

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

УДК 336.14

*М. В. Владыка,
А. Н. Индутенко,
Л. Д. Сангинова,
Ю. Н. Северина*

БЮДЖЕТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В РЕГИОНАХ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ ИЗМЕНЕНИЯ

Статья посвящена проблеме исследования тенденций и закономерностей развития бюджетного потенциала в регионах России и его категориальной сущности. Рассмотрены различные источники региональных финансов, проанализированы показатели активности хозяйствующих субъектов ЦФО за 2011 год — состав, структура и динамика доходов Орловской, Брянской, Курской и Белгородской областей, а также проведен анализ коэффициентов бюджетного потенциала указанных регионов.

Ключевые слова: бюджетный потенциал, региональные финансы, доходы бюджета, налоговые доходы бюджета, неналоговые доходы бюджета, безвозмездные поступления.

UDS 336.14

*M. V. Vladyka,
L. D. Sanginova,
A. N. Indutenko,
Y. N. Severina*

TENDENCIES AND CHANGE REGULARITIES OF BUDGET POTENTIAL CHANGE IN RUSSIA REGIONS

The article deals with the problems concerning the investigations of tendencies of regional regularities of budget potential in Russia regions. Different sources of regional finance are studied, the definitions of regional budget potential known in home economic science are analyzed. The activity indices of managing Federation subjects of Central Federal District in 2011, the income composition, structure and dynamics of Oryol, Kursk, Bryansk and Belgorod regions in 2011 is given in the article. In the conclusion the suggestions for increasing the budget potential in the regions of Central federal District are given.

Keywords: budget potential, regional finance, budget income, tax budget income, nontax budget income, free of charge receipt.

Формирование эффективной системы бюджетного менеджмента в регионе невозможно без исследования бюджетного потенциала субфедеральных территорий. Точная оценка данного показателя в будущих периодах позволяет своевременно принимать те или иные меры по улучшению эффективности регулирования бюджетной политики региона.

В самом общем виде бюджетный потенциал определяется как целостная совокупность интегрированных бюджетных

ресурсов, запасов и источников бюджетной деятельности с определенной степенью напряженности и интенсивности, которые имеются в наличии и/или могут быть аккумулированы для достижения бюджетных целей, задач, результатов. Вместе с тем, бюджетный потенциал — это оценка возможных поступлений в бюджеты определенных уровней.

Исследование бюджетного потенциала следует проводить, основываясь на не-

скольких принципиальных положениях: во-первых, бюджетный потенциал является особой и самостоятельной формой экономического потенциала более высокого уровня государства, региона, субъекта РФ; во-вторых, бюджетный потенциал следует рассматривать как категорию, выражающую единство бюджетных отношений и финансовых ресурсов в их возобновлении и развитии; в-третьих, как категорию, отражаемую посредством бюджетной системы и ее звеньев.

Региональные аспекты исследования формирования бюджетного потенциала определяются, прежде всего, деловой внешней окружающей средой, которая влияет на принятие решений предприятиями (организациями) и домохозяйствами, и характеризуется существенными межрегиональными различиями.

Экономическое положение отдельных регионов в Российской Федерации, а, следовательно, формирование и реализация бюджетного потенциала этих субъектов Федерации находится под влиянием множества факторов. На различия социально-экономического положения регионов оказывают влияние как объективные, так и субъективные факторы.

К объективным факторам относят экономико-географическое положение, уровень развития региона, отраслевую специализацию региона, возможности использования природно-ресурсного потенциала и т.д. К субъективным — деловую активность хозяйствующих субъектов, социально-экономическую политику региональных органов власти, внешнеэкономическое сотрудничество, взаимоотношения каждого отдельного региона с федеральными органами власти и др.

