдается рост безвозмездных поступлений, и в первую очередь дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий на реализацию федеральных целевых программ, субсидий социального характера, субвенций на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, субвенций на социальные выплаты и т.д. Рост безвозмездных поступлений в 2017 году составил **18 %**, в 2018 году **11 %**, рост консолидированного бюджета РФ по указанному показателю составил **22 %** (рисунок 2). Следует отметить, что дотации направляются в бюджет региона как строго определенные

⁵ Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.

суммы без всяких условий и целей и расходуются на усмотрение получателя. Субсидии же предоставляются на условиях долевого финансирования целевых расходов, субвенции представляют собой безвозмездные и безвозвратные средства строгого целевого назначения со 100-процентным финансированием на определенную цель, в случае неисполнения условий средства возвращаются в вышестоящий бюджет.

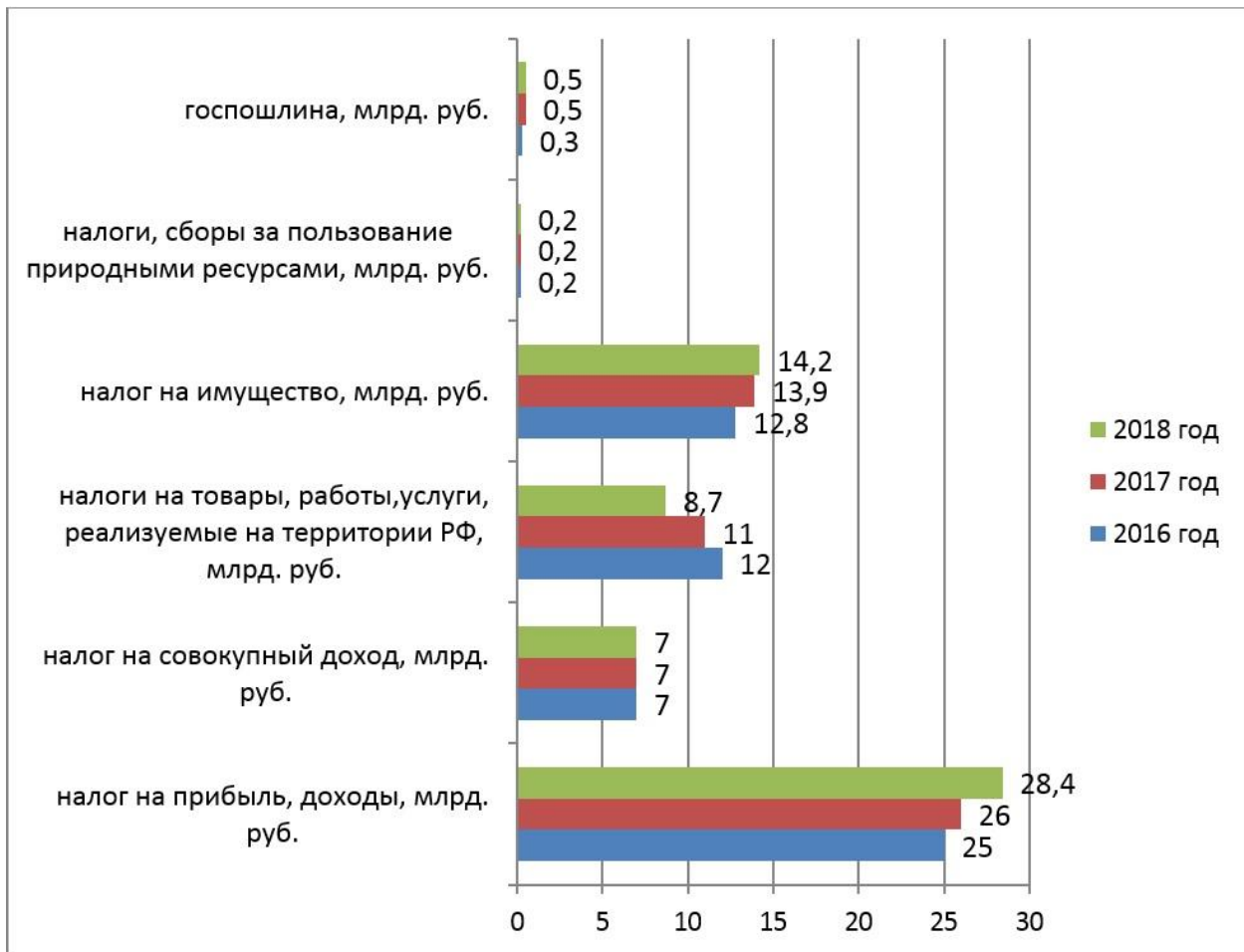
4. Поступления от налога на имущество организаций в 2017 году выросли на **9 %**, в 2018 году всего лишь на **2 %**, тогда как поступления в консолидированный бюджет субъектов РФ выросли на **15 %** (рисунок 2).



