**Галухин А.В.**

**Устойчивость доходной базы бюджетов РЕГИОНОВ как БАЗИС экономической безопасности**

*В статье определено место безопасности бюджетной системы в обеспечении экономической безопасности страны. Проанализировано финансовое состояние бюджетов регионов. Предложен и апробирован методический инструментарий оценки финансовой устойчивости доходной базы бюджетов регионов.*

*Ключевые слова: экономическая безопасность, бюджеты регионов, финансовая устойчивость бюджетов.*

На современном этапе развития в России первоочередным является создание такой системы, которая бы способствовала возникновению стимулов к проведению экономической политики, направленной на преодоление негативных макроэкономических трендов и переход к устойчивому росту. При этом необходимым является обеспечение безопасности как ключевого базиса нормального функционирования страны.

В политике в области обеспечения безопасности выделяют безопасность отдельных сфер или областей жизнедеятельности, в том числе: государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасности и безопасность личности. В то же время экономическая безопасность также является комплексной категорией, формирующейся из ряда составляющих, в числе которых производственная, финансовая, продовольственная, внешнеэкономическая, инновационная, энергетическая, научно-техническая и пр. виды безопасности. При этом финансы представляют собой важнейший элемент хозяйственного механизма современного общества, проявляющийся во всех выше перечисленных компонентах экономической безопасности. В условиях рынка ключевым рычагом определения основных направлений развития экономики, воздействия государства на общественное воспроизводство и обеспечения финансовой безопасности, от которого зависит стабильность финансовой системы государства, является, бюджетная компонента, реализуемая в рамках бюджетной политики.

Переход Российской Федерации на рыночные условия хозяйствования в настоящее время сопровождается регионализацией экономических процессов. Только с 2004 по 2014 гг. почти в три раза увеличилось количество федеральных полномочий, делегированных на региональный уровень. Вместе с тем, финансовое состояние территорий за последние годы ухудшилось. Так, практически повсеместно имеет место нехватка ресурсного обеспечения, необходимого для реализации расходных обязательств, закрепленных за территориями (табл. 1). Например, в Вологодской области в результате многократной коррекции статей доходной части регионального бюджета в 2007-2014 гг. порядка трети первоначально заявленных мероприятий государственных и долгосрочных целевых программ не были профинансированы и реализованы [7]. Серьезные опасения вызывает исполнение указов Президента РФ от 07 мая 2012 года, дефицит финансового обеспечения которых в Вологодской области достигает 47% [3].

Совершенствование бюджетного федерализма в РФ в 2000-х годах показывает, что в результате укрепления так называемой вертикали власти (табл. 2) «в экономическом и правовом пространстве страны сформировались и начали достаточно устойчиво воспроизводиться тенденции антифедералистской направленности» [7].

Таблица 1

Коэффициент покрытия собственных расходов[[1]](#footnote-1)

налоговыми и неналоговыми доходами, %

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Регион | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2007-2013 гг., п. п. |
| г. Санкт-Петербург | 94,8 | 83,7 | 83,0 | 80,4 | 82,4 | 89,5 | 95,6 | 91,9 | -2,9 |
| Ленинградская область | 91,5 | 86,2 | 84,2 | 94,1 | 92,1 | 90,8 | 87,3 | 93,0 | 1,5 |
| Мурманская область | 98,9 | 73,4 | 71,1 | 87,0 | 85,0 | 77,5 | 79,2 | 75,5 | -23,4 |
| Вологодская область | 87,9 | 94,2 | 67,1 | 75,4 | 74,6 | 80,3 | 78,3 | 80,0 | -7,9 |
| Республика Коми | 95,7 | 90,2 | 81,5 | 89,9 | 85,3 | 85,4 | 75,3 | 78,6 | -17,1 |
| Архангельская область | 88,1 | 66,7 | 57,4 | 70,9 | 65,2 | 78,4 | 72,2 | 73,3 | -14,8 |
| Новгородская область | 81,6 | 74,5 | 71,9 | 74,1 | 80,7 | 72,8 | 68,5 | 75,0 | -6,6 |
| Калининградская область | 78,1 | 69,0 | 59,6 | 67,5 | 65,4 | 69,5 | 67,9 | 67,6 | -10,5 |
| Республика Карелия | 73,2 | 69,0 | 64,7 | 76,5 | 78,8 | 72,9 | 64,9 | 63,3 | -9,9 |
| Псковская область | 75,6 | 69,5 | 60,9 | 65,3 | 61,5 | 58,4 | 55,6 | 57,5 | -18,1 |
| СЗФО | 91,4 | 81,0 | 85,0 | 90,0 | 90,2 | 83,7 | 84,0 | 84,8 | -6,6 |
| В среднем по регионам РФ | 88,5 | 80,9 | 46,4 | 79,6 | 79,4 | 79,2 | 77,2 | 79,4 | -9,1 |
| Источник: отчётность Казначейства России. – Режим доступа: http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov/, расчёты автора. | | | | | | | | | |

