

Е. А. Александрова, С. М. Сапожникова, Н. В. Рейхерт

Актуальные проблемы теории и практики бюджетно-налоговой безопасности региона



**Е. А. Александрова
С. М. Сапожникова
Н. В. Рейхерт**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Монография

Чебоксары
Издательский дом «Среда»
2022

УДК 336
ББК 65.261
А46

Рецензенты:

д-р экон. наук, заведующая кафедрой экономики
ФГБОУ ВО «Смоленский государственный университет»

Е. Е. Матвеева;

канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и торгового дела
ФГБОУ ВО «Российский экономический университет

им. Г. В. Плеханова»

С. А. Чудакова

Александрова Е. А.

А46 Актуальные проблемы теории и практики бюджетно-налоговой безопасности региона : монография / Е. А. Александрова, С. М. Сапожникова, Н. В. Рейхерт. – Чебоксары: Среда, 2022. – 304 с.

ISBN 978-5-907561-47-2

В монографии изложены теоретические и практические аспекты бюджетно-налоговой безопасности региона. В первой части описаны основы построения бюджетно-налоговой системы региона. Показана роль финансового потенциала региона в оценке устойчивости его бюджетно-налоговой системы. Во второй части раскрываются экономическая сущность, задачи и функции, состав и структура региональных бюджетов, исследуются их основные параметры. В третьей части приводятся особенности регулирования межбюджетных отношений в РФ. Четвертая и пятая части посвящены исследованию методических и практических аспектов бюджетной и налоговой безопасности региона. Для оценки их уровня предлагается применение комплексных методов, что позволит выявлять наиболее существенные угрозы бюджетно-налоговой безопасности региона и принимать решения, четко нацеленные на их устранение.

Монография предназначена для специалистов и исследователей проблем в области оценки и обеспечения бюджетно-налоговой безопасности региона.

© Александрова Е. А., 2022

© Сапожникова С. М., 2022

© Рейхерт Н. В., 2022

© ИД «Среда», оформление, 2022

DOI 10.31483/a-10412

ISBN 978-5-907561-47-2

Оглавление

Введение	4
ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РЕГИОНА	6
1.1. Бюджетно-налоговая система региона и ее особенности	6
1.2. Финансовый потенциал в оценке устойчивости бюджетно-налоговой системы региона	14
ГЛАВА 2. БЮДЖЕТ КАК ЭЛЕМЕНТ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА	43
2.1. Экономическая сущность регионального бюджета.....	43
2.2. Состав и структура регионального бюджета	65
ГЛАВА 3. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ	93
3.1. Бюджетный федерализм и бюджетное регулирование	93
3.2. Межбюджетные отношения: практический аспект	109
ГЛАВА 4. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА	139
4.1. Бюджетная безопасность – основа финансовой безопасности региона.....	139
4.2. Угрозы и риски бюджетной безопасности региона и меры по их нейтрализации	147
4.3. Методические подходы к оценке бюджетной безопасности региона.....	160
ГЛАВА 5. НАЛОГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА	196
5.1. Сущность и основные характеристики налоговой безопасности региона.....	196
5.2. Налоговый потенциал в оценке налоговой безопасности региона	210
5.3. Налоговая нагрузка региона в оценке его налоговой безопасности	227
5.4. Методика комплексной оценки налоговой безопасности региона.....	241
5.5. Сравнительный анализ и оценка уровня налоговой безопасности региона.....	252
Список литературы	275
Приложения	288

Введение

Решающую и определяющую роль в существовании и тенденциях экономического развития общества выполняет регулирование, проводимое государством в системе экономической политики. Механизмом, дающим государственным органам власти возможность проводить данное регулирование, выступает финансовая система общества, частью которой является бюджетная система, а элементом которой выступает государственный бюджет, создающийся на уровне страны или его отдельных территорий.

На основании сложившейся финансовой системы формируются централизованные фонды, которые определяют развитие децентрализованных фондов денежных средств и направления по выполнению поставленных целей и задач перед обществом.

Бюджет, который является средством накопления и распределения средств государства, обеспечивает органам государственной власти возможность оказывать воздействие на экономическое развитие общества, создавать условия структурной перестройки, давать сигналы выбора приоритетных сегментов рынка, поддерживать финансово наиболее незащищенные слои населения.

Налоги выступают важной частью бюджета региона, от объема их поступления зависит проводимая социально-экономическая политика субъекта Российской Федерации.

Особую роль играет создание эффективной системы управления бюджетной системой на территории. Своевременность платежей, расчетов, наполняемость экономики денежными средствами, качественное использование имеющегося потенциала позволяют создавать устойчивую бюджетно-налоговую систему региона, обеспечить финансовую устойчивость региона.

Вместе с тем, на социально-экономическое развитие регионов оказывают влияние внутренние и внешние факторы, многие из которых увеличивают проблемы и риски, особенно в условиях финансовых санкций и сокращения привлеченных источников финансирования территорий.

Возрастание негативных условий развития региона приводит к снижению уровня экономического безопасности территории, особенно в ее бюджетно-налоговой части. Особенно серьезное воздействие на перспективы развития негативных факторов на экономи-

ческую безопасность происходит в дотационных регионах, которых большинство в составе субъектов РФ. Организация работы по своевременному выявлению рисков и нейтрализация их воздействия обеспечивают стабильное состояние регионов и создают условия их финансовой устойчивости.

В условиях трансформации механизма взаимоотношений между регионами и федеральным центром становится очевидным важность исследования бюджетно-налоговой безопасности отдельных регионов в целях повышения качества принимаемых управленческих решений в системе государственного управления.

В условиях геополитической напряженности, при наличии санкций и мирового экономического кризиса вопрос обеспечения безопасности регионов России, в том числе и бюджетно-налоговой стоит довольно остро на сегодняшний день. Данные проблемы не остались без внимания в науке, обращается пристальное внимание данному вопросу, и бюджетно-налоговая безопасность стала предметом исследования многих отечественных и зарубежных ученых-экономистов.

Бюджетно-налоговая безопасность обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие региона и нормальное существование проживающего в нем населения. Регионы, эффективно использующие бюджетный и налоговый потенциалы, не имеют проблем с формированием доходной части бюджета, у них низкий уровень задолженности по налогам. Методы оценки уровня бюджетно-налоговой безопасности – важнейший инструмент обоснования и прогнозирования социально-экономического развития региона.

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РЕГИОНА

1.1. Бюджетно-налоговая система региона и ее особенности

Финансовые потоки, осуществляемые в экономике, как правило привязываются к соответствующей территории, так как они характеризуют итоги взаимоотношений комплекса институциональных единиц, находящихся на соответствующей территории. На территориях проводятся финансовые операции, осуществляемые между этими институциональными единицами: население уплачивает налоги, сберегает свои средства в финансовом секторе, приобретает продовольственные и непродовольственные товары и услуги, финансовые посредники обеспечивают экономику региона необходимой денежной массой, бизнес развивает экономику региона, выплачивает налоги и повышает инвестиционный потенциал территории, органы региональной власти планируют доходы и направления расхода ресурсов на общерегиональные цели и т.п.

Вместе с тем, в регионах осуществляются и финансовые операции в рамках межрегиональных и интернациональных институтов (субъектов), получающих денежные средства извне и отправляющих их из региона. При этом часть этих финансовых ресурсов может аккумулироваться на территории региона в целях обеспечения финансовой операции, как резерва или гарантии.

Т.В. Акимова, А.Ю. Выскребенцев, Е.А. Ермакова раскрывают особенности бюджетного устройства – это «организация бюджетной системы, которая включает три важных характеристики:

- 1) структуру бюджетной системы;
- 2) организационные принципы построения бюджетной системы;
- 3) взаимосвязи бюджетов, объединенных в бюджетной системе.

Первая характеристика, а значит, и тип бюджетного устройства определяется типом государственного устройства. В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями: государственным бюджетом и местными бюджетами. При этом местные бюджеты не входят своими доходами и расходами в государственный бюджет. В федеративных государствах бюджетная система включает три звена: федеральный бюджет (бюджет центрального правительства), бюджеты членов федерации (штаты,

земли, провинции и т. п.), местные бюджеты. В условиях федерации местные бюджеты не включаются в бюджеты членов федерации, а расходы и доходы членов федерации не включаются в федеральный бюджет. Если в начале XX столетия основная сумма средств была сосредоточена в местных бюджетах, второе место занимали бюджеты членов федерации и лишь потом – федеральный бюджет, то в настоящее время ситуация коренным образом изменилась. Сегодня большая часть средств сосредоточена в федеральных бюджетах, что обусловлено все возрастающей ролью государства, расширением его экономических функций и необходимостью концентрации ресурсов в руках государства с тем, чтобы более эффективно использовать их по приоритетным направлениям» [32].

В зависимости от данных потребностей в финансовых ресурсах в регионах создается бюджетно-налоговая система.

Региональная бюджетно-налоговая система выступает важным звеном бюджетно-налоговой системы государства, которая выполняет ряд функций: закрепление порядка движения потоков бюджетно-налогового и целевого назначения в соответствии с условиями развития регионов, накопление средств и их применение в межрегиональных целях, выполнение исполнительных и представительных полномочий региональными органами власти, система самообеспечения реализации региональных социальных программ, формирование инфраструктуры территорий, использование потенциала региона, создание ценностных ориентиров для жителей региона, создание условий повышения деловой активности, осуществление структурных преобразований. Она отличается значительными колебаниями доходов и расходов, предполагает поступление собственных (региональные налоги и сборы, доходы от использования регионального имущества, оказания платных услуг бюджетными организациями регионального уровня) и регулирующих доходов (налоги и сборы федерального уровня, субвенции, дотации и субсидии, поступающие в региональный бюджет из федерального центра).

Региональная бюджетно-налоговая система накапливает примерно половину всех потоков государства. Ее элементами являются региональный бюджет, система региональных налогов и сборов, региональных льгот, субвенций и дотаций, складывающиеся

на территории региона финансовые и налоговые отношения с органами государственного управления федерального уровня и органами муниципального управления.

Бюджетная система региона выступает частью региональных бюджетно-налоговой и финансовой систем, которая включает систему региональных бюджетов, внебюджетных фондов, финансов региональных субъектов хозяйствования и федеральных фондов развития региона, региональные целевые бюджетные фонды (дорожный фонд субъекта РФ – п.1. ст. 179.4. Дорожные фонды БК РФ [4]), и обеспечивает через использование региональных ресурсов нормальное функционирование социальной и частично производственной инфраструктуры территории. Она решает задачи: социально-экономического развития региона, мобилизует свободные ресурсы региона, контролирует соблюдение пропорций доходов населения и развитие потребительского рынка региона, создает условия эффективного денежного оборота на соответствующей территории (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Схема бюджетной системы Российской Федерации

Существуют следующие принципы функционирования бюджетной системы:

1) единство бюджетной системы – бюджетного законодательства, принципов организации и функционирования, порядка ведения бюджетного учета и составления отчетности, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации, санкций за нарушение бюджетного законодательства, порядок исполнения обязательств;

2) разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы РФ;

3) самостоятельность бюджетов проявляется в правах и обязанностях органов государственной власти по осуществлению бюджетного процесса, эффективности использования бюджетных средств, установлению в пределах законодательства РФ налогов и сборов, определения форм и направлений расхода бюджета и др.;

4) равенство бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований;

5) полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджетов;

6) сбалансированность бюджета через сопоставимость доходов и расходов и поиск источников покрытия дефицита бюджета;

7) эффективность использования бюджетных средств;

8) общее совокупное покрытие расходов бюджетов;

9) прозрачность (открытость) бюджетов предполагает публикацию в открытой печати утвержденного бюджета и отчета об его исполнении, открытость процедур рассмотрения и принятия бюджета;

10) достоверность бюджета опирается на качество критериев прогноза социально-экономического развития региона и расчетов доходов и расходов бюджета региона;

11) адресность и целевой характер бюджетных средств – целевое финансирование является нарушением бюджетного законодательства;

12) подведомственность расходов бюджетов;

13) единство кассы [31].

Необходимые условия эффективной бюджетной системы:

1. Четкая иерархия. Должна существовать иерархия уровней власти с четким разграничением полномочий, при котором каждый из уровней власти является независимым от других в пределах своих полномочий.

2. Субнациональная автономия. Должна соблюдаться высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории.

3. Единый рынок. Центральная власть должна обладать достаточными полномочиями для обеспечения единства экономического пространства страны, которое означает отсутствие административных и экономических барьеров на пути перетока товаров, капитала и рабочей силы в пределах страны.

4. Жесткие бюджетные ограничения. Распределение доходов и заимствований между уровнями власти должно происходить в соответствии с жесткими бюджетными ограничениями.

5. Институциональная устойчивость. Центральное правительство не должно иметь возможности изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей [42].

Бюджет – это особое понятие, исторически сложившаяся экономическая категория, которая напрямую связана с появлением государства. Бюджет, формируемый на территории отдельной территории, является региональным.

Можно отметить, что под финансовой устойчивостью регионального бюджета понимают обусловленное внутренними и внешними факторами положение территории, которое характеризуется независимо от внешнего финансирования и создающее стабильность исполнения расходной части бюджета [67].

Бюджетная система региона как финансовая категория отражает движение потоков ресурсов и денежных средств по территории, обеспечивая эффективное социально-экономическое развитие субъекта РФ, повышение качества жизни с учетом объема аккумулируемых средств, что дает возможность стабильно развиваться территории и обществу в целом. При этом необходимо учитывать элементы финансовой устойчивости регионального бюджета (рис. 1.2).

Применение сложившихся условий и критериев обеспечивается через мобилизацию всех ресурсов и раскрытия потенциала региона для выполнения поставленных задач социально-экономического развития, что требует наличия эффективной системы управления бюджетной системой региона [30].

В целях определения показателей финансовой устойчивости субъекта РФ на определенный период применяют расчетно-аналитические методы: метод коэффициентов и метод экспертных оценок.



Рис. 1.2. Финансовая устойчивость региона и ее элементы

В отечественной научной риторике применяют такие понятия, как «финансовый потенциал» и «финансовое состояние региона».

Часто в экономических исследованиях происходит подмена понятия «финансового потенциала» на «налоговый потенциал», что не соответствует практике управления финансами субъекта РФ. Финансовый потенциал включает не только финансовые ресурсы, облагаемые налогами, но и те, которые не являются объектами налогообложения в рамках принятой налоговой системы или не подпадают под налогообложение в полном объеме.

О.П. Федоткина дает определение финансовой устойчивости территории: «это такое социально-экономическое состояние территории, при котором обеспечивается улучшение качества жизни населения за счет эффективного функционирования финансовых потоков внутри территориального образования, с сохранением сбалансированности их притока и оттока».

Согласно узкой трактовке финансовый потенциал сводится к определению «финансового потенциала территории», т. е. совокупности финансовых потенциалов предприятий, расположенных на ней. Расширенное понимание финансового потенциала связано с включением в его содержание следующих элементов: консолидированного бюджета; внебюджетных фондов, межбюджетных потоков, ценных бумаг, эмитированных органами власти и управления субъектов федерации или органами местного самоуправления, финансового потенциала предприятий и организаций всех форм собственности, средств населения, находящихся в наличной форме или в банках и иных финансовых институтах, а также в виде различных ценных бумаг; финансовых ресурсов институтов кредитно-финансовой системы региона, а также средств, привлекаемых банками с других территорий.

Финансовая устойчивость региона в значительной степени определяется конкурентоспособностью его экономики. Очевидно, что регионы с высоким уровнем конкурентоспособности располагают большими внутренними финансовыми возможностями, что сказывается на их финансовой устойчивости. И, напротив, благодаря финансовой устойчивости регион конкурентоспособен.

В целом под финансовой устойчивостью региона понимается сбалансированность денежных доходов и расходов региона и их пропорциональное изменение под воздействием внешних и внутренних факторов в целях обеспечения полномочий органов власти региона, его социально-экономического и политического развития в текущей и долгосрочной перспективе. Основным критерием, позволяющим качественно оценить финансовую устойчивость региона, является его финансовый потенциал» (рис. 1.3) [82].



Рис. 1.3. Структура финансово-инвестиционного потенциала региона

Н.М. Климова отмечает, что наиболее актуальным является результативный подход оценки финансового потенциала региона, который основан на «способности имеющихся ресурсов приносить доход, где учитывается только часть финансовых ресурсов, что не дает полной характеристики финансового потенциала региона, складывающегося в процессе производства, распределения, обмена и потребления общественного продукта» [46].

О.С. Кириллова выделяет элементы финансового потенциала:

- ресурсы, имеющиеся в распоряжении региона. К ним относятся финансовые, кредитные, инвестиционные, материальные ресурсы, обеспечивающие эффективную жизнедеятельность субъекта РФ;

- систему управления. В ней различаются три подсистемы: планирование, нацеленное на выявление потенциального успеха в будущем; реализация, направленная на создание нового потенциала и превращение существующего в факторы успеха; контроль, выполняющий функции проверки эффективности осуществления планов и решений и постоянного контроля за их достоверностью [45].