Указанные факторы являются условием развития межрегиональной дифференциации. Необходимо отметить, что это деление является условным, и изменение объективных факторов складывается под влиянием действия субъективных факторов. Межрегиональные различия по уровню социально-экономического развития исследуются различными экономическими школами. В частности, регионы в зависимости от степе-

ни развитости могут дифференцироваться следующим образом:

- 1) регионы «капитала» с разносторонне развитой экономикой и ростом финансового сектора;
- 2) регионы с экспортно-ориентированным сырьем, металлургическим и транспортным сектором;
- 3) материально сильные регионы с крупномасштабной промышленностью;
- 4) регионы, которые реализуют политику «мягкого» перехода к рынку;
- 5) депрессивные регионы, специализирующиеся на легкой промышленности и оборудовании;
- 6) экономически слабые периферийные регионы, зависящие от федерального бюджета;
- 7) отдаленные северные и восточные регионы.

Необходимость выявления путей формирования оптимальной социально-экономической структуры региона на основе воздействия на бюджетный потенциал определяет потребность в исследовании тенденций и закономерностей поступления налоговых доходов в регионах РФ.

Сложившаяся к настоящему времени глубокая дифференциация социально-экономического развития российских регионов, а также достаточно противоречивые тенденции их своевременного генезиса обуславливают важность объективной интегрированной оценки указанных процессов, включая и сравнительный уровень их функционирования, анализ текущего социально-экономического положения. Соответствующие им структурные и динамические базовые показатели создают, на наш взгляд, основу для формирования бюджетного потенциала субъекта федерации.

Независимо от направленности анализа межрегиональных различий, важнейшими параметрами, которые позволяют характеризовать дифференциацию социально-экономического развития, являются показатели качества деловой внешней окружающей среды в регионе, представленные в табл.1 на примере Орловской, Курской, Брянской и Белгородской области.

Показатели активности хозяйствующих субъектов ЦФО за 2011 год

Показатель	Орловская область	Курская область	Брянская область	Белгородская область	ЦФО
Численность населения, тыс. чел.	781,3	1121,6	1264,4	1536,1	38537,6
Удельный вес численности населения в общей численности населения ЦФО, %	2,03	2,91	3,28	3,99	100
Крупных городов:	3	5	4	6	40
Валовой региональный продукт, млрд. руб.	124,1	227,4	177,6	436	3795,5
Валовой региональный продукт в сопоставимых ценах, % (2011 к 2010 году)	106,7	105,5	107	120	103
Удельный вес ВРП в общей сумме ВРП ЦФО, %	3,27	5,99	4,68	11,49	100
Объем инвестиций, млрд. руб.	35,5	58,24	48,6	132,3	2360,4
Удельный вес инвестиций в общем объеме инвестиций ЦФО, %	1,50	2,47	2,06	5,6	100
Оборот розничной торговли, млн. руб.	73779,7	115979,1	136917,9	166558,3	6548663,9
Удельный вес оборота розничной торговли в общем объеме ЦФО, %	1,13	1,77	2,09	2,5	100
Объем платных услуг, млн. руб.	19622,4	32209,1	34569,3	50212,8	1840474,3
Удельный вес объема платных услуг в общем объеме ЦФО, %	1,07	1,75	1,88	2,73	100
Количество МП, штук	1037	1521	1558	1697	51147

Окончание табл. 1

Показатель	Орловская область	Курская область	Брянская область	Белгородская область	ЦФО
Среднедушевые денежные доходы населения, руб.	14591,6	16253,5	14213,1	18294,9	26693,1
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума (в % к общей численности населения)	15,1	10,9	13,7	8,6	18
Налоговые поступления на душу населения, руб.	24316,5	19524,6	11526,3	28531,15	21111,9
Доходы бюджета, млн. руб.	28026,6	44902,3	41149,3	84315,4	1159705,8
Доходы бюджета в % к 2010 году	116,5	114,9	118,7	128,6	113,4
Доходы бюджета на душу населения, руб.	35603	39860	32196	55011	43073
Дотации на душу населения, руб.	15377	11448	14391	14490	10170
Изменение дотаций на душу населения к 2010 году, %	120,9	113,1	120	114,2	109,1
Частный индекс региональных финансов	0,31	0,69	0,42	0,68	0,70
Рейтинг региона в ЦФО по уровню состояния региональных финансов	17 МЕСТО	4 МЕСТО	9 МЕСТО	5 МЕСТО	-

Очевидно что несмотря на сходные объективные факторы социально-экономического развития (экономико-географическое положение, отраслевую специализацию, природно-ресурсный потенциал) субъективные факторы имеют значительную дифференциацию.