Таблица 2

Распределение доходов и расходов между федеральным и субфедеральным уровнем бюджетной системы в 2007-2014 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | Доходы | | | | Расходы | | | | Результат исполнения, дефицит (-), профицит (+), млрд. руб. | |
| ФБ\* | | БС\*\* | | ФБ | | БС | | ФБ | БС |
| Сумма, млрд. руб. | % к ВВП | Сумма, млрд. руб. | % к ВВП | Сумма, млрд. руб. | % к ВВП | Сумма, млрд. руб. | % к ВВП |
| 2007 | 7781,1 | 23,6 | 4828,5 | 14,5 | 5986,6 | 18,1 | 4790,5 | 14,4 | 1794,5 | 38,0 |
| 2008 | 9275,9 | 22,5 | 6198,8 | 15,0 | 7570,9 | 18,3 | 6253,1 | 15,1 | 1705,0 | -54,3 |
| 2009 | 7337,8 | 18,9 | 5926,6 | 15,3 | 9660,1 | 24,9 | 6255,7 | 16,1 | -2322,3 | -329,1 |
| 2010 | 8305,4 | 18,4 | 6534,5 | 14,1 | 10117,5 | 22,4 | 6634,1 | 14,3 | -1812,1 | -99,6 |
| 2011 | 11367,7 | 20,8 | 7640,9 | 13,6 | 10925,6 | 20,2 | 7676,1 | 13,7 | 442,1 | -35,2 |
| 2012 | 12588,5 | 20,5 | 8061,1 | 12,9 | 12895,0 | 20,6 | 8339,5 | 13,4 | -306,5 | -278,4 |
| 2013 | 13019,9 | 19,3 | 8197,9 | 12,3 | 13342,9 | 19,7 | 8837,8 | 13,2 | -323,0 | -641,5 |
| 2014 | 14496,8 | 20,4 | 8743,1 | 12,3 | 14830,6 | 20,9 | 9212,1 | 13,0 | -333,8 | 469,0 |
| \* ФБ – федеральный бюджет \*\* БС – бюджеты субъектов РФ.  Источники: отчётность Казначейства России, Министерства финансов РФ и Федеральной службы государственной статистики. | | | | | | | | | | |

Централизация финансов привела к тому, что доли налогов и доходов, закрепленных на постоянной основе в доходах территориальных бюджетов, значительно уменьшились с 1999 года[[2]](#footnote-2) (табл. 3). Возросла зависимость исполнения возложенных на субфедеральные бюджеты обязательств от объемов финансовых средств, получаемых из федерального бюджета. Это подрывает еще один базовый принцип федерализма – самостоятельность бюджетов разных уровней.

Таблица 3

Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 1999 и 2014 гг.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Налоговые доходы | 1999 г. | | 2014 г. | |
| Млрд. руб. | % | Млрд. руб. | % |
| Всего | 497,8 | 100,0 | 6490,1 | 100,0 |
| Налог на прибыль организаций | 139,9 | 28,1 | 1964,0 | 30,3 |
| Налог на доходы физических лиц | 97,3 | 19,5 | 2693,5 | 41,5 |
| Налог на добавленную стоимость | 67,1 | 13,5 | 0 | 0 |
| Акцизы | 24,9 | 5,0 | 487,2 | 7,5 |
| Налог с продаж | 19,3 | 3,9 | 0 | 0 |
| Налоги на совокупный доход | 5,7 | 1,1 | 315,1 | 4,9 |
| Налоги на имущество | 52,5 | 10,5 | 957,5 | 14,8 |
| Платежи за пользование природными ресурсами | 34,7 | 7,0 | 50,0 | 0,7 |
| Прочие налоги, пошлины и сборы | 56,4 | 11,3 | 22,8 | 0,3 |
| Источники: отчётность Казначейства России. – Режим доступа:http://roskazna.ru/byudzhetov-subektov-rf-i-mestnykh-byudzhetov; расчёты автора. | | | | |