Другие авторы выделили элементы финансового потенциала субъекта РФ:

- бюджетно-налоговый потенциал региона – потенциальная возможность накопления финансовых ресурсов в бюджет;
- финансовый потенциал предприятий и организаций, зарегистрированных на территории региона – собственные свободные, привлеченные финансовые ресурсы;
- потенциал финансово-кредитной системы – финансовые ресурсы банковско-кредитной системы региона [78].

По нашему мнению, сущность понятия «финансовый потенциал региона» можно раскрыть с помощью данной трактовки. Финансовый потенциал – это комплекс аккумулируемых, привлеченных, сформированных в ходе хозяйственной деятельности общества финансовых ресурсов, направленных на управление специальных экономических институтов, обеспечивающих получение поставленных задач стратегического развития территории.

1.2. Финансовый потенциал в оценке устойчивости бюджетно-налоговой системы региона

Рассмотрим финансовый потенциал дотационного региона на примере Смоленской области. В Смоленской области бюджетная система опирается на положения Бюджетного кодекса РФ и закона Смоленской области от 28 мая 2008 года №65-з «О бюджетном процессе в Смоленской области» [12]. Смоленская область – форпост России на западном направлении. Областной центр – город Смоленск, находится на расстоянии 365 км от Москвы и 329 км от Минска.

Проект областного бюджета в Смоленской области создается и утверждается на 3 года (на очередной финансовый год и последующие 2 плановых периода). Проект бюджета формируется специальным органом исполнительной власти Смоленской области – Департаментом бюджета и финансов Смоленской области и вносится Губернатором на рассмотрение Смоленской областной Думе. Дума в 2-х чтениях рассматривает проект бюджета области и принимает областной закон.

Смоленская область обладает выгодным географическим положением, имеет достаточно большую территорию (49,8 тыс. км²), хорошую транспортную систему, образованное, квалифицированное население.



Рис. 1.4. Система управления финансами органами государственной власти в Смоленской области

Смоленская область имеет свои особенности: приграничное («ворота» в Европу) и пристольичное географическое положение (с возможностью перебазирования промышленных объектов из столиц и создания технологического кластера), является частью Нечерноземной зоны РФ (что требует применения высокотехнологического инновационного подхода в сфере АПК), где традиционные отрасли – скотоводство (высокое значение в рамках импортозамещения по говядине) и льноводство (растет спрос в связи с освоением Арктики и космоса), обладает развитыми сферами здравоохранения (медицинский туризм) и образования, в том числе высшего (иностранцы студенты), обладает высоким логистическим и туристическим потенциалом (возможность включения в «Золотое кольцо»), имеется качественная транспортная инфраструктура (магистраль федерального и регионального значения), наличие особо

охраняемых природных территорий, значительных водных ресурсов, через территорию Смоленской области пройдет платная трасса «Меридиан», связывающая Западный Китай и Европу, в рамках налаживания партнерских отношений с китайскими компаниями и провинциями КНР определены перспективные совместные бизнес-направления: автомобилестроение, фармацевтика, биотехнологии, сельское хозяйство, животноводство, мебельное производство, развитие технологий, сеть логистических центров.

В Смоленской области в 2016 г. Администрацией и Минэкономразвития РФ был создан Центр кластерного развития Смоленской области, оказывающий государственную поддержку предпринимателям МСП. В регионе пока действует 4 кластера (информационных технологий, композитный, льняной и туристический).

В результате в Смоленской области складывается следующая картина, которая отражена в SWOT-анализе (рис. 1.5).

В регионе традиционно развивается промышленность, сельское хозяйство, торговля и транспорт. Опираясь на статистику, ВРП области в период с 2017 по 2020 год в Смоленской области вырос (табл. 1.1).

На основе данных таблицы 1.1, валовой региональный продукт Смоленской области в 2020 году увеличился на 13,98% по сравнению с 2019 годом и составил 404639 млн руб. Нельзя не заметить, что эта динамика положительно влияет на экономическую составляющую области.

Минерально-сырьевой базой Смоленской области являются виды полезных ископаемых, обладающих осадочным происхождением. Наиболее распространены бурый уголь, разнообразные глины и суглинки, каменная соль, торф, песчано-гравийные материалы и булыжный камень, стекольные, формовочные и строительные пески, известняки, а также различные руды, охра, серый колчедан (рис. 1.6).

За анализируемый период происходит рост добычи полезных ископаемых (табл. 1.2). Полезные ископаемые в основном используются в строительстве и промышленности.

<p>S – Сильные стороны</p> <ul style="list-style-type: none"> • Благоприятное географическое расположение • Развитая транспортная инфраструктура • Наличие на территории магистральных газо- и нефтепроводов • Неиспользуемые с/х площади • Квалифицированные трудовые ресурсы • Наличие промышленных парков • Высокие достижения и динамика во внедрении лучших практик совершенствования инвестиционного потенциала, развития конкуренции • Многоотраслевая структура экономики, обеспечивающая устойчивость к изменению • Наличие территории опережающего социально-экономического развития • Сформированная институциональная и нормативно-правовая система управления инвестиционной деятельностью и государственной поддержки инвесторов • Сформированная система управления ГЧП-проектами и наличие опыта реализации энергосервисных контрактов 	<p>W – Слабые стороны</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дефицит бюджета • Неравномерность экономического развития • Административные и бюрократические барьеры при работе с инвесторами • Нестабильная политическая обстановка • Отсутствие аэропорта • Отсутствие инновационной составляющей у большинства организаций • Отсутствие технопарков, бизнес-инкубаторов • Замещение товаров местного производства импортными • Низкая емкость внутреннего рынка, связанная с низким уровнем потребительских расходов • Трудовая миграция в Москву и Московскую область, приводящая к вымыванию кадров
<p>O – Возможности</p> <ul style="list-style-type: none"> • Возможность производственно-технической кооперации с предприятиями Белоруссии • Потенциал в создании крупных транспортно-логистических центров • Переориентация на инновационное производство предприятий региона • Возможность использования с/х угодий • Возможность размещения на территории региона иностранных производств • Потенциал создания предприятий, ориентированных на обширный рынок Московской агломерации • Реализация крупных проектов • Использование потенциала «связующего звена» Российской Федерации и стран ЕС • Создание особой экономической зоны • Активизация привлечения иностранных инвестиций 	<p>T – Угрозы</p> <ul style="list-style-type: none"> • Угроза оттока квалифицированных кадров в более перспективные соседние регионы • Сокращение численности населения, старение населения, неблагоприятная демографическая ситуация • Низкий уровень заработной платы • Жесткая конкуренция за потенциальных инвесторов с другими регионами ЦФО • Конкуренция за инвесторов с другими регионами Центрального Федерального округа • Рост дисбаланса в уровне инвестиционной привлекательности муниципальных образований ввиду повышения инвестиционного потенциала отдельных территорий за счёт инструментов территориального развития • Низкая активность банковского кредитования в инвестиционном процессе

Рис. 1.5. SWOT-анализ Смоленского региона

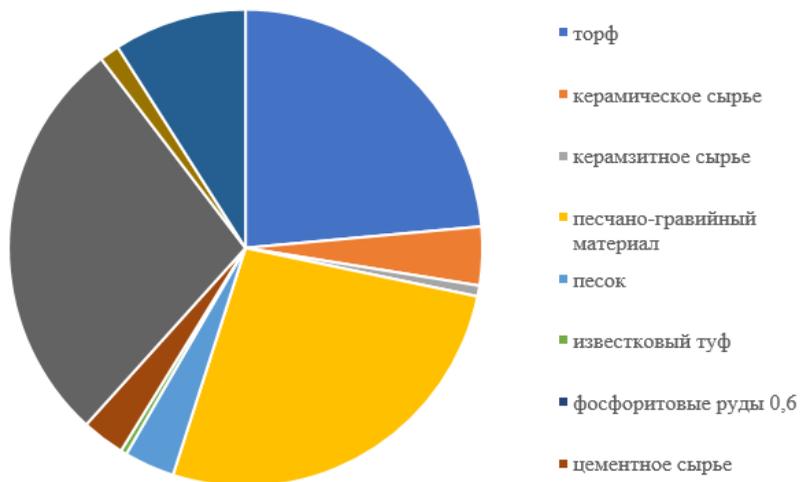


Рис. 1.6. Структура минерально-сырьевой базы Смоленской области [91]

В ведении Департамента Смоленской области по природным ресурсам и экологии находятся 55 особо охраняемых природных территорий регионального значения общей площадью 106 822 га. Общая площадь земель лесного фонда составляет 2 121,6 тыс. га, общий запас древесины на корню – 308,6 млн. м³. По Смоленской области протекает 1 149 рек, имеется 160 озер и 4 водохранилища, разведаны и широко используются 56 месторождений пресных подземных вод, открыты 12 месторождений сульфатно-кальциево-магниевого минеральных вод [110].

Таблица 1.1

Валовой региональный продукт по Смоленской области

Показатель	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Валовой региональный продукт, млн руб.	154681,1	256706,8	283725,5	313615,8	335059,9	348061,5	404639,0
Индекс физического объема, в % к предыдущему году	107,4	99,1	97,7	103,0	102,0	100,0	104,6
На душу населения, руб.	156567,3	266927,2	296810,1	329679,7	354239,9	370820,2	436033,4

Таблица 1.2

Объем добычи полезных ископаемых по Смоленской области

Полезное ископаемое	Единицы измерения	Количество месторождений	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Минеральное сырье регионального значения							
Торф	тыс. т	806	36	54	57		
Питьевые подземные воды	тыс. м ³	1					
Минеральные подземные воды	тыс. м ³ /сутки	150	186	190	192	183	177
Минеральное сырье местного значения							
Керамическое сырье (суглинки и глины легкоплавкие)	тыс. м ³	67	80	77	54		
Песчано-гравийный материал	тыс. м ³	92	5 920	6 041	6 662		
Песок строительный	тыс. м ³	61	143	163	189		

Источник: [91].

В регионе динамика природно-ресурсного потенциала имеет положительную тенденцию: увеличивается посевная площадь, поголовье крупного рогатого скота, хотя лесные ресурсы уменьшаются (рис. 1.7).

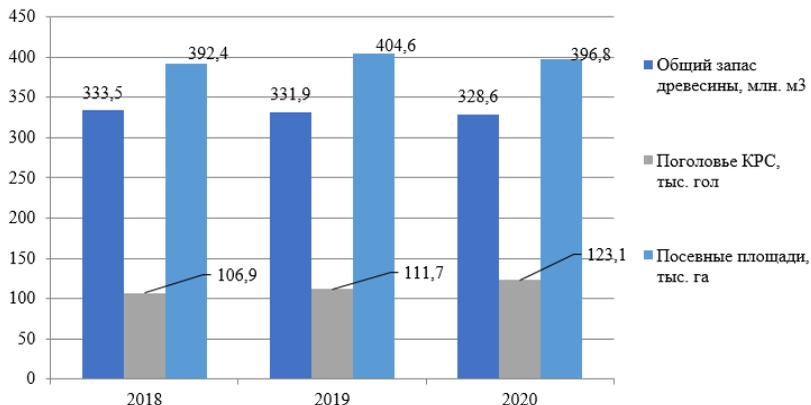


Рис.1.7. Параметры природно-ресурсного потенциала Смоленской области

Одним из важных показателей региона является индекс физического объема валового регионального продукта, который изображен на рисунке 1.8.

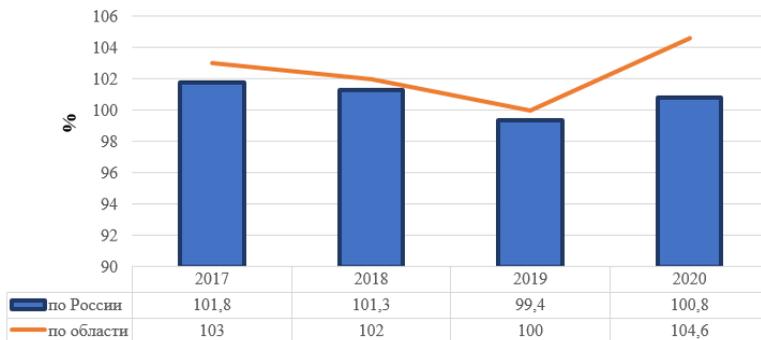


Рис. 1.8. Сравнение динамики индекса физического объема ВРП Смоленской области и ВВП России, %

За 2020 год по данным Смолстата наблюдается рост индекса физического объема ВРП, что, в свою очередь, благоприятно влияет на экономическую составляющую региона.

Следующий не менее значимый показатель – валовой региональный продукт на душу населения, который более наглядно представлен на рисунке 1.9.

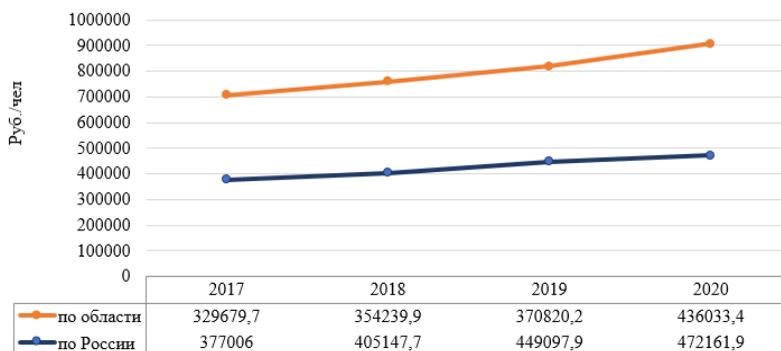


Рис. 1.9. Сравнение динамики ВРП Смоленской области на душу населения с уровнем ВВП на душу населения в России, руб./чел.

Опираясь на рисунок 1.9, можно отметить, что ВВП на душу населения по России значительно превышает показатель ВРП на душу населения по области.

Несмотря на то, что областные значения ежегодно растут, темпы роста по России выше, вследствие чего разность между показателями становится все больше.

Показатели валового регионального продукта и валового внутреннего продукта являются по своему экономическому содержанию весьма близкими показателями. Состав ВРП Смоленской области за 2020 год представлен в таблице 1.3.

На основе табличных данных подтверждается, что непосредственно лидирующую позицию в составе ВРП занимает обрабатывающее производство. Затем выделяется доля торговой отрасли, сельского хозяйства и строительства [104].

Таблица 1.3

Состав и структура ВРП Смоленской области
в 2020 году по отраслям

Отрасли	Доля, в ВРП, %
Обрабатывающее производство	24,6
Торговля	13
Сельское хозяйство	12,3
Строительство	9,5
Транспортировка	6,1
Государственное управление	5,7
Добыча полезных ископаемых	4,8
Здравоохранение и социальные услуги	4,3
Прочие виды деятельности	16

Согласно методике РА «Эксперт РА» инвестиционный потенциал Смоленской области находится в зоне ЗВ1, что отражает пониженный инвестиционный потенциал при умеренном риске (как и у большинства соседних регионов) (табл. 1.4).

Растут риски бюджетно-инвестиционного потенциала Смоленской области (рис. 1.10).

Таблица 1.4

Рейтинг Смоленской области по инвестиционному потенциалу
(методика «Эксперт РА»)

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Ранг Смоленской области			
Ранг потенциала	54	54	53
Ранг риска	48	39	44
Доля в общероссийском потенциале, (%)	0,06	0,06	0,65
Изменение доли в потенциале, (п.п)	–	– 0,003	0,005
Ранги элементов, составляющих инвестиционный потенциал Смоленской области			
Природно-ресурсный	72	72	72
Финансовый	60	60	60

Окончание таблицы 1.4

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Потребительский	56	56	59
Трудовой	47	50	52
Производственный	48	47	49
Инновационный	47	43	37
Туристический	41	42	42
Институциональный	32	29	30
Инфраструктурный	23	25	26
Изменение ранга потенциала	–	0	1
Рейтинг Смоленской области	3В1	3В1	3В1
Рейтинг Брянской области	3В1	3В1	3В1
Рейтинг Калужской области	3В1	3В1	3В1
Рейтинг Псковской области	3В2	3В2	3В2
Рейтинг Тверской области	3В1	3В1	3В1
Рейтинг Московской области	1А	1А	1А

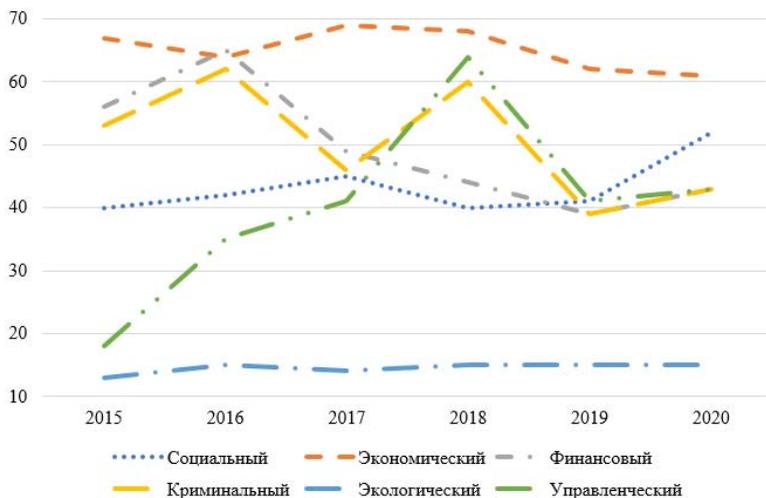


Рис. 1.10. Динамика рисков финансово-инвестиционного потенциала (по методике «Эксперт РА»)

В Смоленской области важную роль играет промышленность. При этом, растет задолженность юридических лиц, увеличиваются инвестиции на душу населения, что привело к повышению финансового потенциала экономики региона (рис. 1.11).