Примечание – Составлено автором.

Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Рис. 3. Динамика поступлений дотаций, субсидий, субвенций в бюджет Владимирской области



Примечание – Составлено автором.

Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Рис. 4. Структура налоговых доходов бюджета Владимирской области, %

Из рисунка 4 видно, что основную часть налоговых доходов составляют отчисления от налога на прибыль, налога на имущество и налога на товары, работы и услуги, реализуемые на территории РФ. Основная доля поступлений - это доходы от налога на прибыль, хотя данный налог относится к категории федеральных налогов. Наблюдается ежегодный рост от налога на прибыль и налога на имущество.



Источник: Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.

Рис. 5. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 01.01.2019 года

По расходам бюджета за 2016 - 2018 годы (таблица 1) наблюдается существенный рост расходов на общегосударственные расходы **(192 %)**, национальную безопасность **(213 %)**, жилищно-коммунальное хозяйство **(183 %)**, социальную политику **(155 %)**. Но есть и негативная тенденция, считаем, что ничем не обоснованная - это расходы на здравоохранение в 2018 году составили только 76 % от 2016 года и расходы на национальную экономику – 86 %.

Таблица 1

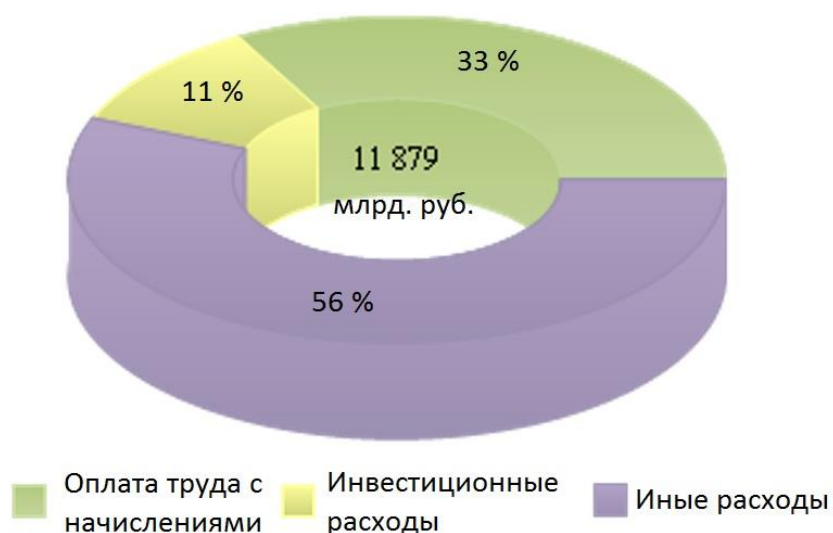
Динамика и структура расходов консолидированного бюджета Владимирской области за 2016-2018 годы, тыс. руб.

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2018 к 2016, %
1.	Общегосударственные расходы	876285	1026869	1684425	192
2.	Национальная оборона	16126	16005	18270	113
3.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	218211	295140	464627	213
4.	Национальная экономика	10161882	9191628	8820955	86

5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	1067805	1500615	1955483	183
6.	Охрана окружающей среды	75835	80272	474271	625
7.	Образование	11225725	12605014	14225380	127
8.	Культура, кинематография	1057461	1445906	1679239	159
9.	Здравоохранение	8453837	9023536	6500077	76
10.	Социальная политика	10525354	11107679	16402059	155
11.	Физическая культура и спорт	405958	863656	1482126	365
12.	Средства массовой информации	20480	21637	22204	108
13.	Обслуживание государственного и муниципального долга	13452	3404	10954	81
14.	Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	4287099	4230807	5221100	121
15.	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	2320911	2557043	2622262	113
17.	Субвенции	-	-	377613	
18.	Субсидии	-	-	105905	
19.	Иные межбюджетные трансферты	926322	1448860	1136115	122
20.	Всего:	49866178	52293680	58941168	118

Примечание – Составлено автором.