Так, валовой региональный продукт, создаваемый в Орловской области, на 43 % ниже, чем аналогичный показатель в Брянской области. На 83 % ниже, чем в Курской области и в 3,5 раза меньше чем в Белгородской области. В то же время в Белгородской

области валовой региональный продукт больше, чем в курской области, в 2 раза. Не следует забывать о том, что по своему экономическому содержанию ВРП определяется как сумма добавленной стоимости единиц-резидентов данного региона.

Резидентные единицы региональной экономики включают все корпорации, квазикорпорации или домашние хозяйства, имеющие центр экономического интереса на экономической территории данного региона. Если предприятие, осуществляющее экономическую деятельность на тер-

ритории данного региона, является филиалом головной корпорации, находящейся в другом регионе, то оно является резидентом данного региона.

Дифференциация в показателях ВРП по регионам может быть обусловлено тем фактором, что объем инвестиций в Белгородской области практически в 4 раза превышает уровень подобных капиталовложений в Орловской, в 3 раза — в Брянской областях и в 2 раза — в Курской области. Динамика инвестиций в основной капитал имеет положительную направленность, что связано со стабилизацией экономики и правильно выбранной стратегией развития отраслей региона. Данный момент особенно важен для формирования и поступления в бюджет имущественный налогов, поскольку инвестирование в основные фонды увеличивает среднегодовую стоимость имущества, являющуюся налоговой базой для этой группы налогов.

В целом представляется, что подобная дифференциация характеристик активности предприятий свидетельствует о существенных межрегиональных различиях в части обеспечения условий для формирования бюджетного потенциала в каждом из исследуемых регионов Центрального Федерального Округа.

Представляется также целесообразным провести анализ данных о поступлении до-

ходов в граничащих с Белгородской областью регионах, входящих в Центральный Федеральный Округ и имеющих близкие показатели социально-экономического развития: Орловской, Брянской и Курской областях. Для этого определим структуру доходов по основным группам, действующим на территории данных регионов в табл.2.

По результатам анализа видно, что наибольший удельный вес в доходах бюджетов Орловской, Курской, Брянской и Белгородской областей занимают налоговые доходы. Составляют они 47,7 %, 64,3 %, 45,6 %, и 66,9 % соответственно. В 2001 году бюджет Орловской области исполнен на 101 %, Курской области — на 99,8 %, Брянской области — на 101,5 %, Белгородской области на — 102,1 %. Наибольший процент исполнения отмечен в Белгородской области превышение (на 2,1 %), недовыполнение на 0,2 % — в Курской области. Что касается неналоговых доходов, то их удельный вес в общей сумме доходов в Орловской области составил 1,1 %, в Курской — 3,2 %, в Брянской области — 1,6 %, в Белгородской области — 6,9 %.

Наибольший объем безвозмездных поступлений отмечается в Орловской области (составляет 52,2 %) и в Брянской области — (52,8 %), в Белгородской и Курской областях безвозмездные поступления составили 26,2 % и 32,5 % соответственно.

Таблица 2

Состав, структура и динамика доходов Орловской, Курской, Брянской и Белгородской области за 2011 год.