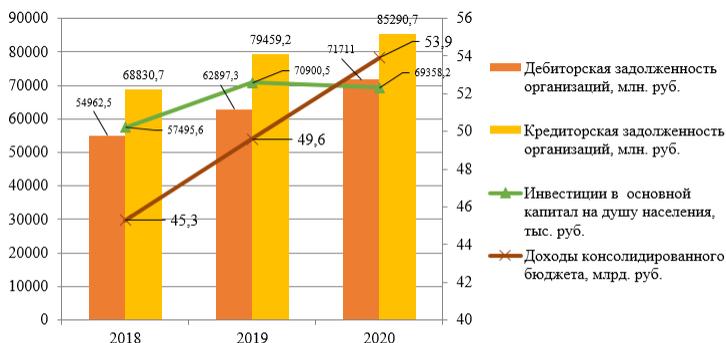


Рис. 1.11. Параметры финансово-инвестиционного потенциала Смоленской области

В 2020 г. объем инвестиций в Смоленской области составил 71,3 млрд руб., что на 24% выше уровня 2019 г. и связано с увеличением финансирования государством наиболее значимых объектов промышленности, сельского хозяйства и инфраструктуры [104]. За последнее время наметился рост производственного потенциала. Так, рост производства составил 126% к уровню 2010 г. (по России – 121%). Отсюда наблюдается увеличение валового регионального продукта на 4,5% к 2018 г. (рис. 1.12).

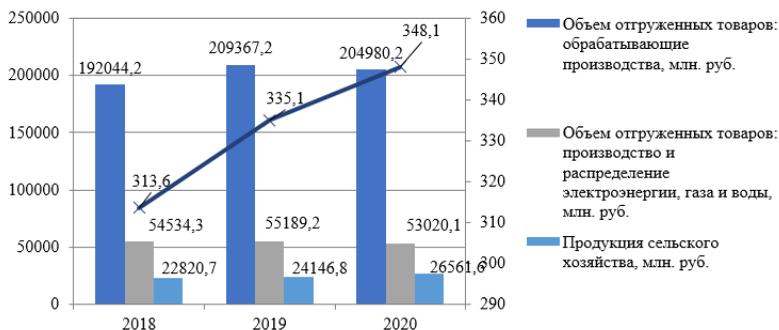


Рис. 1.12. Динамика параметров производственного потенциала Смоленской области

Важную роль в экономике региона играют жители, их движение и демографическое состояние. При этом в Смоленской области наблюдается достаточно высокий уровень убыли жителей по сравнению с соседними регионами (табл. 1.5).

Разберем модификацию этих показателей для Смоленской области и других областей, которые входят в ЦФО и пограничных с ней [104–107]. Численность жителей в Смоленской области на 1 января 2020 года была равна 934,889 тыс. чел. или 0,67 % населения России. По количеству населения среди пограничных областей, которые входят в состав Центрального федерального округа, самой немногочисленной на протяжении всего анализируемого периода является Смоленская область. Доля жителей Смоленской области была равна всего 2,4% граждан ЦФО.

Динамика численности жителей анализируемых областей за период с 2010 по 2019 годы представлена в таблице 1.6.

В регионе Смоленской области, так же как в Брянской и Тверской, на протяжении всего разбираемого периода ни разу не был отмечен позитивный темп прироста жителей, что указывает о неуклонном сокращении количества граждан анализируемых областей ЦФО. Рассмотрим показатели рождаемости, смертности и естественного прироста (убыли) населения в расчете на 1000 жителей для анализируемых областей.

Приведенные данные наглядно указывают на то, что у Смоленской области один из самых низких за рассматриваемый период показателей рождаемости (9,8) и практически самый высокий показатель смертности (16,3).

Во всех рассматриваемых областях отмечается естественная убыль населения, которая является самой значительной в Тверской и Смоленской областях (– 7,0 и – 6,5 соответственно).

Для всех областей, свойственно уменьшение показателя рождаемости, к примеру, для Смоленской области этот показатель понизился с 10,4 в 2010 году до 7,5 в 2019 несмотря на то, что в 2012–2014 годах было зафиксировано увеличение значения данного показателя.

Таблица 1.5

Динамика количества жителей отдельных областей ЦФО

Годы	Смоленская область		Брянская область		Тверская область		Калужская область	
	население, тыс. чел.	темп прироста, %	население, тыс. чел.	темп прироста, %	население, тыс. чел.	темп прироста, %	население, тыс. чел.	темп прироста, %
2010	993		1278,22		1353,39		1010,93	
2011	982,9	– 1,02	1275,35	– 0,22	1350,09	– 0,24	1009,19	– 0,17
2012	980,5	– 0,24	1264,42	– 0,86	1342,2	– 0,58	1008,23	– 0,10
2013	975,2	– 0,50	1253,67	– 0,85	1334,06	– 0,61	1005,59	– 0,26
2014	967,9	– 0,75	1242,6	– 0,88	1325,25	– 0,66	1004,54	– 0,10
2015	964,8	– 0,32	1232,94	– 0,78	1315,07	– 0,77	1010,49	0,59
2016	958,6	– 0,64	1225,74	– 0,58	1304,74	– 0,79	1009,77	– 0,07
2017	953,2	– 0,56	1220,53	– 0,43	1296,8	– 0,61	1014,57	0,48
2018	949,3	– 0,41	1210,98	– 0,78	1283,87	– 1,00	1012,16	– 0,24
2019	942,4	– 0,73	1200,19	– 0,89	1269,64	– 1,11	1009,38	– 0,27
2020	934,7	– 0,82	1192,49	– 0,64	1260,38	– 0,73	1002,58	– 0,67
Средний темп прироста/снижения		– 0,60		– 0,69		– 0,71		– 0,08

Таблица 1.6

Показатели естественного движения населения (на 1000 жителей)

Годы	Смоленская область			Брянская область			Тверская область			Калужская область		
	родилось	умерло	при- рост/ убыль	родилось	умерло	прирост/ убыль	родилось	умерло	прирост/ убыль	родилось	умерло	прирост/ убыль
2010	10,4	18,4	– 8,0	10,7	17,0	– 6,3	11,0	20,1	– 9,1	11,0	16,5	– 5,5
2011	10,4	16,8	– 6,4	10,9	16,1	– 5,2	11,0	18,7	– 7,7	10,9	15,4	– 4,5
2012	10,5	16,8	– 6,3	11,4	16,2	– 4,8	11,6	18,2	– 6,6	11,7	15,8	– 4,1
2013	10,6	16,4	– 5,8	11,1	15,9	– 4,8	11,4	18,1	– 6,7	11,7	15,2	– 3,5
2014	10,8	16,1	– 5,3	11,0	16,0	– 5,0	11,2	17,8	– 6,6	11,8	15,3	– 3,5
2015	10,5	16,3	– 5,8	11,4	15,8	– 4,4	11,2	17,3	– 6,1	12,6	15,0	– 2,4
2016	10,3	16,2	– 5,9	10,9	15,6	– 4,7	10,4	16,9	– 6,5	12,1	15,0	– 2,9
2017	9,1	15,5	– 6,4	9,5	15,3	– 5,8	9,7	16,2	– 6,5	10,8	14,8	– 4,0
2018	8,3	15,5	– 7,2	9,2	15,2	– 6,0	9,0	15,8	– 6,8	10,2	14,9	– 4,7
2019	7,5	15,1	– 7,6	8,3	14,7	– 6,4	8,6	16,3	– 7,7	9,8	15,1	– 5,3
Средние значения за период												
	9,8	16,3	– 6,5	10,4	15,8	– 5,3	10,5	17,5	– 7,0	11,3	15,3	– 4,0

Рынок труда в области имеет шаткое положение, что связано с недостатком рабочей силы и внутренней миграцией в соседние регионы. Структура занятости населения по отраслям подробно показана в таблице 1.7.

Таблица 1.7

Средняя численность занятых
по видам экономической деятельности

Отрасли	2019 г.		2020 г.	
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	%
Всего, в том числе:	411,4	100	407,2	100
Торговля оптовая и розничная; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов	72,0	17,5	70,9	17,4
Обрабатывающее производство	74,3	18,1	71,8	17,6
Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	22,2	5,4	21,5	5,3
Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	30,7	7,5	30,8	7,6
Образование	34,9	8,5	33,6	8,3
Строительство	33,6	6,9	27,9	6,8
Деятельность по операциям с недвижимым имуществом	11,7	2,8	10,9	2,7
Транспортировка и хранение	39,5	9,6	40,6	10,0
Предоставление прочих видов услуг	6,4	1,6	6,5	1,6

Динамика численности экономически активного населения в Смоленской области в течение 4 лет имеет отрицательную динамику, что непосредственно влияет на экономическую безопасность региона. Данные о рынке труда отражены в таблице 1.8.

Таблица 1.8

Состав и динамика рынка труда Смоленской области, тыс. чел.

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Всего рабочей силы	520,6	508,4	480,9	476,4
Численность занятых	490,7	482,2	455,6	451,2
Безработные	29,8	26,2	25,3	25,2

На основе данных из таблицы 1.8 видно, что общее количество рабочей силы и среднегодовой численности занятых в области постепенно снижается. Также можно сказать о значимости количества безработных (их численность уменьшается) и уровня безработицы, где наблюдается рост в условиях санкций.

Вместе с тем, трудоспособное население занимает 58%, и доля его падает. Уровень безработицы составляет 5,3%, что выше 2018 г. на 0,3%. Общая численность населения падает, миграция не компенсирует потери – сокращение мигрантов составило 361 чел. в 2020 г., хотя в 2018 г. наблюдался рост на 2253 чел., что негативно характеризует трудовой потенциал Смоленской области (рис. 1.13).

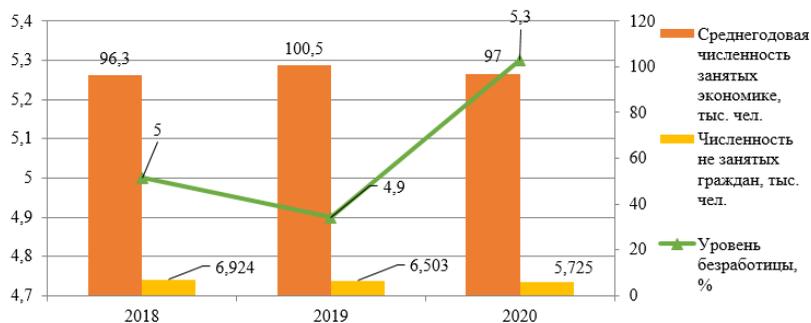


Рис. 1.13. Параметры трудового потенциала Смоленской области

Несмотря на то, что Смоленская область имеет выгодное географическое положение и обладает высоким потенциалом природных ресурсов, все же существуют значительные проблемы. Они непосредственно связаны с уменьшением численности населения, рабо-

чей силы и рождаемости. Также, с каждым годом растут внутренняя миграция и безработица. Помимо негативных тенденций есть и благоприятные, доля ВРП области в ВВП выше, чем среднероссийские показатели. С каждым годом значения ВРП возрастает.

По-нашему мнению, существенное влияние на численность экономически активного населения оказал рост смертности и миграционные процессы.

Демографическая обстановка является одним из важных факторов, на базе которых рассчитывается российский рейтинг регионов по качеству жизни. Рейтинг регионов каждый год проводится РИА Рейтинг на основе расчета интегральных рейтинговых баллов, учитывающих порядка 70 значений показателей, сводящихся в 11 категорий, характеризующих важнейшие аспекты качества жизни в Смоленской области и соседних с ней областях ЦФО (Брянская, Калужская и Тверская), изображен в таблице 1.9.

Таблица 1.9

Рейтинг регионов по качеству жизни Смоленской области

Регион	2018 г.		2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	рейтинг, балл	место						
Брянская область	45,27	49	46,225	41	46,615	40	49,343	36
Тверская область	41,521	59	46,225	58	42,194	53	46,046	51
Калужская область	53,043	21	53,369	21	53,017	21	57,436	18
Смоленская область	47,184	39	47,399	35	46,828	37	47,430	47

Источник: [104–107; 110].

Среди анализируемых областей наилучшей, в соответствии с этим рейтингом, является Калужская область, которая увеличила свое место в рейтинге, устойчиво остаётся на лидирующих позициях среди соседних регионов ЦФО.

Второе место занимает Брянская область, увеличившая свое место в рейтинге, что особенно видно в 2020 году. Тверская область усовершенствовала свое положение в анализируемом рейтинге и заняла третье место. Смоленская область очень сильно сдала свои позиции и ухудшила положение в данном рейтинге. В состав категорий «Демографическая ситуация», которая участвует в расчете интегрального рейтингового балла по качеству жизни регионов, входят такие значения показателей как коэффициент естественного прироста (убыли) населения, миграционный прирост (убыль) населения, изменение численности населения за три года.

По Смоленской области рейтинговым агентством RAEX за 2020 г. определен рейтинг инвестиционного климата как «пониженный потенциал», при наличии «умеренного риска», среди регионов страны определено 44 место по рангу риска (в 2019 г. – 39) и 53 место по рангу потенциала с долей в общероссийском потенциале 0,65%.

За анализируемый период по потребительскому потенциалу наблюдается рост показателей: потребительские доходы населения превышают потребительские расходы, увеличивается и средний размер пенсий, что требует особого внимания к качеству продуктов питания населения (рис. 1.14).

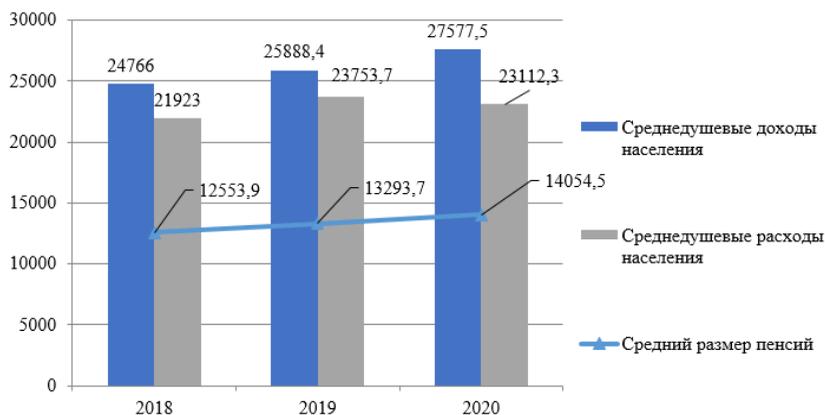


Рис. 1.14. Параметры потребительского потенциала Смоленской области

При этом потребительский потенциал один из самых низких в стране (59 место среди 85 возможных мест) (табл. 1.10).

Таблица 1.10

Оценка потребительского потенциала Смоленской области

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Среднемесячные душевые денежные доходы населения, тыс. руб.	24,766	25,8884	27,5775
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	16,9	16,4	16,3
Размер средней назначенной пенсии, тыс. руб.	12,5539	13,2937	14,0545
Среднемесячные душевые потребительские расходы населения, руб.	21,923	23,7537	23,1123
Количество собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения, ед.	243,8	242,6	242,6

Рассмотрим банковский потенциал Смоленской области (табл. 1.11).

Таблица 1.11

Кредитные организации и их территориальные представительства по состоянию на 01.09.2021

Регион	Операционные офисы	Кредитно-кассовые офисы	Операционные кассы вне кассового узла	Дополнительные офисы	Представительства	Филиалы	Головной офис
Российская Федерация	494 3	2082	649	18865	190	476	375
Центральный федеральный округ	100 7	266	269	5234	42	101	213
Смоленская область	42	6	4	68	1	2	0
Доля банков Смоленской области к наличию в ЦФО, %	4,17	2,26	1,49	1,30	2,38	1,98	0

За анализируемый период наблюдается уменьшение количества подразделений банков, прежде всего, за счет сокращения операционных офисов на 5 ед. с января 2020 г. по январь 2021 г. То есть происходит уменьшение представительства в связи с экономией средств и переходом на дистанционное обслуживание клиентов (рис. 1.15).



Рис. 1.15. Территориальное присутствие действующих кредитных организаций и их подразделений в Смоленской области

В составе представительств банковской системы в регионе наибольшую долю – 53% составляют дополнительные офисы, 33% занимают оперативные офисы, то есть структуры, имеющие широкий сектор предоставляемых банковских услуг. В Смоленской области не представлен сектор региональных банков (рис. 1.16).

Особую роль играют филиалы, которые занимают 2% в структуре территориальных представительств в Смоленской области, которые являются обособленным подразделением банка, осуществляющие операции или отдельные их виды (2 ед.), кроме того, одно представительство защищает права банка, но не проводит банковские операции (рис. 1.16).