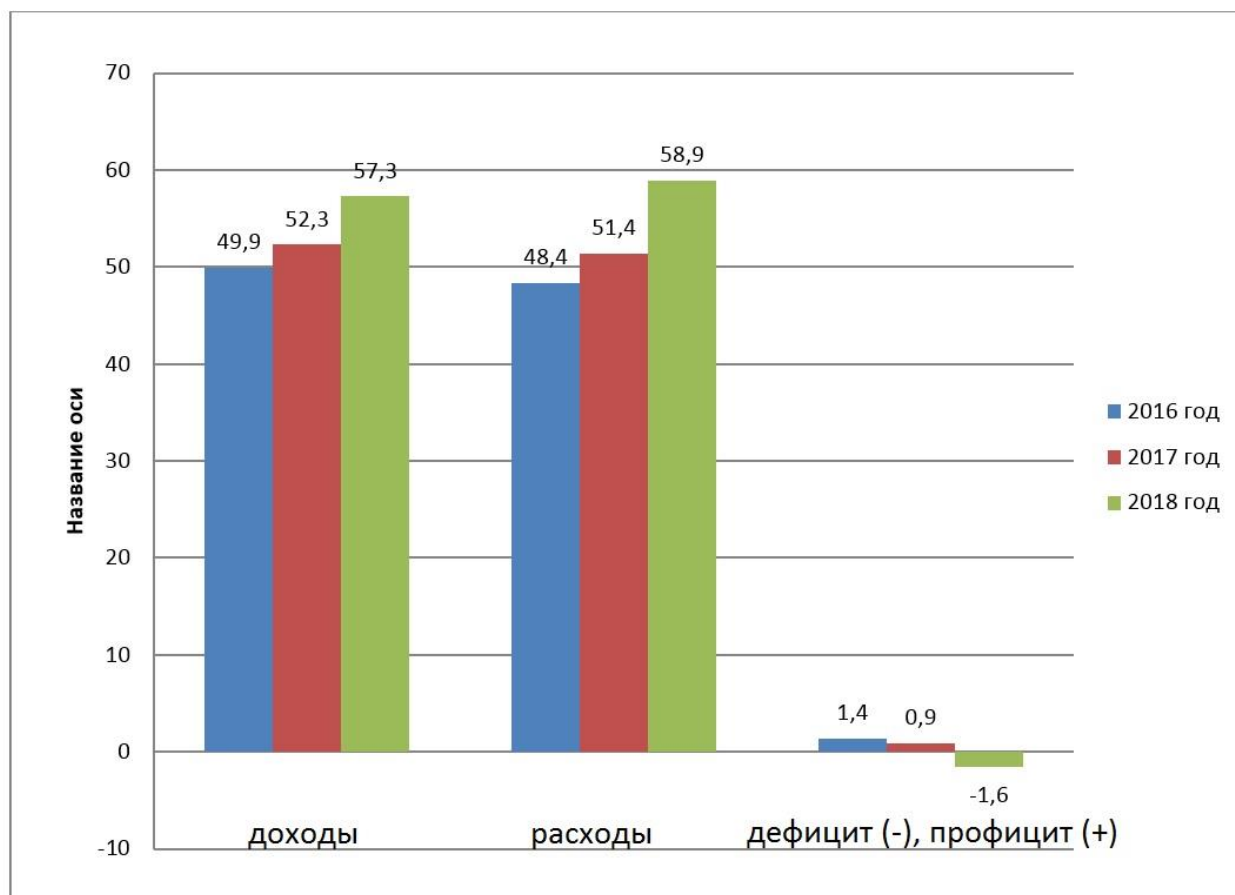
Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.



Источник: Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.