Все больше субъектов РФ имеют дефицит бюджета. Так, в 2013 году бюджеты уже 77 регионов были исполнены с дефицитом. Для справки: в 2007 году их было только 36. Изменился характер сальдированного результата территориальных бюджетов: если в 2007 году профицит составил 38,5 млрд. руб., то в 2013 году наблюдался дефицит в размере 642 млрд. руб.

Увеличивается и долговая нагрузка территорий: объем государственного и муниципального долга по итогам 2014 года превысил 2,4 трлн. руб. (более 33% их собственных доходов).

Нарастание кризисных явлений в российской экономике, необходимость ее перехода на траекторию устойчивого социально-экономического развития, обеспечивающего экономическую безопасность государства в условиях нарастания турбулентности мировой экономики. Данный переход предполагающего увеличение расходов, выделяемых на повышение уровня и качества жизни населения, развитие человеческого капитала, стимулирование предпринимательской инициативы и инвестиционной активности. Для этого требуется прочная финансовая основа, что актуализирует проблему обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов регионов.

Исследование теоретико-методологических основ рассматриваемой проблематики позволило выявить неоднозначность в толковании сущности данной экономической категории [2,5]. По нашему мнению, под финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов следует понимать способность территориального бюджета в условиях изменяющихся внешних и внутренних факторов своевременно аккумулировать достаточный объем доходов, необходимый для выполнения полного комплекса обязательств, закрепленных за органами публичной власти, по реализации конституционных прав граждан, интересов государства и общества, сохраняя при этом динамизм развития и гарантированную платежеспособность региона.

Динамичность факторов, влияющих на устойчивость доходной базы бюджета, требует организации управления в этой сфере. На наш взгляд, управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов можно представить как целенаправленную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляемую в целях обеспечения своевременного и достаточного объема поступления денежных средств для выполнения полного комплекса расходных обязательств, закрепленных за органами публичной власти, посредством совокупности применяемых для обеспечения этого управленческих решений, приемов и методов, инструментов и механизмов.

Следует подчеркнуть, оценка финансовой устойчивости бюджета в настоящее время проводится в рамках контроля реализации программ социально-экономического развития территорий при определении результатов проводимой бюджетной политики. Однако она не позволяет дать однозначной оценки устойчивости доходной базы территориальных бюджетов.

По нашему мнению, оценку устойчивости доходной базы бюджетов регионов следует проводить в три этапа [1]. На первом осуществляется оценка результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов на основе ряда показателей, позволяющих определить уровень финансовой автономии и платежеспособности территорий, степень рациональности межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром и результативность развития доходного потенциала субъекта РФ.

На втором этапе проводится оценка бюджетных угроз путем определения интегрального значения рисков устойчивости доходной базы бюджетов: неисполнения бюджета по доходам, несбалансированности бюджета, неисполнения расходов в связи с погашением долга региона.

На третьем этапе путем соотнесения результатов оценки результативности управления финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов и оценки бюджетных угроз территорий определяется уровень финансовой устойчивости доходной базы бюджетов регионов.

Апробация предлагаемого методического инструментария позволила выявить ухудшение состояния в 9 из 10 субъектов СЗФО за 2007-2014 гг. [1] По итогам 2014 года состояние финансовой устойчивости доходной базы бюджета только г. Санкт-Петербург не вызывает опасений. В остальных регионах СЗФО справиться с выполнением стратегической

Текущее положение в России, характеризуемое как кризисное, во многом имеет фундаментальные причины, связанные с недостаточным уровнем конкурентоспособности, моноструктурности российской экономики. Однако, по справедливому замечанию Майкла Портера, в деле изменения фундаментальных параметров, определяющих конкурентоспособность экономики, важную роль играет шанс. Экономическая политика, в том числе и бюджетная, не может изменить эти факторы, однако она может позволить реализовать возможность - «правильно» соединить эти факторы в условиях возникающих шоков, создавая базовую предпосылку для максимальной реализации имеющегося потенциала. Бюджетная политика, в т.ч. управление финансовой устойчивостью доходной базы бюджетов регионов, должна учитывать появление новых возможных рисков, то есть предусматривать определенный «запас прочности», во многом зависящий от результатов развития доходного потенциала территории, эффективности налоговой системы, рациональности межбюджетного взаимодействия регионов с федеральным центром. На данных аспектах и должно быть заострено внимание органов публичной власти. Это позволит системе общественных финансов стать стабилизирующим фактором экономики, а не дополнительным источником рисков для нее.