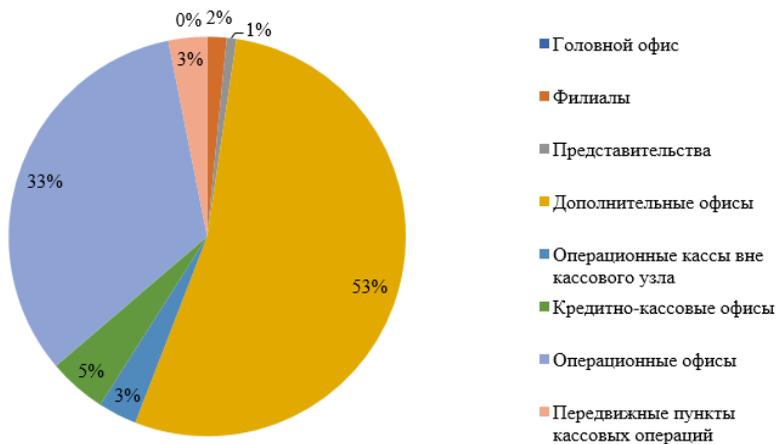


Рис. 1.16. Структура территориальных представителей кредитных организаций, представленных в Смоленской области (сентябрь 2021 г.)

Происходит повышение вкладов населения региона на 6%, причем основная доля вкладов (90%) представлена рублевыми счетами. Население взяло около 10 тыс. ипотечных кредитов (на 2,3 тыс. выше 2019 г.) на сумму 20 млрд руб. (рис. 1.17).

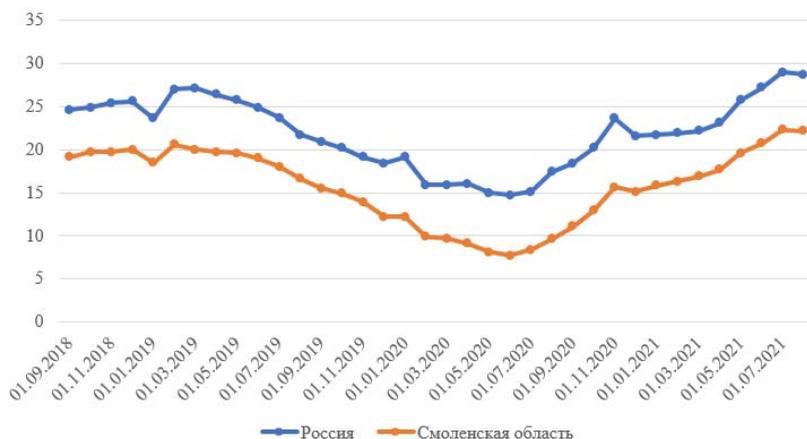


Рис.1.17. Тренд изменения ипотечного кредитования в РФ и в Смоленской области, % (г/г)

Повышается в 2021 г. спрос на кредиты у населения в целом (рис. 1.18).

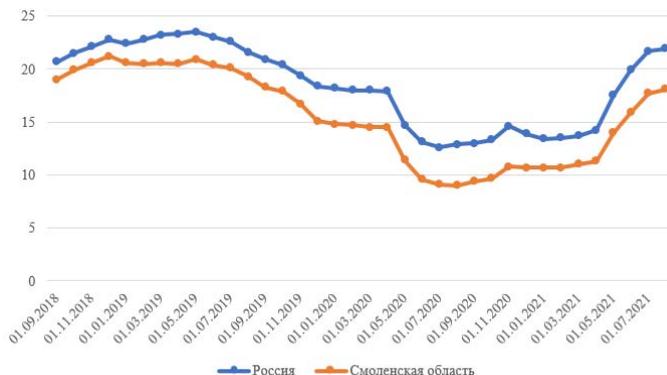


Рис. 1.18. Тренд кредитования физических лиц в РФ и в Смоленской области, % (г/г)

Активно предоставляются кредиты юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, рост составляет около 30% и более 60 млрд руб. Наибольшая доля предоставленных кредитов – 75% направлена в обрабатывающую промышленность, 6% – в торговлю, 8,5% – в химическую промышленность. Намечился рост кредитования сельскохозяйственного производства – в 2 раза, в строительство – на 85%, транспорт – на 68%. Общая динамика кредитования в регионе по сравнению с РФ представлена на рисунке 1.19.



Рис. 1.19. Темпы предоставления кредитов нефинансовым организациям в РФ и в Смоленской области, % (г/г)

Наметился тренд сокращения объема просроченной задолженности в общем объеме кредитования с 17,6 до 12,8% за последние 3 года, в том числе по строительству – в 2,3 раза, по торговле – в 2 раза, по агробизнесу – в 1,7 раза.

За анализируемый период происходит повышение правового потенциала Смоленской области (табл. 1.12).

Таблица 1.12

Правовой потенциал в системе бюджетно-налоговой системы
Смоленской области

Показатели	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г. (январь– сентябрь)
Выявлено преступлений экономической направленности, шт.	828	660	586	687	763
Ущерб от преступлений экономической направленности, тыс. руб.	661 372	2 233 518	881 709	726 988	396 972

В Смоленской области происходит снижение количества преступлений экономической направленности, что отражается на уровне правового потенциала региона (рис. 1.20).

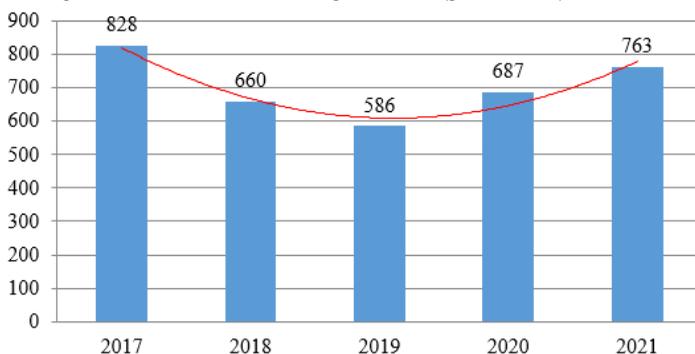


Рис. 1.20. Тренд выявленных преступлений, совершенных в экономической сфере Смоленской области, ед.

Для Смоленской области туристический потенциал пока носит вспомогательный характер развития экономики региона. Он характеризуется низким объемом платных туристических услуг (рис. 1.21).



Рис. 1.21. Объем платных туристических услуг в Смоленской области, млрд руб.

В Смоленской области объем туристических услуг рос до 2020 г., а затем наблюдается сокращение почти в 4 раза, такое же положение происходит и во внутреннем региональном туризме. В регионе создан туристический кластер, опирающийся на историческое наследие и значение г. Смоленска для страны как «ворота в Европу» (первое упоминание Смоленска – 863 г. от р.х.). Гнездово является крупнейшим комплексом археологических памятников, является археологическим заповедником, природным музеем-заповедником.

За анализируемый период происходит повышение налогового потенциала Смоленской области, что связано с влиянием прочих составляющих потенциала региона (рис. 1.22).



Рис. 1.22. Динамика налоговой нагрузки и налогового потенциала Смоленской области

В Смоленской области научно-инновационный потенциал имеет невысокий уровень (табл. 1.13).

Таблица 1.13

Научно-инновационный потенциал Смоленской области

Индикатор	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доля отгруженной инновационной продукции, %	12,1	15,7	25,0	23,9
Численность занятых сотрудников в НИОКР, %	0,2	0,2	0,2	0,13
Внутренние затраты на НИОКР, в % к ВРП	0,55	0,51	0,43	0,5

В результате рассмотренных составляющих бюджетно-налогового потенциала можно отметить, что в социально-экономическом развитии Смоленской области повышается потребность в импорте, который растет более высокими темпами, по сравнению с экспортом. В Смоленской области происходит сокращение предприятий малого и среднего предпринимательства и снижение среднегодовой численности работников, занятых в данном секторе экономики (табл. 1.14).

Сальдо по внешнеэкономическому обороту в Смоленской области отрицательное, то есть регион зависит от поставок товаров извне (табл. 1.15). Экспорт сократился на 11,6 % и составил 1001,8 млн долларов США за счет снижения экспортных поставок в страны дальнего зарубежья на 13,0 % и в страны СНГ – на 10,2 %.

Таблица 1.14

Развитие предпринимательства в Смоленской области

Показатель	10.01.2019	10.01.2020	10.01.2021	10.01.2022
Количество организаций, ед.	39160	38654	36823	37587
В том числе ИП	20905	21455	20068	20714
Среднесписочная численность работников, чел.	111583	108107	107751	101790

Источник: [114].

Стоимостные объемы импорта по отношению к 2019 году увеличились на 1,2 % и составили 1978,3 млн долларов США. По итогам 2020 года сложилось отрицательное сальдо торгового баланса, которое составило более 976,5 млн долларов США. Импорт товаров в Смоленскую область по стоимости превышает объемы экспорта из этого региона в 2 раза. По данным таможенной статистики в течение 2020 года предприятия и организации, зарегистрированные в Смоленской области, осуществляли торговлю со 115 странами мира. Их количество увеличилось по отношению к 2019 году на 1 страну.

Внешнеторговый оборот Смоленской области за 2020 год составил 2980,1 млн долларов США и по сравнению с 2019 годом уменьшился на 3,5 %. Рассматривая бюджетно-инвестиционный потенциал муниципальных образований в Смоленской области, можно отметить, что наблюдается его неравномерность по территории региона.

Наибольший потенциал наблюдается в муниципалитетах, находящихся вдоль магистралей и в пограничной зоне (табл. 1.16).

Экология в регионе ухудшается. Нарастает объем образованных отходов, резко растет объем отходов, поступивших от других организаций, усиливается размещение отходов на собственных объектах, как правило отходы просто захораниваются (табл. 1.17) [91].

Таблица 1.15

Внешнеэкономический потенциал Смоленской области, тыс. долл. США

Показатели	2019 г.		2020 г.		Темп роста, %	
	4 квартал	январь–декабрь	4 квартал	январь–декабрь	4 кв. 2020 г./ 4 кв. 2019 г.	2020 г. к 2019 г.
Товaroоборот	841192,5	3088535,3	895509,9	2980066,8	106,5	96,5
Экспорт	302243,4	1133360,8	297210,7	1001751,1	98,3	88,4
Импорт	538949,1	1955174,5	598299,2	1978315,7	111,0	101,2
Сальдо	- 236705,7	- 821813,7	- 301088,5	- 976 564,6	x	x

Таблица 1.16

Бюджетно-инвестиционный потенциал муниципальных образований Смоленской области

Потенциал				
Максимальный	Высокий	Средний	Низкий	Минимальный
г. Смоленск; МО «Вяземский район»; МО «Гагаринский район»; МО «Дорогобужский район»; МО «Сафоновский район»; МО «Рославльский район»; МО «Смоленский район»	МО «город Десногорск»; МО «Кардымовский район»; МО «Краснинский район»; МО «Руднянский район»; МО «Ярцевский район»	МО «Демидовский район»; МО «Монастырщинский район»; МО «Новодугинский район»; МО «Починковский район»; МО «Холм-Жирковский район»; МО «Шумяцкий район»	МО «Велижский район»; МО «Глинковский район»; МО «Духовщинский район»; МО «Ельнинский район»; МО «Сычевский район»; МО «Темкинский район»; МО «Угранский район»	МО «Ершичский район»; МО «Хиславичский район»
Центры развития, межрегиональное сотрудничество		Развитие приоритетных отраслей областного значения	Развитие небольших бизнесов местного значения	

Таблица 1.17

Экологический потенциал (объем отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы)), тыс. т

Отходы	Образовано	Поступило отходов из других организаций	Обработано отходов	Утилизировано отходами	Обезврежено отходов	Передача отходов другими организациями					Размещение отходов на собственных объектах	
						отходов	для утилизации	для обезвреживания	для хранения	для захоронения	хранение	захоронение
2015 г.												
всего	837	436	–	–	7,3	–	–	–	–	–	14,8	610
2016 г.												
всего	1093	457	–	–	4,1	–	–	–	–	–	15,8	502
2019 г.												
всего	1692	427	74	1241	105	12,8	383	15,5	0,16	59	18,9	247
2020 г.												
всего	1810	714	129	1261	187	24,5	412	11,3	0,2	36	20,8	382

На карте Смоленской области видно, что наиболее развитые муниципалитеты находятся на пути движения товаров по трассе Москва-Минск (кроме МО «Рославльский район» – крупного железнодорожного узла) (рис. 1.23).

Таким образом, в Смоленской области отмечается высокий уровень долговой зависимости, дефицита бюджета, усиливается убыль населения, в том числе занятого, происходит сокращение поголовья КРС, посевных площадей.



Рис. 1.23. Уровень состояния бюджетно-инвестиционного потенциала муниципальных образований Смоленской области

В 2020 году в наибольшей степени пострадали многие отрасли экономики, ориентированные на потребительский спрос: розничная торговля, платные услуги населению, общественное питание, пассажирооборот автомобильного транспорта, грузоперевозки.

В результате уменьшилось число индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных в регионе, падают результаты работы малого и среднего бизнеса. Регион зависит от внешних поставок товаров, в том числе продовольствия (29,9% в структуре импорта), что негативно влияет на продовольственную безопасность региона. То есть высокий потенциал не оправдывается результатами развития дотационного региона.

ГЛАВА 2. БЮДЖЕТ КАК ЭЛЕМЕНТ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА

2.1. Экономическая сущность регионального бюджета

Бюджет (англ. budget) – роспись доходов и расходов государства, которая составляется в определенный период на определенный срок.

А.Ю. Федорова, Н.И. Дорожкина, Н.М. Турбина отмечают, что «с возникновением первых государств, важнейшей из сфер деятельности государства является рациональное формирование и распределение доходов и расходов бюджетов бюджетной системы, с целью обеспечения стабильного и эффективного функционирования органов власти всех уровней» [81].

Исходя из этого, финансовой базой регионов является бюджет, формируемый и используемый путем реализации своих бюджетных прав на контролируемой территории.

В настоящее время региональные бюджеты выступают центральным звеном территориальных бюджетов и предназначены для выполнения функций и задач, возложенных на региональные органы государственной власти соответствующей территории: создание единого комплекса развития региона, обеспечение пропорционального развития производственной и непроизводственной сфер, координации и регулирования экономического и социального развития на подведомственной территории. Причем, наблюдается процесс активной регионализации социальных и экономических процессов: все большее количество функций такого регулирования переходит к региональным органам власти от федерального центра. То есть складывается картина усиления роли региональных бюджетов в развитии территории и расширения их значения в развитии отраслей и рынков сбыта, повышения уровня жизни населения, охраны окружающей среды.

Иностранные ученые, как правило, рассматривают бюджет как определенный план, характеризующий применяемые ресурсы и ожидаемые критерии развития территории в количественном выражении.

В Бюджетном кодексе РФ (ст. 15) говорится, что бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) – «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта Российской

Федерации» [4]. Через бюджеты регионов государство осуществляет экономическую политику путем предоставления регионам финансовых ресурсов, направляемых на увеличение их бюджетов и расширяющих функционал регионов.

К «особым (исключительным) чертам регионального бюджета относятся следующие:

- имеет возможность рассчитывать на финансовую помощь из федерального бюджета;

- является средством регулирования местных бюджетов» [35].

Р.М. Нуртдинов [59] для трактовки понятия «региональный бюджет» предлагает следующие подходы, применяемые разными отечественными авторами.

1. Региональный бюджет как законодательно закрепленная правовая категория.

Л.Л. Игонина рассматривает «региональный бюджет как финансовый документ, разрабатываемый и утверждаемый в форме законов субъектов РФ» [64].

2. Региональный бюджет как централизованный денежный региональный фонд, сформированный как план или смета.

М. И. Яндиев дает такое определение региональному бюджету: «это фонд денежных средств, образуемый и исполняемый по расходам на основе регионального акта – закона о бюджете – уполномоченной государственной структурой...» [87].

3. Региональный бюджет как исторически сложившиеся финансовые отношения.

Бюджет субъекта Российской Федерации в экономическом плане – система экономических отношений, возникающих при формировании и распределении бюджета как денежного фонда субъекта РФ. Денежный фонд – обособленная совокупность денежных средств, распределенная по определенным критериям на определенные элементы (группы), которые имеют целевое назначение, направления использования и распоряжающиеся ими органы власти.

Экономическая сущность регионального бюджета, по мнению Л.Л. Игониной, выражается «в его функциональном назначении: перераспределении валового регионального продукта с целью предоставления органам государственной власти субъекта РФ финансовых ресурсов путем формирования фонда денежных средств, обеспечива-

ющего реализацию их задач; государственном регулировании и стимулировании экономики региона; финансовом обеспечении региональной социальной политики; контроле за социально-экономическим развитием региона посредством формирования и использования централизованного фонда денежных средств» [64].

4. Региональный бюджет как закон, принимаемый региональными органами власти.

Т.В. Акимова, А.Ю. Выскребенцев, Е.А. Ермакова и др.: «бюджет субъекта Российской Федерации в правовом плане – финансово-правовой акт субъекта РФ, с помощью которого формируется и распределяется финансовый план субъекта РФ, принимается законом соответствующего субъекта, местного бюджета – решением представительного органа местного самоуправления» [32].

