

УДК 338

Возможности региональной бюджетной политики в развитии муниципалитетов

Новоселова Татьяна Николаевна

Аспирант,
кафедра финансов, денежного обращения и кредита,
Тюменский государственный университет,
625003, Российская Федерация, Тюмень, ул. Володарского, 6;
e-mail: novos-tanya@yandex.ru

Аннотация

В последнее время все большее значение в реализации политики развития приобретает муниципальный уровень бюджетной системы, так как он обеспечивает удовлетворение потребностей конкретного человека и местного сообщества. Бюджеты регионов являются существенным источником развития муниципальных образований. Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает принцип равенства бюджетов. Для определения выполнения этого принципа во взаимоотношениях между регионами и муниципальными образованиями автором проведен сравнительный и структурный анализы региональных бюджетов, также проведен анализ плановых показателей 2016 года региональных бюджетов, так как финансовая политика формируется на стадии планирования. Анализ показал различную степень зависимости региональных бюджетов от федерального бюджета, также было выявлено различие в объемах финансовой помощи местным бюджетам. Таким образом, финансовые условия развития муниципалитетов по регионам не являются равными.

Для цитирования в научных исследованиях

Новоселова Т.Н. Возможности региональной бюджетной политики в развитии муниципалитетов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 11А. С. 209-218.

Ключевые слова

Финансовая политика, региональный бюджет, бюджетная обеспеченность, муниципальные образования, дотации.

Введение

В условиях бюджетных ограничений возникает проблема развития экономики. Решить эту задачу призвана финансовая политика на всех уровнях. В последнее время все большее значение в реализации политики развития приобретают муниципалитеты.

Муниципальный уровень бюджетной системы обеспечивает удовлетворение потребностей конкретного человека и местного сообщества в целом. В настоящее время межбюджетные отношения организованы таким образом, что финансовые ресурсы муниципалитетов в большей части формируются за счет поступлений из вышестоящих региональных бюджетов. Как правило, средства поступают в предусмотренной Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) форме безвозмездных поступлений (субвенций, субсидий, дотаций).

Федеративное устройство Российской Федерации подразумевает равноправие не только субъектов федерации во взаимоотношениях с федеральным центром, но и муниципальных образований во взаимоотношениях с регионами. Данное положение закреплено как принцип равенства в ст. 31.1 БК РФ.

Чтобы проверить реализацию этого принципа относительно равной доступности бюджетных ресурсов для всех муниципалитетов (соответственно, и граждан, проживающих на их территории), представляется достаточным выбрать несколько регионов и сравнить показатели бюджетной обеспеченности на душу населения. Если принцип реализуется, то показатели должны быть равны. Рассмотрим три региона – Тюменскую область, Красноярский край и Курскую область. Данные субъекты федерации выбраны произвольно. Они различны по площади, численности населения, географическому положению, административно входят в разные федеральные округа.

Проанализируем и сравним плановые показатели бюджетов на 2016 год, утвержденные соответствующими законами субъектов федерации. Выбор периода обусловлен тем, что это позволит в процессе рассмотрения утвержденных плановых показателей региональных бюджетов выявить, какой финансовый потенциал запланирован для развития муниципалитетов и является ли он равным изначально. Таким образом, для анализа взяты плановые показатели 2016 года. Это связано с целью проанализировать бюджет с точки зрения политики. Так как политика формируется на стадии планирования, то мы сможем определить бюджетную политику региона.

Бюджетная политика является существенным элементом финансовой политики и отражает мероприятия в сфере межбюджетных отношений. Одна из главных ее задач – выравнивание имеющейся асимметрии в уровне социально-экономического развития субъектов федерации и внутри них, между муниципалитетами.

Проанализируем плановые показатели бюджетов выбранных регионов в части структуры доходов. Доходы бюджетов формируются за счет поступлений, которые имеют различные механизмы взимания. Бюджетный кодекс выделяет налоговые и неналоговые доходы бюджетов, а также безвозмездные поступления. Можно считать регулируемыми межбюджетную асимметрию доходы, поступающие в безвозмездном порядке, как правило, из федерального бюджета в бюджеты субъектов федерации и из региональных бюджетов в местные бюджеты.