Наименование доходов	Факт 2010 года, млн. руб.	План 2011 года, млн. руб.	Факт 2011 года, млн. руб.	Исполнение 2011 год, %	Динамика 2011 к 2010 году, %	Структура 2011 года, %
Орловская область						
ВСЕГО ДОХОДОВ:	19102,0	21485,2	21700,0	101,1	113,6	100,0
1) Налоговые доходы	9528,4	10243,3	10347,7	101,0	108,6	47,7
2) Неналоговые доходы	220,3	740,6	231,6	31,3	105,1	1,1
3) Безвозмездные поступления	9353,3	10501,3	11120,7	105,9	118,9	51,2
Курская область						
ВСЕГО ДОХОДОВ:	29,435	34173,8	34095,1	99,8	118,8	100,0
1) Налоговые доходы	18458,6	21567,6	21898,8	101,5	118,6	64,3
2) Неналоговые доходы	996,6	1137,9	1105,8	97,2	111,0	3,2
3) Безвозмездные поступления	9979,9	11468,4	11090,5	96,7	111,1	32,5

Окончание табл. 2

Наименование до- ходов	Факт 2010 года, млн. руб.	План 2011 года, млн. руб.	Факт 2011 года, млн. руб.	Исполнение 2011 год, %	Динамика 2011 к 2010 году, %	Структура 2011 года, %
Брянская область						
ВСЕГО ДОХОДОВ:	26569,4	31491,9	31956,1	101,5	120,3	100
1) Налоговые доходы	11900,3	14218,3	14537,8	102,5	122,5	45,6
2) Неналоговые дохо- ды	324,0	579,4	494,2	85,3	152,5	1,6
3) Безвозмездные по- ступления	14345,1	16694,2	16888,1	101,2	117,7	52,8
Белгородская область						
ВСЕГО ДОХОДОВ:	50573	79699,9	81394,9	102,1	160,9	100
1) Налоговые доходы	29501,1	52783,7	54453,1	103,2	184,6	66,9
2) Неналоговые дохо- ды	2117,8	5491,3	5653,1	102,9	266,9	6,9
3) Безвозмездные по- ступления	18954,4	21424,9	21288,7	99,4	112,3	26,2

Из данных таблицы 2 видно, что рост поступлений налогов является основным источником увеличения бюджетного потенциала, который в федеративном государстве во многом определяется механизмом распределения налоговых полномочий по уровням бюджетной системы.

Особенность российской модели распределения налоговых доходов заключается в том, что, во-первых, применяется одновременно три модели распределения налоговых полномочий. Во-вторых, в рамках моделей не существует единого подхода к распределению налоговых доходов, (налоги имеют разные механизмы распределения).

Первая модель — разграничение полномочий по взиманию налога и закрепление их за определенным уровнем власти — реализуется в разделении налогов на федеральные, региональные и местные. Также существуют специальные налоговые режимы, которые не закреплены Налоговым кодексом Российской Федерации ни за одним уровнем власти и регулируются на разных уровнях. Эту модель усложняет передача полномочий по установлению величины региональной ставки налога на прибыль организаций, который является федеральным налогом и не должен предполагать наличие каких-либо налоговых полномочий, кроме федеральных. Следует отметить, что полномочия субнациональных (региональных и местных) властей при установлении региональных и местных налогов весьма ограничены.

Вторая модель — совместное использование базы налогообложения — применяется в России в отношении налога на прибыль организаций.

Третью модель представляет нормативное разделение между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всех территории страны. В России часть поступлений от федеральных налогов, сборов и специальных налоговых режимов подлежит распределению между уровнями бюджетной системы по утвержденным нормативам.

Помимо перечисленных моделей, как показывают исследования, существует особый подход к распределению акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию. Эти доходы не поступают прямо в регион, в котором они были уплачены, а подлежат перераспределению через УФК по области между всеми субъектами Российской Федерации согласно нормативам, установленным федеральным законом о бюджете на текущий год. Существующий механизм распределения приводит к тому, что доходы одних регионов увеличиваются за счет снижения доходов других. Такое выравнивание бюджетной обеспеченности по следующим причинам:

1) при распределении акцизов происходит изъятие части налоговых доходов бюджета одного региона для направления их в бюджет другого региона;

2) существует утвержденная методика распределения акцизов;

3) ресурсы, распределяемые между бюджетами, формируются за счет определенного налога (этот механизм до 2002 года применялся в отношении дотаций);

4) суть перераспределения акцизов соответствует определению межбюджетных трансфертов (средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации).