Совершенствование бюджетно-налоговых отношений в регионе происходит на основании нормативно-законодательных актов:

– Конституция Российской Федерации [1], Устав субъекта Российской Федерации;

– Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 21.12.2021, действующая с 01.01.2022) [7];

– Бюджетный (от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.05.2022) [4] и Налоговый кодексы Российской Федерации (от 31.07.1998 №146-ФЗ (ред. от 28.05.2022) [5];

– законы субъекта Российской Федерации, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

5. Региональный бюджет как сбалансированная структура доходов и расходов и поиска источников покрытия дефицита бюджета:

А.П. Балакина, рассматривая основы функционирования регионального бюджета, трактует понятие бюджета субъекта (региональный бюджет) как «форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ. Разрабатывается и утверждается бюджет субъекта РФ в форме закона субъекта РФ, он составляется на один финансовый год. Каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда [27].

А.Ю. Федорова, Н.И. Дорожкина, Н.М. Турбина: «устойчивое социально-экономическое развитие регионов не способно существовать без достижения устойчивого сбалансированного бюджета, являющегося основным его финансовым источником. Все это обуславливает важность достижения сбалансированности бюджета, особенно в условиях регионализации процессов экономического, политического и социального характера. Создание баланса в региональном бюджете является важнейшей задачей государственных органов власти, поэтому решение проблем обеспечения его сбалансированности, установления оптимального соотношения между доходами и расходами и покрытия их дефицита, в настоящее время являются весьма актуальными» [81].

6. Региональный бюджет как социальная категория, обеспечивающая потребности социально-незащищенных слоев населения [59].

7. Бюджет субъекта Российской Федерации в финансовом плане – отражает выполнение социальной, политической и экономической задач административно-территориального образования, что требует финансовых ресурсов, прежде всего, денежных фондов субъектов РФ. Финансовая категория бюджетной системы региона рассматривает совокупность денежных отношений по части перераспределения национального дохода и части национального богатства в целях аккумуляции, распределения и использования сформированного на территории региона денежных фондов, используемых для выполнения задач и функций субъекта Российской Федерации.

Основные направления использования средств региональных бюджетов:

- обеспечение функционирования органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- обслуживание и погашение государственного долга субъектов Российской Федерации;

- проведение выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;

- обеспечение реализации региональных целевых программ;

- формирование государственной собственности субъектов Российской Федерации;

- осуществление международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации;
- содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- обеспечение деятельности средств массовой информации субъектов Российской Федерации;
- оказание финансовой помощи местным бюджетам;
- обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень;
- компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов местных бюджетов [77].

Отсюда выделим несколько подходов, используемых в научной литературе при трактовке понятия «региональный бюджет» (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Подходы к определению понятия «региональный бюджет»

Л.Л. Игонина отмечает, что «бюджет субъекта РФ (региональный бюджет) обладает такими существенными признаками, как:

- временная характеристика;
- денежная форма;
- обязательность исполнения по доходам и расходам;
- правовое оформление создания и реализации и др.

Вместе с тем, он имеет и специфические черты, обусловленные его принадлежностью к региональному уровню бюджетной системы.

Специфика регионального бюджета состоит в том, что он концентрирует финансовые ресурсы, направляемые на развитие экономики и социальной сферы региона. Кроме того, существенные особенности региональных бюджетов проявляются в их особой роли в системе межбюджетных отношений, связанных с разграничением доходов и расходных обязательств между бюджетами различных уровней бюджетной системы, формами и методами межбюджетного регулирования. Бюджеты субъектов РФ, с одной стороны, могут получать межбюджетные трансферты из федерального бюджета, а с другой – из их средств предоставляются безвозмездные перечисления местным бюджетам» [64].

Кроме того, ресурсы, накапливаемые в региональных бюджетах, определяют границы возможностей территории обеспечивать свободное применение в целях исполнения вопросов жизнедеятельности общества, управления социально-экономическим развитием региона, обеспечивая стабильность бюджета.

Через региональные бюджеты государство создает условия выравнивания уровня социально-экономического развития регионов. Особенно подтягивая те, так называемые «дотационные» территории, которые исторически, географически, климатически имеют более худшие условия для своего развития через проводимые программы, в том числе разрабатываемые в регионах и финансируемые из федерального и регионального бюджетов.

Формирование территориальных бюджетов в качестве финансовой категории предполагает изучение качественных и количественных признаков, характеризующих данную категорию, свойств, определяющих ее характерные черты, определяющие специфику развития регионов. К таким чертам можно отнести: возможность рассчитывать на финансовую помощь из вышестоящего бюджета; первоочередные задачи и проблемы социально-экономического развития региона.

В статье 14 БК РФ говорится, что «каждый субъект Российской Федерации имеет собственный бюджет и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда. Выделяют бюджет региона и консолидированный бюджет региона.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) и бюджет территориального государственного внебюджетного фонда предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

Консолидированный бюджет – свод бюджетов всех уровней бюджетной системы. Бюджеты регионов характеризуются отношениями экономического характера, которые направлены на создание, использование финансовых ресурсов для эффективного осуществления регионального управления органами государственной власти субъектов РФ на определенной территории.

Консолидированные бюджеты законодательными органами не утверждаются и, по сути, являются статистическим сводом бюджетных показателей, сгруппированных по доходам и расходам, источникам поступления средств и направлениям их использования. Основная функция консолидированных бюджетов – информационная. Показатели доходов и расходов консолидированных бюджетов используются при анализе экономической политики государственной власти и экономического роста территории. Например, показатели консолидированного бюджета страны изучают для того, чтобы оценить значимость для государства общественного сектора и степень его воздействия на экономику. К числу важнейших показателей относятся объем доходов и расходов консолидированного государственного бюджета в абсолютном выражении и доля в ВВП страны.

В России составляется несколько типов консолидированных бюджетов в зависимости от территориального деления.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района. Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между

этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации» [4].

Консолидированный бюджет Российской Федерации – это свод федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами).

В консолидированный бюджет региона включаются сам бюджет региона, бюджеты городов регионального подчинения, консолидированные районные бюджеты, которые объединяют административно входящие в состав района бюджеты местных органов власти.

Бюджеты региона выступают основным каналом доведения до населения конечных результатов общественного производства, направляются ресурсы на развитие местной промышленности, ЖКХ и др.

В аналитических целях в России также используется понятие «расширенный» бюджет, который включает в себя не только бюджетные показатели консолидированного бюджета РФ, но и показатели бюджетов государственных внебюджетных фондов (включая территориальные). В результате именно расширенный бюджет показывает суммарно бюджетные потоки, проходящие через бюджетную систему России [32].

«Использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации не допускается» [4].

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих в связи с осуществлением органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4].

Федерации», и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета [6].

Бюджеты субъектов РФ представляют второй уровень бюджетной системы РФ. В настоящее время бюджеты субъектов РФ включают бюджеты республик в составе РФ, краев, областей, автономных округов, районов, городов, районов в городах, поселковых и сельских органов самоуправления. Бюджеты, включаемые в бюджетную систему Российской Федерации самостоятельные: региональные, не включаются в федеральный, а местные – в региональные бюджеты. Список субъектов РФ закреплен в Конституции РФ – статья 65, часть 1 [1].

А.П. Балакина так характеризует этапы развития региональной бюджетной системы: «виды и количество региональных бюджетов в Российской Федерации определяются ее государственным и административным устройством, закрепленным Конституцией РФ. В 1993 г., когда была принята Конституция, количество субъектов РФ составляло 89. С 1 марта 2008 г. после объединения ряда регионов их общее число сократилось до 83. С 18 марта 2014 г. после присоединения Республики Крым к России и образования двух новых субъектов (Республика Крым и город федерального значения Севастополь) в Российской Федерации насчитывается 85 субъектов. Региональные бюджеты РФ представлены 22 республиканскими, 9 краевыми, 46 областными, 1 областным бюджетом автономной области, 4 окружными и 3 бюджетами городов федерального значения» [27].

Как правило, «в отчетах Росстата по регионам присутствует больше позиций, чем 85, а именно 87, т.к. статистика дается, как в целом по Тюменской области (включая ХМАО и ЯНАО), так и отдельно. Та же ситуация с Архангельской областью – как вместе с Ненецким АО, так и отдельно). В списке всего 86 позиций. Код 99 – Иные территории, включая город и космодром Байконур – не является регионом России» [109].

Полный список регионов РФ под названием «Справочник субъектов Российской Федерации» (Справочник ССРФ) приведен на сайте ФНС России [112].

Роль региональных бюджетов субъектов Российской Федерации в экономическом и социальном развитии, по мнению А.П. Балакиной [27], показана на рисунке 2.2.

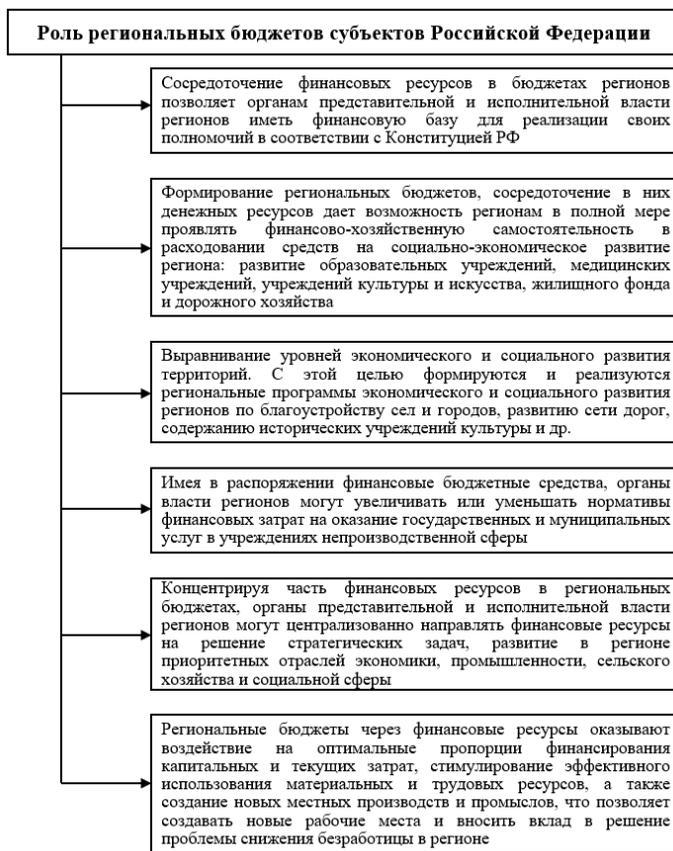


Рис. 2.2. Роль региональных бюджетов субъектов Российской Федерации

Отмечая особую роль территориальных бюджетов, необходимо учитывать и влияние внешних воздействий: кризисных явлений в экономике страны в целом, положительной динамики уровня инфляции и несбалансированности финансовой системы в условиях финансовых санкций, разрыва логистических связей, кооперации в промышленности, сокращения малого и среднего бизнеса и падения уровня жизни населения, ликвидации региональной банковско-кредитной системы.

Таким образом, формально бюджет региона является финансовым планом, где сбалансированы доходы и расходы региона, отражены источники финансирования дефицита регионального бюджета, целевая направленность применения его ресурсов.

Рассмотрим основные задачи, которые выполняет бюджет территории (рис. 2.3).

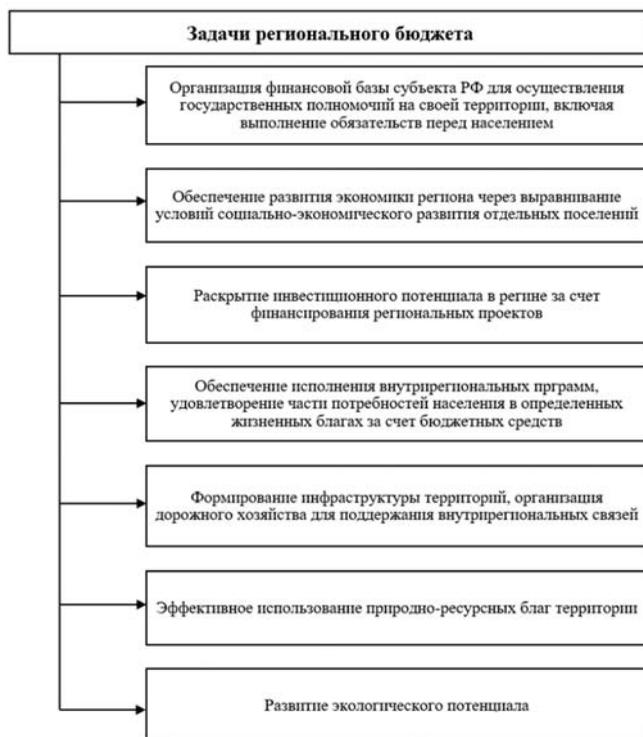


Рис. 2.3. Задачи регионального бюджета в условиях импортозамещения

Государство с помощью региональных бюджетов проводит экономическую политику, балансирует социально-экономическое развитие соответствующей территории, определяет национальную бюджетную политику с учетом особенностей регионов – исторических, географических, военных, климатических, демографических условий, на основании чего разрабатываются программы и про-

екты инвестиций, формирования основного капитала, определяются производственные мощности в рамках импортозамещения в условиях экономической войны со стороны «недружественных стран».

Региональный бюджет выполняет несколько функций:

– перераспределительная, проявляется путем формирования и распределения централизованных фондов денежных средств по уровням государственной и территориальной власти и управления;

– государственное регулирование и стимулирование экономики через созданный механизм, специальные инструменты, применяемые в рамках государственного управления для целенаправленного воздействия на темпы производства, капитала и частных сбережений, изменение структуры спроса и потребления;

– контрольная, применяется в сфере образования и использования централизованных фондов денежных средств;

– аллокационная – распределение финансовых потоков в соответствии с заданными направлениями, которые связаны с выполнением государственных функций (защита правопорядка, дорожное строительство, безопасность, защита прав).

В зарубежной практике имеются следующие модели построения регионального бюджета:

– распределение бюджетов по категориям распределяемых налогов (базовых региональных налогов) с минимумом перераспределения поступающих налогов, что обеспечивает стабильность бюджета региона, но требует равномерности развития региона;

– следующая модель опирается на разделении доходов от налогов на основе фиксированной процентной ставки, распределяющей налоги между центром и бюджетом региона;

– возможна модель, которая предусматривает изъятие определенной части региональных налогов в центральный бюджет, что может привести к полной децентрализации бюджетной системы.

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и представительным органом муниципального образования принимаются нормативные правовые акты, где определены функции и основные задачи, которые выполняют региональные и муниципальные финансовые органы в рамках установленных полномочий (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Функции финансовых органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления [64]

В некоторых странах бюджетный год не совпадает с календарным и начинается не с 1 января, например, в Японии, Канаде, Великобритании, Индии – с 1 июля, в США – с 1 октября, Швеции, Норвегии, Пакистане – с 1 июля.

В соответствии с Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» организация финансового органа и иных органов исполнительной власти производится высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ [6]. Согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание местного финансового органа в системе местного самоуправления осуществляется представительным органом местного самоуправления [7].

Осуществление подготовки проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период выступает важнейшей задачей финансового органа, от качества его разработки зависит полнота и точность параметров развития системы государственного управления финансовыми ресурсами на уровне территории.

Принятие закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в комплексе с Перспективным финансовым планом выступают инструментом осуществления финансовой и бюджетной политик.

При подготовке проекта опираются на исполнение требований законов, нормативных правовых актов органов государственной

власти и органов местного самоуправления, а также учитывая договоры и соглашения расходных обязательств соответствующей территории. Такое положение требует создания комплексной системы организации учета и ведения перечня расходных обязательств, выбора наиболее перспективной методики расчета и оценки финансовых ресурсов и денежных потоков, создание под пометку дня правил и процедур определения источников средств и направлений расхода (включая выполнение долговых обязательств перед федеральным бюджетом для дотационного региона) субъекта РФ (муниципального образования).

При определении проекта бюджета территорий финансовые органы обеспечивают соблюдение установленных бюджетным законодательством сроков подготовки, содержание, обосновывающие материалы.

В целях выполнения функций финансовым органам территорий ставятся следующие задачи, позволяющие определять основные параметры социально-экономического развития территорий (рис. 2.5).

Период, на который формируются и утверждаются региональные бюджеты – бюджетный цикл, который в РФ определен на три года (очередной год и плановый финансовый период). При этом показатели второго и третьего годов являются базой следующего бюджетного цикла, то есть применяют подход планирования на основании «скользящей (плавающей) трехлетки», который обеспечивает стабильность развития территории и гибкость реагирования на внешние и внутренние угрозы и риски.

Подход «скользящей трехлетки» создает условия преимущественного и предсказуемого развития территории, применения рациональной бюджетно-налоговой политики через определение долгосрочных целей, появляется возможность заключения долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов, реализуются государственные (муниципальные) программы и проекты, повышается эффективность бюджетных расходов.