Сначала рассмотрим доходы региональных бюджетов с точки зрения самодостаточности, т. е. насколько бюджеты финансируются за счет безвозмездных поступлений, в частности из федерального бюджета. Это позволит оценить возможности регионов в формировании самостоятельной политики в части дальнейшего расходования бюджетных средств. А затем, уделим внимание регулированию внутренней асимметрии регионов между муниципальными образованиями.

Самодостаточность регионов для проведения самостоятельной бюджетной политики

Как уже отмечалось, для проведения самостоятельной бюджетной политики по выравниванию асимметрии внутри регионов необходима определенная самостоятельность в распределении ресурсов. Поэтому чем меньше доля безвозмездных поступлений в доход бюджета, тем больше его самостоятельность в проведении бюджетной политики.

Структура доходов региональных бюджетов Тюменской области, Красноярского края и Курской области на плановый период 2016 года в разрезе форм безвозмездных поступлений представлена ниже в аналитической таблице 1.

Таблица 1. Структура доходов региональных бюджетов на 2016 год

№ п/п	Показатель	Тюменская область		Красноярский край		Курская область	
		Сумма, тыс. руб.	Уд. вес, %	Сумма, тыс. руб.	Уд. вес, %	Сумма, тыс. руб.	Уд. вес, %
1	Доходы бюджета, всего	104 768 895,0	100,0	192 865 157,1	100,0	35 680 873,9	100,0
1.1.	Налоговые и неналоговые доходы	100 387 363,0	95,8	168 939 070,6	87,6	28 939 580,9	81,1
1.2.	Безвозмездные поступления, всего	4 381 532,0	4,2	23 926 086,5	12,4	6 741 293,0	18,9
1.2.1	дотации	0,0	0,0	6 267 811,5	3,2	2 503 195,5	7,0
1.2.2	субвенции	2 838 521,0	2,7	6 035 774,5	3,1	846 073,2	2,4
1.2.3	субсидии	563 197,0	0,5	7 624 902,2	4,0	3 155 708,4	8,8

Источник: составлено автором на основе данных региональных законов о бюджете.

Из таблицы 1 следует, что Тюменская область менее остальных анализируемых регионов зависима от поддержки из федерального бюджета: безвозмездные поступления составляют 4,2%; безвозмездные поступления в бюджет Красноярского края составляют 12,4% от общего объема доходов, в Курской области безвозмездные поступления составляют почти пятую часть доходов (18,9%). Наибольший удельный вес в безвозмездных поступлениях в Курской области и Красноярском крае приходится на субсидии, в Тюменской области – на субвенции.

Структура безвозмездных поступлений имеет отличия в субъектах федерации. В Тюменской области преобладают субвенции, которые составляют 2,7% (4,2% – общий объем безвозмездных поступлений), субсидии – всего 0,5%, дотации отсутствуют. В Красноярском крае разница в удельном весе каждой формы незначительна, так как объем каждого вида колеблется от 3,1 до 4,0%. В Курской области удельный вес по видам имеет большее различие: субвенции – 2,4%, дотации – 7,0% и субсидии – 8,8%.

Разница между видами безвозмездных поступлений заключается в том, что субсидии – это целевые средства в рамках софинансирования расходов нижестоящего уровня (в данном случае – регионального), а субвенции – средства строго целевого назначения, как правило, они связаны с финансированием делегированных полномочий от вышестоящего уровня нижестоящему. Исходя из сущности этих видов безвозмездных поступлений, можно сделать вывод, что Курская область испытывает дефицит финансовых ресурсов для реализации своих полномочий. В Красноярском крае наблюдается равная поддержка финансирования реализации как собственных, так и делегированных полномочий. В Тюменской области поступление безвозмездных средств связано в основном с реализацией переданных государственных полномочий.

Возможности регионов в формировании политики в части дальнейшего расходования бюджетных средств

Равная бюджетная обеспеченность как реализация справедливости в распределении государственных средств для населения страны заложена в принципах организации бюджетной системы, закрепленных в БК РФ.

При осуществлении распределения средств из федерального бюджета для выравнивания региональных бюджетов и из региональных бюджетов для выравнивания местных бюджетов ориентиром равенства является показатель бюджетной обеспеченности в рублях на душу населения (подушевой норматив).

Рассмотрим бюджетную обеспеченность также на примере упомянутых выше регионов. Проанализируем показатели бюджетов на 2016 год, утвержденные законами Тюменской области, Красноярского края и Курской области.