Рис. 6. Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на 01.01.2019 года

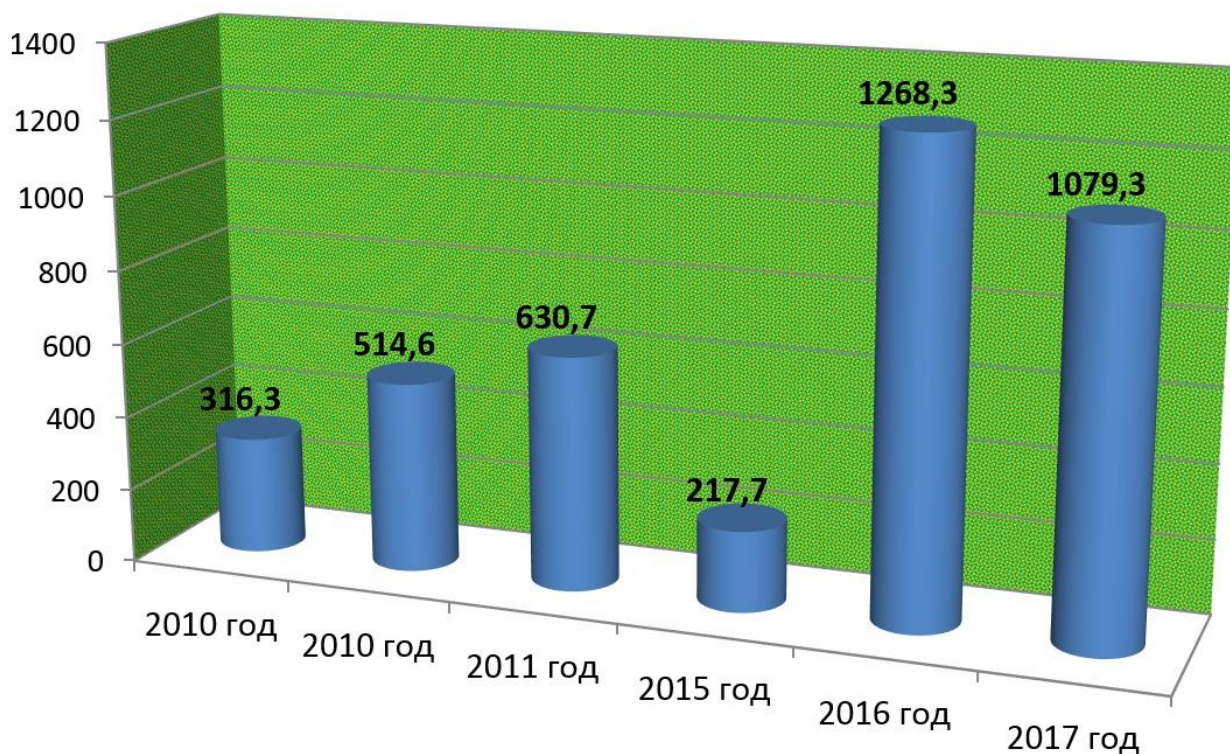
Сравнительный анализ доходов и расходов бюджета за 2016-2018 годы (рисунок 7) позволяет сделать вывод, что за последние три года наметилась тенденция к более высокому росту расходов над доходами, что привело к снижению профицита бюджета и наличию, хотя и незначительного, дефицита бюджета в 2018 году. Следует отметить, что рост доходов бюджета в 2017 году составил 5 % по отношению к 2016 году, в 2018 году – 10 % по отношению к 2017 году, рост же доходов в 2018 году консолидированных бюджетов РФ в 2018 году составил **15 %**. Бюджету Владимирской области в этом направлении есть над чем поработать.



Примечание – Составлено автором.

Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Рисунок 7. Доходы, расходы, дефицит, профицит бюджета Владимирской области



Примечание – Составлено автором.

Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Рис. 8. Государственный долг Владимирской области, млн. руб.

Таблица 2

Государственный внутренний долг Владимирской области на 01.01.2019 года

Год возникновения долгового обязательства	Объем полученных бюджетных средств, тыс. руб.	Конечный срок погашения долгового обязательства
2010 год	316339	01.12.2032 г.
2010 год	514640	30.11.2034 г.
2011 год	630694	30.11.2034 г.
2015 год	217695	29.11.2024 г.
2016 год	1268251	29.11.2024 г.
2017 год	1.079281	29.11.20124 г.
ИТОГО:	4 026 900	

Примечание – Составлено автором.

Источник: Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.

Анализируя бюджет региона по наличию государственного долга, следует отметить, что по сравнению с бюджетами других субъектов РФ государственный долг Владимирской области не представляет проблем для бюджета в плане его погашения, составляет незначительные суммы по отношению к консолидированному бюджету. Так на 01.01.2016 года он составлял лишь 3,4 % (1679 млн. руб.) от бюджета области, на 01.01.2017 года - 5,5 % (2947 млн. руб.), **на 01.01.2019 года - 7,0 % (4026 млн. руб.)**. Принятые Правительством РФ

меры по управлению госдолгом регионов позволили значительно снизить его темпы роста, за 2018 год госдолг субъектов РФ снизился на 4,7 % и составляет 2 206 млрд. руб., или **18 %** от суммы консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2018 год⁶. В этом вопросе бюджет Владимирской области выглядит достаточно *«скромно»*, по нашему мнению, данный показатель свидетельствует о недоиспользовании возможностей развития социально-экономического потенциала региона, использование государственных субсидий под такой низкий процент позволил бы иметь в настоящее время совершенно иную ситуацию в социально-экономическом плане. Бюджетные кредиты достаточно долгое время были очень доступны каждому региону.