«Структура расходов региональных бюджетов неодинакова и зависит от объема местного хозяйства и подведомственности его региональным органам различного уровня. Например, для бюджетов областей и городов характерен большой удельный вес в расходной части (до 40%) затрат на жилищно-коммунальное хозяйство, объекты которого находятся в ведении областных и городских органов власти. Около половины всех расходов бюджетов

краев, областей и городов приходится на финансирование здравоохранения, просвещения и науки. В бюджетах более низкого уровня – районных, поселковых и сельских – преобладают расходы на народное образование и здравоохранение. Важным направлением расходования средств местных (региональных) бюджетов в настоящее время является также финансирование экологических программ» [39].

Ю.А. Крохина дает такое определение бюджетному процессу на уровне субъекта РФ: «это регламентированная нормами процессуального бюджетного права деятельность субъекта РФ по составлению, рассмотрению и утверждению бюджета субъекта РФ, его исполнению, а также составлению и утверждению отчета о его исполнении» [49].

Л.Л. Игонина отмечает, что бюджетный процесс осуществляется путем деятельности определенного действующим законодательством круга субъектов – участников бюджетного процесса, наделенных полномочиями, реализуемыми на одной или нескольких стадиях бюджетного процесса (приложение 1) [64].

Таким образом, складывающиеся отношения между разными уровнями бюджетной системы создают: ее единство, сбалансированность интересов участников бюджетной системы, обеспечение законодательного разграничения расходных полномочий и ответственности и доходных источников бюджетной системы, а также организация перераспределения средств между бюджетами для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

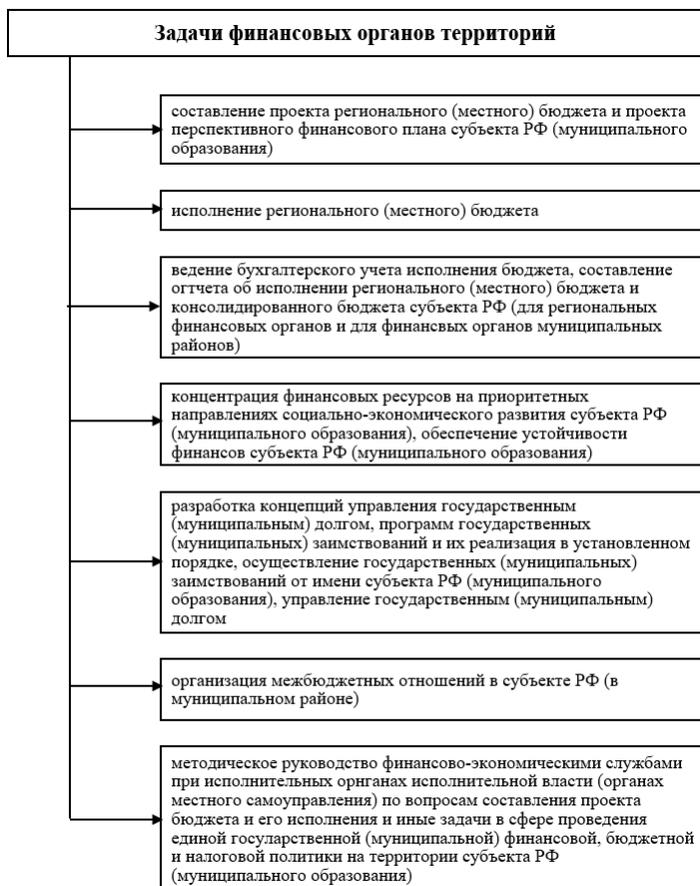


Рис. 2.5. Задачи финансовых органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления [64]

Также Л.Л. Игонина выделила бюджетные полномочия для каждого участника бюджетного процесса в соответствии с принятыми законами и нормативными актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и местных администраций (приложение 2) [64].

Можно выделить следующие стадии бюджетного процесса на уровне субъектов РФ, которые осуществляются по правилам, присущим другим уровням:

- 1) формирование проекта регионального бюджета;

- 2) рассмотрение проекта регионального бюджета и его утверждение;
- 3) исполнение регионального бюджета;
- 4) создание отчета об исполнении бюджета и принятие (утверждение) отчета.

Финансовый орган территории обеспечивает исполнение бюджета, что предполагает минимальное отклонение от утвержденных законом (решением) показателей.

Обеспечение регулирования бюджетного процесса в регионах происходит на основе нормативных правовых актов субъекта РФ в соответствии с федеральным законодательством.

До начала финансового года Правительство РФ доводит до исполнительных и законодательных органов власти регионов параметры прогноза социально-экономического развития РФ на следующий финансовый год.

Рассмотрение и утверждение проекта бюджетов субъекта РФ осуществляется по-разному, но единым требованием является поэтапное рассмотрение проекта бюджета законодательным (представительным) органом власти субъекта РФ.

Закон Смоленской области от 28 мая 2008 года №65-з «О бюджетном процессе в Смоленской области» определяет процедуру бюджетного процесса в Смоленской области:

«1. Проект областного бюджета составляется и утверждается сроком на три года (на очередной финансовый год и плановый период).

2. Проект областного закона об областном бюджете утверждается путем изменения параметров планового периода утвержденного областного бюджета и добавления к ним параметров второго года планового периода проекта областного бюджета.

3. Проект областного закона об областном бюджете вносится на рассмотрение Смоленской областной Думы Губернатором Смоленской области не позднее 1 ноября текущего года.

4. Смоленская областная Дума рассматривает проект областного закона об областном бюджете в двух чтениях.

5. Председатель Смоленской областной Думы на основании заключения Бюджетного комитета принимает решение о том, что проект областного закона об областном бюджете принимается к рассмотрению Смоленской областной Думой либо подлежит воз-

врату Губернатору Смоленской области, если состав представленных документов, материалов и проектов областных законов не соответствует требованиям.

6. Смоленская областная Дума рассматривает проект областного закона об областном бюджете в первом чтении не позднее 24 дней со дня принятия председателем Смоленской областной Думы решения о принятии указанного законопроекта к рассмотрению Смоленской областной Думой.

7. Субъекты права законодательной инициативы в течение девяти дней со дня принятия проекта областного закона об областном бюджете в первом чтении направляют свои поправки по предмету второго чтения в Смоленскую областную Думу.

8. В течение четырех дней с момента окончания срока подачи поправок субъектами права законодательной инициативы Бюджетный комитет и профильные комитеты проводят экспертизу представленных поправок и готовят сводные таблицы поправок по показателям областного бюджета, являющимся предметом рассмотрения во втором чтении. Дальнейшему рассмотрению подлежат исключительно поправки, прошедшие экспертизу в Бюджетном комитете и профильных комитетах.

9. В случае отклонения Губернатором Смоленской области областного закона об областном бюджете указанный областной закон рассматривается Смоленской областной Думой повторно в порядке, установленном областным законодательством».

10. В случае непринятия закона о бюджете субъекта РФ до начала нового финансового года орган государственной власти субъекта РФ принимает постановление о праве осуществления бюджетного финансирования на определенный срок в объеме 1/12 расходов предыдущего года [12].

Исполнение бюджета РФ обеспечивается высшим исполнительным органом государственной власти РФ. Кассовое исполнение региональных бюджетов проводится Федеральным казначейством (ст. 215.1 БК РФ). Срок исполнения бюджета субъекта РФ начинается с 01.01 по 31.12 года, на который утвержден бюджет.

Отчет об исполнении регионального бюджета передается на рассмотрение законодательному (представительному) органу государственной власти, в финансово-контрольный орган (контрольную, счетную палату) субъекта РФ. Законодательный (исполнительный) орган региона принимает решение в форме закона об

утверждении отчета или о его отклонении (несоответствие исполнения утвержденному бюджету, росписи доходов/расходов бюджетными ассигнованиям при условии не введения режима сокращения расходов), что публикуется в официальных СМИ. При этом может быть назначен внутренний аудит отчета об исполнении бюджета, осуществляемый органами Минфина России по установленным соглашениям между исполнительными органами субъекта и Минфином России (законодательный орган принимает отчет после получения аудиторского заключения контрольно-счетного органа). В случае отклонения отчета, орган исполнительной власти имеет право обратиться в прокуратуру для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц. Законодательный орган может возбудить процедуру привлечения к ответственности исполнительного органа или его должностных лиц [49].

В современных условиях, как отмечает С.С. Артемьева, «развитие механизмов формирования доходов бюджетов регионов сводится к совершенствованию регулирующей составляющей, а именно: закреплению нормативов отчислений от федеральных налогов и совершенствованию методик предоставления финансовой помощи. Вместе с тем, при всей важности межбюджетных отношений указанные меры не достаточны для повышения уровня бюджетной самостоятельности регионов» [24].

Бюджетно-налоговая структура региона имеет следующие требования:

- независимость региональных органов власти;
- поддержание социального, национально-этнического, инфраструктурного, природно-ресурсного, экологического потенциала территорий в интересах жителей;
- разработка перспектив развития территории;
- создание целевой региональной ориентации в рамках общей государственной бюджетно-налоговой системы. При проведении бюджетно-налоговой политики должно быть четкое распределение сферы деятельности между федерацией и регионами, центр не может вмешиваться в дела регионов и изменять статьи бюджетов регионов.

Наиболее глубоко раскрыли систему критериев оценки эффективности функционирующей бюджетной системы и проводимой бюджетной политики Т.В. Акимова, А.Ю. Вискребенцев, Е.А. Ермакова «(прозрачность, устойчивость, подотчетность, автономия, консолидация, преемственность, результативность):

1. Бюджетная прозрачность обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами;
- необходимыми и достаточными показателями для проведения межстрановых, межрегиональных и межведомственных сравнений.

2. Для обеспечения бюджетной устойчивости необходимы:

- прогнозирование основных параметров бюджетной системы на средне- (до трех лет) и долгосрочную (свыше трех лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) сбалансированности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки;
- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы, в том числе возникающих вследствие принятых решений или средне- и долгосрочных тенденций новых обязательств;
- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта отдельных товаров в виде суверенных фондов (стабилизационных (резервных) фондов и фондов будущих поколений).

3. Бюджетная подотчетность требует:

– ежегодного проведения независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;

– наличия и соблюдения нормативно установленных процедур внешней и внутренней проверки соблюдения бюджетного законодательства и ответственности за его нарушения;

– наличия и соблюдения формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе при осуществлении государственных (муниципальных) закупок;

– регулярного проведения анализа и оценки качества управления общественными финансами (для публично-правовых образований) или финансового менеджмента (для органов исполнительной власти и учреждений) с поддержкой мер по его повышению;

– по мере развития внутреннего финансового аудита в общественном секторе переориентации внешнего финансового контроля на оценку его эффективности.

4. Бюджетная автономия подразумевает:

– законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между публично-правовыми образованиями;

– сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между публично-правовыми образованиями расходных обязательств и доходов;

– возможность и заинтересованность для региональных и местных властей самостоятельно формировать свои расходные обязательства и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ;

– объективную, формализованную и прозрачную систему бюджетного выравнивания;

– наличие стимулов для повышения эффективности управления региональными и местными финансами и, при необходимости, санкций, обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований.

5. Бюджетная консолидация предполагает, что в публично-правовом образовании:

- бюджетный процесс организован как форма (способ) исполнения расходных обязательств, в том числе с нормативно установленными особенностями в отношении расходных обязательств и (или) бюджетных ассигнований разных типов;

- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете без увязки определенных видов доходов и расходов, в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных/резервных фондов и фондов будущих поколений);

- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;

- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств;

- четко и однозначно определены ответственность и полномочия участников бюджетного процесса.

6. Бюджетная преемственность предполагает:

- составление и утверждение годового бюджета в соответствии с бюджетными проектировками на средне- и долгосрочную перспективу;

- наличие и соблюдение формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) ранее одобренных параметров и продления среднесрочных бюджетных проектировок;

- наличие и применение формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов;

- наличие предопределяемых действующей политикой трансфертов населению, в том числе социальных, и бюджетных программ (действующих расходных обязательств разных видов);

- наличие и соблюдение правил и процедур определения ресурсов для принятия новых расходных обязательств в рамках принятых бюджетных предпосылок и ограничений;

- установление для ведомств «потолков» (лимитов) бюджетных ассигнований на среднесрочный период.

7. Для достижения бюджетной результативности необходимы:
- установление для каждого ведомства системы целей, ожидаемых результатов деятельности и отчетности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;
 - обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и должностных лиц (в том числе менеджеров бюджетных программ) для достижения планируемых результатов в рамках принятых финансовых ограничений;
 - использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе в соответствии с объемом и качеством реально предоставленных ведомствами и учреждениями общественных услуг;
 - наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периоде;
 - наличие и применение методов оценки полной стоимости бюджетных программ и общественных услуг» [32].

2.2. Состав и структура регионального бюджета

Доходы регионального бюджета – денежные средства, которые поступают в безвозмездном порядке в рамках бюджетного законодательства в распоряжение органов государственной власти субъектов РФ. Состав доходной части регионального бюджета приведен в приложении 3.

Доходы региональных бюджетов включают: налоговые доходы; неналоговые доходы; иные поступления. Основу формирования регионального бюджета составляет группа налоговых и неналоговых поступлений, перечислений безвозвратного и безвозмездного характера. Рейдирующие доходы – федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год [101].

Расходы регионального бюджета – денежные средства, поступающие из бюджетного фонда на финансирование поставленных на территории задач и функций органов региональной государственной власти.

Расходы вносятся в бюджет согласно единым методическим основам формирования, установленных нормативов бюджетной обеспеченности, покрытия затрат на оказание государственных услуг. Формирование расходов региональных бюджетов на 2022–2024 годы осуществляются на основе Методики и порядка планирования бюджетных ассигнований регионального бюджета. Сходными данными для расчета расходов принимаются бюджетные ассигнования, утвержденные региональным законом о региональном бюджете, учитывается финансовая оценка (бюджетный эффект) оптимизации расходов регионального бюджета, установленная в Плана мероприятий по росту доходного потенциала региона, оптимизации расходов регионального бюджета и сокращения государственного долга региона.

Органы государственной власти регионов и органы местного самоуправления имеют право увеличивать нормативы финансовых затрат на оказание государственных и муниципальных услуг. Формирование территориальных бюджетов направлено на обеспечение поступательного развития подведомственного пространства, выполнения государственных программ, решения социальных задач по материальной защите отдельных групп населения, выполнения требований по охране здоровья и повышению уровня образования.

Программные расходы в расходной части бюджета отражают те бюджетные средства, которые направляются на финансовое обеспечение разработанных государственных программ.

Государственная программа – это документ, который определяет цели и задачи бюджетной политики, способы их достижения, объем финансовых ресурсов, непосредственные результаты, который имеет своих координаторов и участников и разрабатываются по направлениям: социальные государственные программы, развитие агропромышленного комплекса, коммунальной и транспортной инфраструктуры, экономики региона, поддержку малого и среднего бизнеса, обеспечения жильем отдельных категорий граждан и др. [100]. Также имеются расходы регионального бюджета на финансовое обеспечение реализации национальных проектов. Основным инструментом достижения национальных целей развития является региональный проект, направленный на реализацию федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов. Существует приоритетный порядок бюджетных ассигнований на

их выполнение, что влияет на финансирование стратегических целей развития территории. При реализации государственных программ учитывают проектные принципы управления, обусловленные реализацией указов Президента РФ от 07.05.2018 №204 и от 21.07.2020 №474.

В состав расходов бюджета входят группы: текущие и капитальные (приложение 4).

Те расходы, которые не включаются в государственные программы (отдельные социальные выплаты, финансирование деятельности органов государственной власти) называются непрограммными расходами. Усиливается интеграция региональных проектов в государственные программы в целях достижения результата каждого регионального проекта, направленного на достижение результатов реализации федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов.

Также в состав бюджета входят условно утвержденные расходы, не распределяемые по государственным программам и непрограммным направлениям, включая резервы бюджетных ассигнований на реализацию губернаторских проектов (например, Ростовская область – «Народный совет» [9]) (должны составлять не менее 2,5% общего расхода бюджета за первый год, не менее 5% – на второй год планового периода).

Важным фактором осуществления расходов в целях снижения коррупции играет осуществление государственных закупок. Т.В. Акимова, А.Ю. Выскребенцев, Е.А. Ермакова и др. раскрывают особенности осуществления государственных закупок. Авторы отмечают, что с 1 января 2014 года в Российской Федерации начал действовать Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который стал очередным шагом государства, направленным на преодоление коррупционных проявлений в области госзакупок, повышение эффективности расходования бюджетных средств и создание прозрачной системы обеспечения государственных нужд [32].

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и

планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае если такие органы образованы в муниципальных образованиях).

Контроль в сфере закупок бывает трех видов:

- 1) государственный (муниципальный);
- 2) контроль, осуществляемый заказчиком;
- 3) общественный контроль.

Государственный (муниципальный) контроль осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок. Контроль осуществляется путем проведения плановых или внеплановых проверок. Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в единой информационной системе и (или) реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний.

Контроль, осуществляемый заказчиком, не имеет каких-либо особенностей. В Законе №44-ФЗ указано лишь, что заказчик обязан в предусмотренных законом случаях осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций [32].

Расходные обязательства субъекта РФ формируются региональными органами государственной власти и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта (Приложение 5) или средств территориальных внебюджетных фондов (ТФОМС).