Сравним бюджетную обеспеченность как по доходам в целом, так и по дотациям местным бюджетам, которые отражены в расходной части бюджета в разделе «Безвозмездные поступления».

Расчетным путем определим бюджетную обеспеченность на душу населения, используя показатели дохода бюджета и численность населения на 1 января 2016 года. Кроме того, для определения бюджетной обеспеченности на душу населения в части дотаций местным бюджетам используем показатели дотаций, выделяемых в местные бюджеты. Рассмотрим прожиточный минимум по анализируемым регионам.

Все данные, в том числе расчетные данные о бюджетной обеспеченности регионов на 2016 год, приведены в сравнительной таблице 2.

Таблица 2. Бюджетная обеспеченность регионов на 2016 год

№ п/п	Показатель	Тюменская область	Красноярский край	Курская область
1.	Доходы бюджета, тыс. руб.	104 768 895,0	192 865 157,1	35 680 873,9
2.	Дотации, выделяемые в местные бюджеты, тыс. руб.	4 267 548,0	12 837 868,8	726 339,7
3.	Численность населения на 01.01.2016, чел.	1 454 626	2 866 490	1 120 019
4.	Бюджетная обеспеченность (стр. 1/стр. 3), тыс. руб/чел.	72	67,3	31,9
5.	Дотационная обеспеченность (в части местных бюджетов) (стр. 2/стр. 3), тыс. руб/чел.	2,9	4,5	0,7
6.	Доля дотационной обеспеченности (в части местных бюджетов) в бюджетной обеспеченности (стр. 5/стр. 4x100%),%	4	6,7	2
7.	Прожиточный минимум, руб. в мес.	9815	10799,0	8312,0

Источник: составлена автором на основе данных региональных законов о бюджете.

Из таблицы 2 следует, что плановые показатели бюджетной обеспеченности Тюменской области и Красноярского края выше более чем в два раза, чем Курской области. Это несмотря на то, что безвозмездные поступления, направляемые из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов в структуре бюджета Курской области занимают больший удельный вес, чем в бюджете Красноярского края и Тюменской области.

Запланированный объем дотаций, выделяемых в местные бюджеты, на душу населения в Красноярском крае выше, чем в Тюменской и Курской областях.

Дальнейший анализ показывает, что удельный вес дотационной (в части местных бюджетов) обеспеченности в бюджетной обеспеченности в расчете на душу населения в Красноярском крае запланирован выше аналогичного показателя Тюменской области в полтора раза, а Курской области – в три раза. Если рассматривать с точки зрения прожиточного минимума, то разница по анализируемым регионам незначительная – в Красноярском крае выше, чем в Тюменской и Курской областях не более чем на 25%.

В Красноярском крае, где прожиточный минимум выше на 25%, доступно государственных средств на душу населения меньше, чем в Тюменской области, но в два раза больше, чем в Курской области.

Заключение

Итак, в анализируемом примере наблюдаются различные подходы в бюджетной политике субъектов федерации – в Курской области финансирование муниципалитетов на душу населения меньше, чем в Красноярском крае и Тюменской области. Такое положение показывает неравные исходные условия для муниципалитетов различных регионов с точки зрения финансовых ресурсов, поступающих из вышестоящих бюджетов.

Для экономического развития, особенно в период циклического спада, целесообразно проводить региональную бюджетную политику стимулирования развития муниципалитетов. Это позволяет, с одной стороны, снизить социальную напряженность, а с другой стороны, поддержать экономику, в первую очередь малый бизнес на уровне муниципалитетов.

Результаты проводимой политики отражают интегрированный показатель социально-экономического развития регионов РФ, сформированный на основе четырех групп показателей, характеризующих различные аспекты развития регионов:

- показатели масштаба экономики;
- показатели эффективности экономики;
- показатели бюджетной сферы;
- показатели социальной сферы.

Согласно данным рейтинга в 2015 году Тюменская область заняла 8 место, Красноярский край – 14 место, а Курская область – 31.