Остановимся на некоторых изменениях по наполняемости региональных бюджетов в 2019 году. Принятым в ноябре 2018 года законом предусмотрено с 2019 года увеличить нормативы зачислений в бюджеты регионов доходов от акцизов на алкоголь, бензин и дизельное топливо. Закон предусматривает с 1 января 2019 года перераспределение отдельных налоговых доходов между бюджетами.

1. С 50 % до 80 % увеличится норматив зачисления в бюджеты субъектов РФ доходов от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 % для определенного вида алкогольной продукции (т.е. не на всю алкогольную продукцию увеличиваются отчисления в региональные бюджеты).

2. Предусмотрена поэтапная передача доходов от акцизов в региональные бюджеты на бензин, дизельное топливо, масла отечественного производства: в 2020 году передадут 66 % доходов, в 2021 году - 74,9 %, в 2022 году - 83,3 %, с 2024 года – 100 %.

3. Дополнен перечень налоговых доходов в федеральный бюджет, а именно: будут зачисляться 100 % доходы от акцизов на нефтяное сырье, направленное на переработку, на темное судовое топливо, производимое в РФ, налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья.

В заключение обозначим определенные выводы:

- существующие условия социально-экономического развития большинства субъектов РФ обуславливают низкий уровень их бюджетной обеспеченности;
- несовершенство бюджетного и налогового законодательства не позволяет более эффективно решать проблемы в регионах;
- сложившаяся нормативно-правовая и методическая база не позволяет обеспечить в полной мере, в долгосрочном периоде, решение вопросов сбалансированности бюджетов субъектов РФ;
- отсутствует методологическая основа для выбора эффективных методов и инструментов управления бюджетным дефицитом;
- отсутствуют критерии объективной оценки состояния бюджетов и качества их сбалансированности.

Список литературы

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года: по состоянию на январь 2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.zakonrf.ru.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 146-ФЗ: по состоянию на 01.01.2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.nalkod.ru.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 года № 145-ФЗ: в ред. 27.12.2018 года [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

⁶ Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.

4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ: в ред. 06.02.2019 года [Электронный ресурс]. URL: www.legalacts.ru.
5. Бюджетные послания Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: www.kremlin.ru.
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов субъектов РФ»: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 года № 310: в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 года № 445 [Электронный ресурс]. URL: pravo.gov.ru.
7. О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: постановление Правительства Российской Федерации от 30.03.2018 года № 364 [Электронный ресурс]. URL: government.ru.
8. Анализ исполнения региональных бюджетов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.minfin.ru.
9. Исполнение бюджета области [Электронный ресурс] // Департамент финансов Владимирской области [Сайт]. URL: www.dtf.avo.ru.
10. Буслаева С. Г. Мониторинг эффективности расходов регионального бюджета [Электронный ресурс]. URL: www.sisupr.mrsu.ru.
11. Гербутова М. В. Проблемы и перспективы повышения эффективности управления расходами регионального бюджета в свете реализации государственных программ / Студенческий научный форум – 2015: 7-я международная студенческая электронная научная конференция [Электронный ресурс]. URL: www.pgsga.ru.
12. Косов М. Е. Развитие государственной научно-инновационной системы // Интеллект. Инновации. Инвестиции. - 2016. - № 6. – С. 27-30.
13. Лях А. В. Эффективность бюджетных расходов // Вестник Российской академии естественных наук. - 2013. - № 17. - С. 76-78.
14. Макейкина С. М. Современные проблемы обеспечения сбалансированности местных бюджетов // Ученый XXI века. - 2015. - № 5 (6). - С. 52-56.
15. Поляк Г. В. Бюджетная система РФ / под. ред. Г. В. Поляка. - М. : Финансы и статистика, 2008. – 202 с.
16. Слепов В. А., Киреева Е. В. Государственный финансовый контроль: проблемы организации и взаимодействия в современных условиях // Вестник РЭУ им. Г. В. Плеханова. - 2015. - № 6. - С. 71-77.
17. Татуев А. А. Модернизация расходов региональных бюджетов // Финансы и кредит. - 2012. - № 13 (493). - С. 27-35.
18. Шумпетер Й. А. История экономического анализа. В 3 томах. - СПб. : Экономическая школа, 2004. – 676 с.