Региональный бюджет в зависимости от соотношения доходной и расходной частей бюджетов может быть: сбалансированным, дефицитным и профицитным.

Основные параметры бюджетов бюджетной системы РФ в 2019–2024 гг. приведены в таблице 2.1.

За период 2022–2024 гг. в Российской Федерации прогнозируется повышение доходов с 48 до 52 трлн руб.

При росте ВВП и снижении поступлений в бюджет происходит уменьшение доли доходов федерального бюджета к ВВП. В 2024 г. планируется получение профицита бюджета в объеме 656 млрд руб. или 0,4% ВВП. По консолидированным бюджетам субъектов РФ на 2024 г. планируется рост доходной и расходной частей и дефицит 29 млрд руб.

В составе расходов бюджетов бюджетной системы основную долю занимают расходы на социальную политику (около 12% ВВП), на национальную безопасность, оборону, правоохранительную деятельность почти 5% ВВП, на образование и здравоохранение – около 8% ВВП [8].

За анализируемый период значительно растут налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (рис. 2.6).



Рис. 2.6. Налоговые и неналоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

Таблица 2.1

Основные параметры бюджетов бюджетной системы РФ в 2019–2024 гг., млрд руб. [8]

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г., оценка	2022 г.	2023 г.	2024 г.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Доходы, всего	39 431	38 243	45 400	48 182	50 214	52 215
%% ВВП	36,1	35,8	36,5	36,1	35,4	34,5
Федеральный бюджет	20 189	18 719	23 782	25 022	25 540	25 832
без учета МБТ	20 140	18 681	23 732	25 008	25 539	25 830
Консолидированные бюджеты субъектов	13 572	14 901	16 265	16 761	17 754	18 839
без учета МБТ	11 119	11 203	12 769	13 560	14 416	15 451
Государственные внебюджетные фонды	11 615	13 555	13 358	13 729	14 501	15 213
без учета МБТ	8 172	8 360	8 900	9 615	10 259	10 933
Пенсионный фонд	8 720	10 259	9 614	9 962	10 520	11 002
без учета МБТ	5 413	5 474	5 863	6 331	6 770	7 229
Фонд социального страхования	771	903	1 116	988	1 055	1 125
без учета МБТ	714	741	701	831	890	953
Фонд обязательного медицинского страхования	2 124	2 393	2 628	2 779	2 926	3 086
без учета МБТ	2 045	2 145	2 335	2 453	2 599	2 751

Окончание таблицы 2.1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Расходы, всего	37 327	42 559	45 963	47 035	49 961	52 871
%% ВВП	34,2	39,8	36,9	35,3	35,2	34,9
Федеральный бюджет	18 215	22 822	24 058	23 694	25 241	26 354
без учета МБТ	12 337	13 944	16 119	16 397	17 680	18 706
Консолидированные бюджеты субъектов	13 568	15 578	16 148	16 816	17 809	18 868
без учета МБТ	13 521	15 537	16 094	16 798	17 804	18 863
Государственные внебюджетные фонды	11 489	13 091	13 762	13 856	14 492	15 317
без учета МБТ	11 469	13 078	13 749	13 841	14 477	15 303
Пенсионный фонд	8 564	9 692	10 145	10 111	10 528	11 121
Фонд социального страхования	738	1 039	1 025	944	1 012	1 076
Фонд обязательного медицинского страхования	2 187	2 360	2 593	2 801	2 951	3 120
без учета МБТ	2 167	2 347	2 579	2 787	2 937	3 106
Дефицит, всего	2 105	-4 315	-562	1 147	253	-656
%% ВВП	1,9	-4,0	-0,5	0,9	0,2	-0,4

При этом значительную часть поступающих ресурсов в доходную часть занимает налог на прибыль и НДФЛ (рис. 2.7).

В последнее время значительная часть собираемых налогов на территории субъекта направляется в федеральный бюджет – стабильные и равномерные налоги остаются в регионах, а подвижные, волатильные концентрируются на уровне РФ.

Исходя из данных Минфина (табл. 2.2) в составе ЦФО выделяют регионы, имеющие высокий уровень доходов консолидированных бюджетов.

К ним можно отнести Московскую область и г. Москва, которые занимают среди ЦФО 75,25%, а в целом по России – 25,92%.

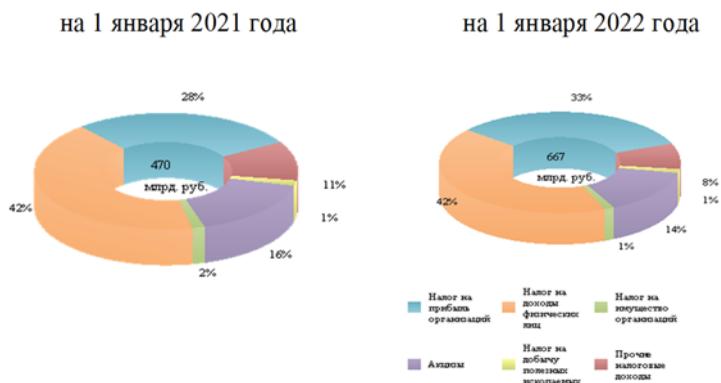


Рис. 2.7. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ [89]

Остальные регионы на порядок отстают от этих регионов, что говорит о сосредоточении финансовых ресурсов в столичном регионе (не забывая, что здесь же сосредоточены и доходы федерального бюджета). Также можно отметить, что безвозмездные поступления от других бюджетов в эти регионы составляет соответственно 25,47 и 3,38%. Смоленская область, как одна из самых слабо развитых территорий ЦФО, имеет 0,4% консолидированных бюджетов субъектов РФ в целом по стране и 1,17% – по ЦФО. А безвозмездные поступления от других бюджетов в Смоленской области по РФ составляют 0,46%, по ЦФО – 3,49%. Смоленская область наряду с Орловской и Костромской областями имеют наименьшие доходы (0,98% страны и 2,84% – ЦФО), в том числе налоговые и неналоговые (0,90% страны и 2,24% – ЦФО).

Таблица 2.2

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на 01.03.2022, млн руб. [90]

Наименование региона	Доходы – всего (64)	Налоговые и неналоговые доходы	Налоговые доходы – всего (65)	Налог на прибыль организаций (65.1)	Налог на доходы физических лиц (65.2)	Безвозмездные поступления от др. бюджетов бюджетной системы РФ (66)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Российская Федерация	1 970 264,7	1 526 821,8	1397192,1	348 217,2	706 470,8	390 911,2
ЦФО	678 680,4	614 774,4	560 584,1	145 246,9	302 014,6	51 811,3
Белгородская область	11 972,7	10 631,8	10 064,9	1 336,3	5 193,8	1 470,9
Брянская область	10 506,5	6 075,5	5 767,5	759,4	3 396,9	4 442,8
Владимирская область	11 544,1	8 134,9	7 731,4	1 400,9	3 974,0	3 324,4
Воронежская область	21 040,0	16 556,2	14 786,2	3 456,6	7 004,4	4 447,0
Ивановская область	8 576,9	4 422,4	4 102,6	656,7	1 879,6	3 863,2
Калужская область	11 339,5	10 005,7	9 536,6	2 515,4	3 824,4	1 271,8
Костромская область	5 785,3	4 265,7	3 853,4	756,7	1 908,2	1 495,4
Курская область	8 306,3	6 256,6	5 749,4	936,8	2 963,8	1 960,8

Окончание таблицы 2.2

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Липецкая область	8 192,9	6 836,7	6 577,2	1 069,3	3 280,4	1 320,5
Московская область	105 397,3	96 811,6	90 526,6	22 545,8	42 674,7	6 943,0
Орловская область	5 614,3	3 532,7	3 239,2	519,7	1 678,8	2 036,2
Рязанская область	9 602,7	7 325,8	6 965,2	1 354,9	3 314,5	2 234,2
Смоленская область	7 931,7	6 008,9	5 801,6	1 431,8	2 476,2	1 807,5
Тамбовская область	8 224,9	4 659,9	4 344,9	670,2	2 081,8	3 535,1
Тверская область	12 445,5	9 549,6	8 591,4	1 715,2	4 201,9	2 204,5
Тульская область	14 471,4	13 213,2	12 583,2	3 859,4	4 954,2	1 393,3
Ярославская область	12 399,2	10 074,9	9 626,7	1 568,8	4 557,6	1 806,8
г. Москва	405 329,4	390 412,8	350 736,0	98 693,0	202 649,2	6 253,9

Таблица 2.3

Группировка субъектов ЦФО, млн руб.

Регион	1 зона 2 региона	2 зона 15 регионов	3 зона 3 региона	ЦФО
Доходы всего (64)	510726,7	148622,4	19331,3	678680,4
Налоговые и неналоговые доходы	487224,4	113742,7	13807,3	614774,4
Налоговые доходы всего (65)	441262,6	106427,3	12894,2	560584,1
Налог на прибыль организаций (65.1)	121238,8	21299,9	2708,2	145246,9
Налог на доходы физических лиц (65.2)	245323,9	50627,5	6063,2	302014,6
Безвозмездные поступления от др. бюджетов бюджетной системы РФ (66)	13196,9	33275,3	5339,1	51811,3
Средний доход на 1 регион	255363,35	9908,16	6443,77	37704,47
Средние безвозмездные поступления на 1 регион	6598,45	2218,35	1779,70	2878,41

Таблица 2.5

Расходы и результат исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ на 01.03.2022, млн руб.

Наименование региона	Расходы – всего (70)	на оплату труда с начислениями (70.1)	на капитальные вложения (70.2)	на материальные затраты (70.3)	Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит) (71)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
РФ	1 921 104,843	164 136,514	117 842,8	1 639 125,6	49 159,9
ЦФО	644 286,899	38 432,152	48 739,3	557 115,4	34 393,6

Продолжение таблицы 2.5

1	2	3	4	5	6
Белгородская область	16 789,1	1 552,8	186,0	15 050,4	- 4 816,4
Брянская область	8 942,4	667,1	114,4	8 161,0	1 564,1
Владимирская область	11 702,6	1 104,4	223,1	10 375,0	- 158,5
Воронежская область	18 836,1	3 351,4	233,1	15 251,6	2 203, 9
Ивановская область	7 712,9	871,8	62,6	6 778,5	864,0
Калужская область	10 908,1	1 846,2	1 034,7	8 027,2	431,5
Костромская область	5 546,7	942,3	43,8	4 560,6	238,6
Курская область	10 462,6	1 832,7	311,1	8 318,8	- 2 156,3
Липецкая область	11 306,0	755,6	234,9	10 315,5	- 3 113,1
Московская область	110 197,7	7 875,0	4 938,7	97 384,0	- 4 800,5
Орловская область	5 690,7	519,3	69,5	5 101,9	- 76,5
Рязанская область	10 394,5	982,1	93,0	9 319,4	- 791,8
Смоленская область	7 802,3	483,3	26,9	7 292,0	129,5

Окончание таблицы 2.5

1	2	3	4	5	6
Тамбовская область	8 414,3	714,5	211,4	7 488,4	- 189,4
Тверская область	10 504,7	978,1	390,5	9 136,2	1 940,8
Тульская область	13 915,9	1 737,9	146,9	12 031,1	555,6
Ярославская область	14 129,6	952,1	143,2	13 034,3	- 1 730,4
г. Москва	361 030,9	11 265,8	40 27, 7	309 489,5	44 298,5

Таблица 2.6

Просроченная кредиторская задолженность и долг консолидированных бюджетов субъектов РФ
на 01.03.2022, млн руб.

Наименование региона	Объем просроченной кредиторской задолженности по исполнению бюджетных обязательств (75)	по оплате труда с начислениями (75.1)	по коммунальным услугам (75.2)	Государственный долг субъекта Российской Федерации (76)	Муниципальный долг (77)
1	2	3	4	5	6
РФ	19 413,0	1 760,9	1 401,7	2 473 624,0	352 104,3
ЦФО	2 711,2	209,6	90,7	701 476,1	83 991,4

Окончание таблицы 2.6

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Белгородская область	–	–	–	25 669,4	4 255,8
Брянская область	–	–	–	7 740,2	2 313,2
Владимирская область	–	–	–	3 756,9	2 703,5
Воронежская область	38,1	–	–	16 899,3	2 287,6
Ивановская область	14,1	–	0,5	9 180,7	2 374,0
Калужская область	–	–	–	28 590,9	3 380,2
Костромская область	662,4	120,8	55,2	17 735,0	6 185,9
Курская область	–	–	–	8 672,9	2 577,1
Липецкая область	–	–	–	10 905,2	2 897,1
Московская область	7,0	2,6	–	268 229,4	23 393,3
Орловская область	854,1	54,3	3,9	20 033,4	2 702,3
Рязанская область	–	–	–	22 296,7	2 688,8
Смоленская область	–	–	–	23 434,8	3 745,5
Тамбовская область	1,4	–	–	18 582,9	3 230,1
Тверская область	197,5	5,4	17,6	14 803,49	3 394,3
Тульская область	57,6	–	4,9	17 863,0	7 103,2
Ярославская область	800,7	26,5	7,9	41 648,9	8 759,6
г. Москва	78,4	–	0,7	145 433,1	–

Однако безвозмездные поступления от других бюджетов по этим трем регионам по РФ составляют 1,36%, по ЦФО – 10,30%. Таким образом, бюджетная политика в России направлена на социально-экономическое развитие отдельных территории, что отразилось на четком разделении ЦФО на три зоны: столичную, приоритетную агро- и промышленную и слаборазвитые (отсталые) (табл. 2.3).

Такое положение связано с той Стратегией развития ЦФО, которая была разработана Правительством РФ [3]. В данной стратегии определено, что «Центральный федеральный округ по своей роли в стране и мире условно разделяется на 2 части – Московский регион и окружающее его периферическое кольцо. Московский регион обладает максимальной в стране концентрацией интеллектуального потенциала, во многом задает уровень производства наукоемкой продукции, темпы обновления экономики и сферы услуг, распространения в стране инноваций.

Периферийное кольцо Центрального федерального округа серьезного значения в общемировом смысле не имеет (кроме металлургического кластера и отдельных видов машиностроительной, химической и пищевой продукции)». Также, согласно стратегии, периферийное кольцо выполняет роль поставщика сырья, стройматериалов и развивает транспортную отрасль, выполняет приграничные функции, развивает туризм.

Таким образом основная часть ЦФО, не способная создавать экспортную продукцию, не имеет стратегического значения в развитии экономики ЦФО и носит вспомогательный угасающий характер.

Например, Смоленская область упоминается только в вопросах: разработки залежей торфа (экспорт) и др. ресурсов (щебень, гравий, глина, песок, известняк). Обращается внимание на авиастроение, литейное производство (перешло из государственной собственности в частные руки), производство строительных материалов, создание транспортно-логистических систем (в том числе с Калужской областью), развитие паломнического и туристическо-рекреационного туризма и обеспечивает работу таможенных служб. Такая стратегия не предусматривает социально-экономического развития данного дотационного региона в ЦФО. Пока новой стратегии ЦФО на период после 2020 года не разработано.

В ЦФО часть регионов не имеет дотации (Белгородская, Калужская, Липецкая области и г. Москва) (табл. 2.4).

Наибольшие субсидии предоставляются Московской области, а субвенции – г. Москва и Московской области. То есть регионы, имеющие наибольший объем налоговых и неналоговых доходов, получают наибольший объем финансовой помощи в виде субсидий и субвенций.

Вместе с тем, расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ также возрастают (рис. 2.8).

Таблица 2.4

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ на 01.03.2022, млн руб.

Наименование региона	Дотации	Субсидии	Субвенции
РФ	154 037,3	108 126,1	69 360,9
ЦФО	15 650,1	13 175,2	15 297,6
1. Белгородская область	–	588,8	617,3
2. Брянская область	2 631,4	879,5	684,9
3. Владимирская область	1 291,2	955,5	878,54
4. Воронежская область	1 653,0	1 372,3	990,5
5. Ивановская область	2 419,8	651,4	570,2
6. Калужская область	–	516,7	455,4
7. Костромская область	743,6	410,8	285,0
8. Курская область	740,5	549,7	470,3
9. Липецкая область	–	568,6	598,4
10. Московская область	36,6	2 419,28	2 064,4
11. Орловская область	1 209,5	424,1	276,7
12. Рязанская область	923,4	615,9	505,8
13. Смоленская область	750,7	430,5	488,9
14. Тамбовская область	1 897,1	1 051,4	364,8
15. Тверская область	1 062,4	496,8	484,4
16. Тульская область	142,7	518,4	573,3
17. Ярославская область	148,2	682,6	748,2
18. г. Москва	–	43,0	4 240,9



Рис. 2.8. Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

При этом расходы по регионам также неравномерны. В результате часть регионов имеет дефицитный бюджет, к ним относятся такие регионы, как Белгородская, Владимирская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Ярославская области (9 из 18 субъектов ЦФО), хотя по ЦФО и в целом по Российской Федерации при исполнении консолидированных региональных бюджетов сформировался профицит (табл. 2.5).