Данная проблема требует дальнейшего более глубокого исследования для выявления степени влияния региональной бюджетной политики на выполнение принципа равенства в межбюджетных отношениях.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: от 31.07.1988 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.09.2016): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1988: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 17.07.1988. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/74f45d54a31029845183835be87e125afb2a9d03
2. Истомина Н.А., Тэн С.И. Национальная составляющая в региональной бюджетной политике и ее влияние на формирование регионального бюджета // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 8. С. 62-67.
3. Колодина Е.А. Региональная экономическая политика и бюджетный федерализм в современной России // Baikal Research Journal. 2012. № 3. С. 11.
4. Киреенко А.П., Орлова Е.Н. Проявления региональной налоговой политики в условиях российского бюджетного федерализма // Регион: экономика и социология. 2014. №1(81). С. 193-217.
5. О бюджете Красноярского края на 2016 год, плановый период 2017 и 2018 годов: закон Красноярского края от 02.12.2015 № 9-3931. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/28682>
6. О бюджете Курской области на 2016 год, плановый период 2017 и 2018 годов: закон Курской области от 04.12.2015 № 121-ЗКО. URL: <http://oblдума.kursknet.ru/zd5/15-121zko.php>

7. Об областном бюджете на 2016 год, плановый период 2017 и 2018 годов: закон Тюменской области от 08.12.2015 № 142. URL: https://www.admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet/more.htm?id=11346701@cmsArticle
8. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2015 года. URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html>
9. Росляк Ю.В. Региональная бюджетная политика на современном этапе // Научные труды вольного экономического общества России. М.: Общественная организация «Вольное экономическое общество России», 2015. Т. 196. С. 249-255.
10. Рукина С.Н. Региональная фискальная политика в условиях бюджетных реформ // Финансовые исследования. 2014. № 2(43). С. 40-48.
11. Средняя зарплата в России по областям, в Москве, Санкт-Петербурге, по регионам. Прожиточный минимум. URL: http://www.statdata.ru/zpl_rfreg
12. Ткачева Т.Ю. Региональные особенности формирования бюджетного потенциала с современной бюджетно-налоговой политике // Известия Юго-западного государственного университета. 2014. № 3. С. 67-74.
13. Фирсов А.С., Тишутина О.И. Региональная бюджетная политика: современное состояние и перспективы (на примере Хабаровского края) // Современные проблемы и перспективы развития финансовой и кредитной сфер экономики России. Хабаровск: Хабаровский государственный университет экономики и права, 2016. С. 191-194.

Opportunities for regional budget policy in the development of municipalities

Tat'yana N. Novoselova

Postgraduate,
Department of finance, money circulation and credit,
Tyumen State University,
625003, 6 Volodarskogo st., Tyumen', Russian Federation;
e-mail: novos-tanya@yandex.ru

Abstract

Municipalities are becoming highly important in the implementation of development policy in recent years. Municipal level of budgetary system meets the needs of the individual and the local community. Currently, intergovernmental relations are organized in

such a way that the financial resources of the municipalities in the greater part are formed by revenues from the higher regional budgets. The budgets of the regions are a significant source of community development. Budget code of the Russian Federation provides for the principle of equal budgets. In order to align budgets from higher budgets subordinate is transferred to the means in three forms: subsidies, subventions, grants. On the one hand, these transfers provide support to regional budgets, on the other hand, put them in a situation of dependence from the Federal budget. It should be noted that the budgetary policy of the region, including in cooperation with the municipalities, depends on the size of the budget. To determine the principle of equality in relations between regions and municipal entities the author has carried out comparative and structural analysis of regional budgets. For analysis the selected three regions: Tyumen region, Krasnoyarsk territory, the Kursk oblast. The three regions differ in geographical location, economic development, population. The objective of the article is to analyze the budget from the point of view of policy, because policy is formed at the planning stage. Analysis of income showed different degree of dependence of regional budgets on the Federal budget. In the expenditures of the budgets of analyzed subjects of the Federation the difference in the amounts of financial assistance to local budgets was revealed. Thus, financial conditions are not equal for the development of municipalities and depend on the regional fiscal policy.

For citation

Novoselova T.N. (2016) *Vozможnosti regional'noi byudzhethnoi politiki v razvitii munitsipalitetov* [Opportunities for regional budget policy in the development of municipalities]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 6 (11A), pp. 209-218.

Keywords

Fiscal policy, regional budget, fiscal capacity, municipalities, grants.