Для повышения эффективности бюджетного регулирования доходов, упрощения механизма распределения налоговых доходов в бюджеты, повышения мотивации регионов по увеличению бюджетного потенциала авторы находят возможным:

– отказаться от модели совместного использования базы налогообложения, практикуемой при распределении налога на прибыль организаций, и перевести этот налог в группу региональных налогов;

– закрепить налоговые полномочия по установлению налоговых ставок и льгот по региональным и местным налогам за субнациональными властями в «чистом» виде, без участия федерального уровня.

Что касается наибольшего удельного веса в неналоговых доходах консолидированных бюджетов, то он приходится на до-

ходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от продажи нематериальных активов.

Регулирование неналоговых доходов бюджета является при этом составной частью бюджетного регулирования совокупных доходов. Особую значимость неналоговые доходы приобретают в условиях ограниченности налоговых полномочий того или иного уровня бюджетной системы. Политика управления государственной (муниципальной) собственностью должна строиться на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства. Важным неналоговым источником затрат должны стать доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства. Рост объемов доходов от оказания государственных услуг должен основываться, прежде всего, на повышении их качества.

Так как на сегодня отсутствуют единая методика и общие показатели оценки бюджетного потенциала регионов, то в связи с этим нами предлагается расчет системы аналитических коэффициентов, характеризующих различные аспекты бюджетного потенциала региона: бюджетной автономии, обеспеченности, результативности и ликвидности областного бюджета (табл. 3).

Таблица 3

Анализ коэффициентов бюджетного потенциала Орловской, Курской, Брянской и Белгородской области за 2011 год.

Показатель	Орловская область	Курская область	Брянская область	Белгородская область
Показатели бюджетной автономии (К1)				
1. Коэффициент бюджетной автономии	0,48	0,67	0,47	0,73
2. Коэффициент финансовой независимости	0,95	2,07	0,89	2,82
Показатели бюджетной обеспеченности (К2)				
3. Коэффициент бюджетной самообеспеченности	13540,69	20510,52	11917,11	39129,12
Показатели бюджетной результативности (К3)				
4. Коэффициент покрытия на счет налоговых и неналоговых доходов	0,50	0,64	0,47	0,87
5. Коэффициент финансовой стабильности	0,99	1,07	1,12	1,73
Показатели ликвидности (К4)				
6. Сбалансированность местного бюджета	344,27	-1933,19	157,366	12020,90

Окончание табл. 3

Показатель	Орловская область	Курская область	Брянская область	Белгородская область
7. Показатель соответствия величины дефицита бюджета БК ($\leq 10\%$ 15 %)	0,033 или 3,3 %	0,08 или 8 %	0,01 или 10 %	0,19 или 19 %
8. Показатель соответствия величины регионального долга БК (≤ 1)	0,40	0,15	0,41	0,30
9. Показатель соответствия расходов на обслуживание муниципального долга БК	0,016	0,010	0,010	0,005

* Рассчитано по данным Российского статистического ежегодника.

Проведенный расчет показателей бюджетного потенциала четырех регионов позволил определить первое место по имеющемуся потенциалу за Белгородской областью, второе — за курской областью, третье — за Орловской областью, четвертое — за Брянской областью.

По результатам проведенных вычислений предлагается оптимизированная модель перераспределения налоговых доходов, которая включает в себя следующие целевые функции:

- обеспечение максимального прироста налоговых доходов каждого местного бюджета;
- минимизация потерь налоговых доходов для регионального бюджета;
- максимизация доли налоговых доходов муниципальных образований в консолидированном бюджете региона.

Из данных анализа видно, что в основе расчетов бюджетного потенциала Белгородской области рассматриваются проектные разработки доходной базы ее бюджета на очередной 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов, осуществляемые на базе умеренно-оптимистичного варианта прогноза социально-экономического развития области. Для расчета прогнозных сумм по доходам определялись параметры налогового потенциала, задолженность по платежам, прогнозы крупных налогоплательщиков, наличие неиспользуемых резервов для увеличения доходных источников бюджета. Среднегодовой индекс роста потребительских цен, который использовался при расчете ряда доходных источников на 2013 год, определен в размере 5,5 %, на 2014 год и 2015 годы — по 5,0 %.