Список источников

1. 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.
2. Казаковцева, М.В. Методическое обеспечение финансовой устойчивости доходной базы бюджетов субъектов РФ[Текст]: дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.10 / М.В. Казаковцева. – Йошкар Ола, 2010. – 327 с.
3. Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 22.12.2014 г. № 3532-ФЗ. Режим доступа: КонсультантПлюс.
4. 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/
5. Тишутина, О.И. Методология и стратегия обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных субъектов Российской Федерации [Текст] : дис. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук: 08.00.10 / О.И. Тишутина. – Саратов, 2008. – 369 с.
6. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
7. Эффективность бюджетных расходов на реализацию долгосрочных целевых программ (на примере Вологодской области) [Текст] : отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, А.В. Галухин. – Вологда, 2013. – 130 с.

Информация об авторе

Галухин Антон Викторович (Российская Федерация, г. Вологда) – младший научный сотрудник ФГБУН Институт социально-экономического развития территорий РАН

**GAlukhin A.V.**

**Stability of the revenue base budgets of the regions as the basis OF ECONOMIC SECURITY**

*The article defines the place of the security budget system to ensure the economic security of the country. Analyzed the financial condition of the regional budgets. Proposed and tested methodological tools for assessing the financial stability of the revenue base of regional budgets.*

*Keywords: economic security, regional budgets, budgets, financial stability.*

Information about the author

Galukhina Anton Viktorovich (Russia, Vologda) - Junior Researcher FGBUN Institute for Socio-Economic Development of RAS

References

1. Galukhin, A.V. Managing financial stability of the revenue base of budgets of regions: theoretical and methodological aspects / A.V. Galukhin, T.V. Uskova // Problems of development of the territory. - 2015. - №5 (79). - S. 135-147.

2. Kazakovtseva, MV Methodical maintenance of the financial stability of the revenue base budgets of the RF subjects: dis. on soisk. Ouch. Art. cand. ehkon. Sciences: 08.00.10 / MV Kazakovtseva. - Yoshkar-Ola, 2010. - 327 p.

3. On the regional budget for 2015 and the planning period of 2016 and 2017 [electronic resource]: the law of the Vologda region from 22.12.2014, № 3532-FL. Access: Consultant.

4. The program improved management of public (state and municipal) finances for the period until 2018: the Ministry of Finance of the Russian Federation on a draft of 22.02.2010 - Access: http://www.minfin.ru/

5. Tishutina, OI Methodology and strategies for sustainable revenue base budgets of the border of the Russian Federation: dis. on soisk. Ouch. Art. Dr. ehkon. Sciences: 08.00.10 / OI Tishutina. - Saratov, 2008. - 369 p.

6. Uskova, T.V. Management of a sustainable development of the region: monograph / T.V. Uskova. - Vologda: ISEDT RAS, 2009. - 355 p.

7. The effectiveness of budget expenditures for the implementation of long-term programs (on the example of the Vologda region): research report / executed. AI Povarova, A.V. Galukhin. - Vologda, 2013. - 130 p.

1. За вычетом делегированных расходов [↑](#footnote-ref-1)
2. В результате принятия Указа Президента РФ №2268 от 22 декабря 1993 г., разрешившего регионам и муниципалитетам вводить собственные налоги число действующих в стране налогов к 1996 году достигло 200 наименований. Указом Президента РФ №1214 от 01 января 1997 г. регионам и муниципалитетам было предложено отменить налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством. С вступлением в силу Перовой части НК РФ с 01 января 1999 г. регионы лишились права предоставлять льготы по зачисляемым в их бюджеты федеральным налогам. В результате территориальные бюджеты лишились 35% доходных источников, а их наполняемость стала зависеть преимущественно от двух платежей, привязанных к экономическому росту, – налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. [↑](#footnote-ref-2)