References

1. *Byudzhethnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: ot 31.07.1988 № 145-FZ (red. ot 03.07.2016) (s izm. i dop. ot 01.09.2016): prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1988: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1988* [Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ of 31.07.1988 (as amended on July 17, 1988)]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/74f45d54a31029845183835be87e125afb2a9d03 [Accessed 10/10/16].
2. Firsov A.S., Tishutina O.I. (2016) *Regional'naya byudzhethnaya politika: sovremennoe sostoyanie i perspektivy (na primere Khabarovskogo kraja)* [Regional fiscal policy: current state

- and prospects (on the example of Khabarovsk territory)]. *Sovremennye problemy i perspektivy razvitiya finansovoi i kreditnoi sfer ekonomiki Rossii* [Modern problems and prospects of development of the financial and credit sectors of the Russian economy]. Khabarovsk: Khabarovsk State University of Economics and Law.
3. Istomina N.A., Ten S.I. (2013) Natsional'naya sostavlyayushchaya v regional'noi byudzhethnoi politike i ee vliyanie na formirovanie regional'nogo byudzheta [National component of the regional budget policy and its influence on the formation of the regional budget]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security], 8, pp. 62-67.
 4. Kireenko A.P., Orlova E.N. (2014) Proyavleniya regional'noi nalogovoi politiki v usloviyakh rossiiskogo byudzhethnogo federalizma [Regional Fiscal Policy in the Context of Russian Fiscal Federalism]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economics and sociology], 1 (81), pp. 193-217.
 5. Kolodina E.A. (2012) Regional'naya ekonomicheskaya politika i byudzhetniy federalizm v sovremennoi Rossii [Regional economic policy and fiscal federalism in modern Russia]. *Baikal Research Journal*, 3, p. 11.
 6. *Ob oblastnom byudzhete na 2016 god, planovyi period 2017 i 2018 godov: zakon Tyumenskoi oblasti ot 08.12.2015 № 142* [On the regional budget for 2016, the planning period of 2017 and 2018: Law of the Tyumen region No. 142 of August 08, 2015]. Available at: https://www.admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet/more.htm?id=11346701@cmsArticle [Accessed 10/10/16].
 7. *O byudzhete Krasnoyarskogo kraya na 2016 god, planovyi period 2017 i 2018 godov: zakon Krasnoyarskogo kraya ot 02.12.2015 № 9-3931* [On the budget of the Krasnoyarsk region in 2016, the planning period of 2017 and 2018: the law of Krasnoyarsk region No. 9-3931 of 02.12.2015]. Available at: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/28682> [Accessed 10/10/16].
 8. *O byudzhete Kurskoi oblasti na 2016 god, planovyi period 2017 i 2018 godov: zakon Kurskoi oblasti ot 04.12.2015 № 121-ZKO* [On the budget of the Kursk region in 2016, the planning period of 2017 and 2018: the law of Kursk region No. 121-WKO of December 04, 2015]. Available at: <http://oblduma.kursknet.ru/zd5/15-121zko.php> [Accessed 10/10/16].
 9. *Reiting sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya sub"ektov RF po itogam 2015 goda* [Rating of socio-economic status of subjects of the Russian Federation by the end of 2015]. Available at: <http://www.riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html> [Accessed 10/10/16].
 10. Roslyak Yu.V. (2015) Regional'naya byudzhethnaya politika na sovremennom etape [Regional budget policy at the present stage]. In: *Nauchnye trudy vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rosii* [Proceedings of the free economic society of Russia], Vol. 196. Moscow: Obshchestvennaya organizatsiya "Vol'noe ekonomicheskoe obshchestvo Rossii" Publ, pp. 249-255.

11. Rukina S.N. (2014) Regional'naya fiskal'naya politika v usloviyakh byudzhetykh reform [Regional fiscal policy in the context of budget reform]. *Finansovye issledovaniya* [Financial research], 2 (43), pp. 40-48.
12. *Srednyaya zarplata v Rossii po oblastyam, v Moskve, Sankt-Peterburge, po regionam. Prozhitochnyi minimum* [The average salary in the Russian regions, Moscow, Saint Petersburg, in regions. A living wage]. Available at: http://www.statdata.ru/zpl_rfreg [Accessed 10/10/16].
13. Tkacheva T.Yu. (2014) Regional'nye osobennosti formirovaniya byudzhetnogo potentsiala s sovremennoi byudzhetno-nalogovoi politike [Regional features of formation of the budget potential with the modern fiscal policy]. *Izvestiya Yugo-zapadnogo gosudarstvennogo universiteta* [Proceedings of the South-West State University"], 3, pp. 67-74.