Объем собственных налоговых и неналоговых поступлений по областному бюджету определяется на 2013 год в размере

47 705 120 тыс. рублей, рост к ожидаемой оценке 2012 года — 114,4 %. В абсолютной сумме прирост составит 5 999 469 тыс. рублей. На 2014 год собственные доходы прогнозируются в сумме 51 629 222 тыс. рублей, темп роста к 2013 году — 108,2 %, на 2015 год соответственно 55 882 262 тыс. рублей и 108,2 %. В расчетах учтены предполагаемые изменения на федеральном уровне по налогу на имущество организаций в виде поэтапной отмены льгот по объектам железнодорожных путей, линий электропередачи, магистральных трубопроводов с одновременной отменой налога на вновь вводимое движимое имущество.

При этом с 1 января 2013 года 30 % единого сельскохозяйственного налога в соответствии с федеральным законодательством из областного бюджета передается местным бюджетам.

В связи с перераспределением полномочий по содержанию учреждений здравоохранения области с 2013 года в областной бюджет передается 6 % норматива налога на доходы физических лиц, собираемого на территориях городских округов.

Основные налоговые и неналоговые поступления будут обеспечены за счет налога на прибыль, доля которого в общем объеме налоговых и неналоговых доходов областного бюджета составляет 45,6 %, а также налога на доходы физических лиц — 22,2 %, налога на имущество организаций — 12,9 %, акцизов — 8,5 %, прочих налоговых и неналоговых платежей — 10,8 %.

В заключение отметим: прогнозирование бюджетного потенциала региона является частью макроэкономического прогнозирования и важным инструментом проведения финансовой политики. Оценочный прогноз данного показателя позволяет своевременно корректировать бюджетно-налоговые и

финансовые индикаторы развития регионов, а также принимать необходимые меры по улучшению эффективности регулирования бюджетной политики государства и увеличению бюджетного потенциала регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дьякова Е. Б. Неналоговые финансовые источники и механизм их регулирования // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2001. № 19 (61). — С. 33—40.
2. Зенченко С. В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // rcb.ru investor.ru
3. Индутенко А. Н. Роль бюджетного менеджмента в управлении бюджетными рисками // Развитие финансовых отношений в условиях становления инновационной экономики / коллект. моногр. под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. М. В. Владыка, д-ра экон. наук, проф. Т. Н. Флигинских, канд. экон. наук, доц. Ю. В. Всяких. — Белгород : ИД «Белогорье», 2012. — 372 с.
4. Лисютин С. Ф., Владыка М. В., Никулина Е. В. Инновационные методы бюджетного менеджмента в социально-экономическом развитии региона // Научные ведомости БелГУ, вып.6, № 2 (42), 2008. — С. 180—185.
5. Пояснительная записка по формированию доходов областного бюджета на очередной 2013 год и плановый период 2014—2015 годов. — Белгородоблстат, 2012.
6. Российский статистический ежегодник. 2012: Статистический сборник / Росстат. — М., 2012. — 835 с.
7. Усатова Л. В., Владыка М. В., Корнилов А. Г. Макроэкономические ориентиры стратегического развития региона. — Белгород: Изд-во БелГУ, 2009.
8. Ускова Т. В. Управление устойчивым развитием региона: монография. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. — 355 с.
9. Оптимизация влияния факторов на процесс налоговых поступлений в бюджет региона с использованием нейронной сети и генетического алгоритма [текст] / С. Г. Зеленская., Б. Г. Преображенский., А. А. Спиричин // Регион: системы, экономика, управление, № 4 (19). — Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2012. — С. 152—157.
10. Динамика доходов региональных бюджетов в кризисный период [текст] / Ю. И. Трещевский., С. В. Седыкин // Регион: системы, экономика, управление, № 4 (19). — Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2012. — С. 41—47.