В регионах наблюдается достаточно высокий государственный и муниципальный долг. Особенно отличаются г. Москва, государственный долг которой составляет 145,4 млрд руб. и Московская область – 268,2 млрд руб. (с муниципальным долгом 23,4 млрд руб.) (табл. 2.6).

Субъекты РФ привлекают бюджетные кредиты. БК РФ Статья 93.3. «предоставление бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, местным бюджетам. Бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до пяти лет, за исключением бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов, бюджетных кредитов для погашения долговых обязательств субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом

Российской Федерации (муниципальным образованием) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов и случаев реструктуризации обязательств (задолженности), в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также за исключением бюджетных кредитов, предоставляемых в соответствии со статьей 93.6 БК РФ» [4].

Постановление от 15 июля 2021 года №1206: «Российские регионы смогут получить бюджетные кредиты под 0,1% годовых на погашение долгов по рыночным заимствованиям. Правила предоставления займов на эти цели утвердил Председатель Правительства. Принятое решение позволит субъектам быстрее закрыть свои обязательства, послужит укреплению региональных финансовых систем.

Регионы имеют право выпускать облигации для привлечения рыночного финансирования. По этим ценным бумагам выплачивается купонный доход. Бюджетные кредиты, предусмотренные подписанным постановлением, можно будет направлять на покрытие этих обязательств. Также их разрешается использовать для выплат по кредитам, полученным от коммерческих банков или международных финансовых организаций.

Льготный бюджетный кредит можно будет получить на срок до 2029 года и выплачивать равными долями с 2025 по 2029 год. Также предусматривается возможность досрочного погашения.

Заём предоставляется на основании соглашения властей региона с Минфином. При этом регион обязуется ограничить рост долга – его доля не должна превышать 25% от доходов регионального бюджета.

Льготные бюджетные кредиты – часть комплекса мер по обеспечению финансовой стабильности регионов. Среди основных направлений предстоящей работы он назвал реализацию мероприятий – реструктуризация бюджетных кредитов, замещение коммерческих займов бюджетными, предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов, а кроме того, выпуск инфраструктурных облигаций, которые позволят привлечь дополнительные внебюджетные средства на строительство жилья.

Правительство определяет срок предоставления коротких казначейских кредитов, утвердило правила реструктуризации долгов, скорректировало сроки погашения некоторых реструктуризированных задолженностей.

Кроме того, на прямую финансовую поддержку региональных бюджетов в 2020 году было выделено 300 млрд руб. Эти средства пошли на выполнение социальных обязательств перед гражданами, закупку лекарств, поддержку жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры» [108].

В 2017 г. практика бюджетных кредитов регионам, которые выдавались под 0,1% годовых, была остановлена. Большинство регионов страны, включая Смоленскую область заключили соглашение о реструктуризации бюджетных кредитов, которые составляют примерно половину госдолга регионов (за 2019 г. бюджетные кредиты Смоленской области составляли около 60% государственного долга региона). Нарушения соглашения ведут к негативным последствиям для администрации и правительства региона, единовременной выплаты всей суммы долга.

Также введены ограничения на уровень дефицита (10% от своих доходов – нарушение ведет к досрочному погашению задолженности в размере не более 20%), требования по снижению долга или удержание его в имеющихся пределах (регионы подразделили на уровень долга: 100–140% от своих доходов, 70–100%, 50–70% и менее 50%) и ограничения ставок по новым банковским кредитам (ключевая ставка плюс один процент), наказание за нарушение – меры дисциплинарной ответственности.

В мае 2020 года правительство РФ в рамках антикризисных мер по поддержке регионов скорректировало график их выплат по бюджетным кредитам (в 2021 – 2024 годах регионы платят по 5% задолженности каждый год, в 2025 – 2029 годах выплачивается задолженность равными долями с возможностью досрочного погашения).

Таблица 2.7

Бюджетные кредиты бюджетов субъектов РФ
на 01.03.2022, млн руб. [92]

Наименование региона	Получение бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы РФ	Погашение бюджетных кредитов, полученных от других бюджетов бюджетной системы РФ
РФ	54 551,5	2 477 531,8
ЦФО	7 832,6	1 197 815,1
Белгородская область	671,0	36 679,8
Брянская область	–	9 707,6
Владимирская область	–	15 076,4
Воронежская область	108,4	35 619,2
Ивановская область	–	10 260,9
Калужская область	1 722,0	11 411,7
Костромская область	–	4 433,8
Курская область	–	12 881,8
Липецкая область	–	35 604,2
Московская область	2 481,3	71 135,5
Орловская область	2 200,0	5 994,5
Рязанская область	–	10 769,7
Смоленская область	–	7 300,9
Тамбовская область	–	4 768,5
Тверская область	–	19 514,6
Тульская область	–	10 024,2
Ярославская область	650,0	902,8
г. Москва	–	895 729,0

Таблица 2.8

Исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2022 года [89]

Наименование региона	Доходы – всего	Безвозмездные поступления от других бюджетов	Расходы – всего (70)	Результат исполнения бюджета (дефицит / профицит)
РФ	17 542 681 822.0	3 674 769 252.3	16 882 040 075.9	70 479 008.8
ЦФО	5 962 900 809.9	632 743 226.3	5 892 421 801.1	32 930 082.0
Белгородская обл.	184 232 557.8	29 178 123.3	151 302 475.8	3 897 493.0
Брянская обл.	94 310 851.7	45 963 435.0	90 413 358.8	10 810 698.9
Владимирская обл.	109 213 172.9	27 446 767.0	98 402 474.0	22 066 665.8
Воронежская обл.	190 968 548.4	49 765 428.0	168 901 882.6	5 611 277.2
Ивановская обл.	71 459 398.3	32 070 305.0	65 848 121.2	2 201 141.7
Калужская обл.	101 164 807.2	22 151 806.4	98 963 665.5	2 674 177.7
Костромская обл.	53 943 149.7	18 452 517.6	51 268 972.0	11 465 287.6
Курская обл.	112 884 672.1	27 921 257.4	101 419 384.5	36 354 820.8
Липецкая обл.	127 729 955.5	18 149 652.5	91 375 134.7	20 795 545.9
Московская обл.	927 292 112.8	91 945 880.7	906 496 566.9	4 076 833.2
Орловская обл.	56 301 156.2	21 385 747.2	52 224 322.9	2 271 102.5
Рязанская обл.	92 085 609.0	26 388 675.7	89 814 506.6	7 754 061.8
Смоленская обл.	71 790 888.6	17 257 099.1	64 036 826.8	4 110 595.2
Тамбовская обл.	71 152 215.0	29 763 086.8	67 041 619.8	3 928 405.1
Тверская обл.	108 471 838.6	30 511 242.7	104 543 433.4	4 584 383.8
Тульская обл.	131 264 637.2	30 694 960.1	126 680 253.4	4 247 145.5
Ярославская обл.	109 227 226.5	21 928 529.5	104 980 080.9	– 109 300 708.9
г. Москва	3 349 408 012.4	91 768 712.3	3 458 708 721.2	70 479 008.8

Местные бюджеты формируются в муниципалитетах. При этом состав и структура по отдельным видам МО различаются (рис. 2.9).

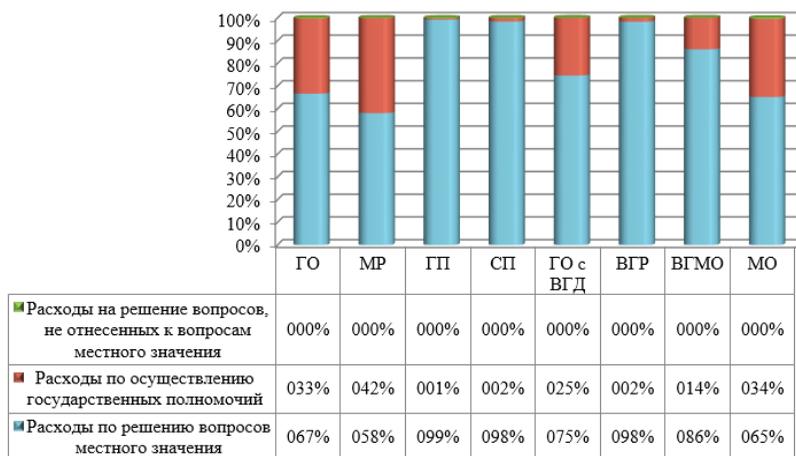


Рис. 2.9. Структура расходов местных бюджетов в разрезе полномочий по видам муниципальных образований.

ГО – городские округа, МР – муниципальные районы,

ГП – городские поселения, СП – сельские поселения,

ГО с ВГД – городские округа с внутригородским делением,

ВГР – внутригородские районы, ВГМО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения,

МО – муниципальные округа

В 2020 г. в структуре расходов местных бюджетов преобладает доля образования (рис. 2.10).

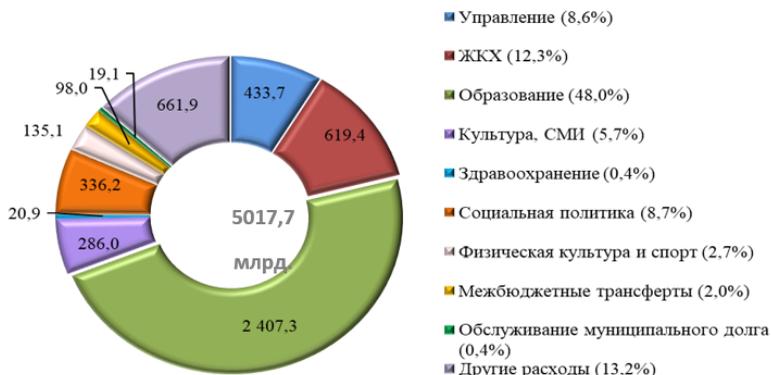


Рис. 2.10. Структура расходов местных бюджетов в РФ в 2020 г.

К уровню 2019 г. структура расходов в разрезе полномочий по видам МО осталась практически неизменной, незначительно снижается доля расходов на образование (0,3%), управление (0,2%), культуру и СМИ (0,2%), межбанковские трансферты (0,1%), при росте доли ЖКХ (0,6%), здравоохранения (0,2%), физической культуры и спорта (0,2%). Наибольшая часть расходов местных бюджетов приходится на городские и муниципальные округа.

В 2020 г. на реализацию региональных проектов из местных бюджетов было потрачено 514 млрд руб. («Жилье и городская культура» – 73,9%, «Культура» – 57,4%, «Экология» – 50,7%, «Образование» – 45,9%).

Оценка долговой устойчивости муниципальных образований (в соответствии со ст. 107.1 БК РФ) проводилась в 75 субъектах (14428 МО или 71,1% от общего их количества). Высокий уровень – 13872 МО (96,1%), средний – 495 МО (3,5%), низкий – 61 МО (0,4%).

Бюджетные кредиты из региональных бюджетов были предоставлены 366 МО в 2020 г. на сумму 17,9 млрд руб., величина возврата бюджетных кредитов – 19,3 млрд руб. (просрочено 0,3 млрд руб.). На 01.01.2021 имеется задолженность перед бюджетом субъекта РФ по бюджетным кредитам у 854 МО, из них 507 муниципальных районов и 226 городских округов. Общая сумма по бюджетным кредитам 1,4 млрд руб.

Бюджетные кредиты из местных бюджетов (п. 3 ст. 93.3 БК РФ представлены на сумму 735,6 млн руб. 412 МО (64% на срок до 1 года). Общая величина сальдо бюджетных кредитов составила 238 млн руб. Просрочено на сумму 43,5 млн руб. 8 МО (Тверской и Костромской областей).

Местные бюджеты в 2020 г. выполнены с профицитом, доходы превысили расходы на 31,9 млрд руб. при плане – дефицит 182,2 млрд руб. (в 2019 г. дефицит составил 10,8 млрд руб.).

Увеличение валового регионального продукта, повышение качества жизни населения Смоленской области привели к повышению доходов консолидированного регионального бюджета к 2019 г. Однако пандемия и локдауны негативно отразились на бюджете Смоленской области, который является дефицитным (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Консолидированный бюджет Смоленской области, млн руб.

Показатели	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доходы – всего, в том числе:	45305,2	49591,0	53997,7	64383,4
налоговые доходы (налог на прибыль, налог с физических лиц, налог на имущество и др.)	34848,6	38237,1	39408,0	42926,5
неналоговые доходы (доходы от государственной собственности или административной деятельности)	1781,9	1626,5	1695,9	1598,2
безвозмездные поступления	8674,7	9727,4	12893,8	19858,7
Расходы – всего, в том числе на:	45078,1	47045,7	53476,1	64824,1
национальную экономику	9044,9	8351,1	10850,1	13599,0
социально-культурные мероприятия	28126,2	30728,8	33690,2	41215,5
общегосударственные вопросы	3634,8	3949,1	4069,9	4626,5
Профицит (+), дефицит (-) бюджета	+ 227,1	+ 2545,3	+ 521,6	- 440,7

В Смоленской области, согласно Закону Смоленской области от 18.12.2020 №165-з «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» из общего объема расходов областного бюджета на 2022 год в сумме 50687054,9 тыс. руб.,

условно утвержденные расходы (без учета расходов областного бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение) в сумме 1028173,3 тыс. руб., и на 2023 год в сумме 53537672,2 тыс. руб., в том числе условно утвержденные расходы (без учета расходов областного бюджета, предусмотренных за счет межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, имеющих целевое назначение) в сумме 2602771,8 тыс. руб. [11]

По данным ФНС в Смоленской области за январь–апрель 2021 г. в регионе остается 13 823,6 млн руб. или 54,9% собираемых налогов, соседняя Калужская область, соответственно, 23284,8 млн руб. или 40,2%) [113].

Смоленская область, по данным, отраженным в отчете губернатора за 2020 год, зависит от внешнего финансирования. Безвозмездные поступления Смоленской области составили 19,8 млрд руб., рост к уровню 2019 г. около 54,7% (планировалось 16,6 млрд руб.). Доходы составили 56 млрд руб., что выше 2019 года на 10 млрд руб. (по плану 53,1 трлн руб.), в том числе налоговые и неналоговые доходы областного бюджета 36,359 млрд руб., что выше 2019 года на 3,04 млрд руб., но ниже уровня 2018 года на 0,906 млрд руб., из них налоговые – 35,645 млрд руб., что выше 2019 года на 10%. В ходе обсуждения областного закона «Об исполнении областного бюджета за 2020 год» было отмечено, что в структуре налоговых доходов наибольший вес занимает НДС – 32,7%, налог на прибыль – 29,4%, акцизы по подакцизным товарам – 18,5%, налог на имущество организаций – 11,3%.

Налоговые доходы в 2020 году исполнены в сумме 42 926,5 млн руб., что на 3 518,5 млн руб. больше, чем за 2019 год.

Основная часть налоговых поступлений обеспечена за счет налога на доходы физических лиц (32,7% от общего объема налоговых доходов), налога на прибыль организаций (29,4%), акцизов по подакцизным товарам (продукции) (18,5%), налога на имущество организаций (11,3%) [102].

В Смоленской области имеется дорожный фонд Смоленской области, объем его бюджетных ассигнований планируется в размере:

- 1) на 2022 год в сумме 10 180 814,1 тыс. руб.;
- 2) на 2023 год в сумме 11 869 410,3 тыс. руб.;
- 3) на 2024 год в сумме 13 115 726,3 тыс. руб. [10].

Расходы бюджета Смоленской области составили на 2020 год 64824,1 млн руб., что значительно выше, чем за 2019 год и составляют 53476,1 млн руб. Это связано, непосредственно, из-за ковидных ограничений и проведения мероприятий по предотвращению распространения инфекции. В условиях принятия и исполнения областного бюджета долговая политика Смоленской области строилась на принципах своевременности исполнения долговых обязательств, минимизации стоимости расходов на обслуживание долговых обязательств.

Планируется в составе расходов формирование областного резервного фонда Администрации Смоленской области:

- 1) на 2022 год в размере 220 000 тыс. руб., что составляет 0,4 процента от общего объема расходов областного бюджета;
- 2) на 2023 год в размере 0 тыс. руб., что составляет 0 процента от общего объема расходов областного бюджета;
- 3) на 2024 год в размере 0 тыс. руб., что составляет 0 процента от общего объема расходов областного бюджета.

В соответствии с Законом Смоленской области от 18.12.2020 № 165-з был установлен предел областного государственного внутреннего долга по долговым обязательствам: на 01.01.2022 – 30,46 млрд руб., на 01.01.2023 – 28,7 млрд руб., на 01.01.2024 – 26,7 млрд руб., а предусмотрено направлять на обслуживание областного государственного долга: в 2021 г. – 737,4 млн. руб. (1,5% от объема расходов областного бюджета), в 2022 г. – 712,7 млрд руб. (1,5% расходов) [11].

Фактически объем госдолга на 01.01.2021 составил чуть более 80% к налоговым и неналоговым доходам областного бюджета (на начало 2020 года было 88%, а в 2017 году – 113%), к 2024 г. планируется доведение долга до 80% к собственным доходам. В 2017 г. практика бюджетных кредитов регионам, которые выдавались под 0,1% годовых, была остановлена. То есть большинству регионов страны, включая Смоленскую область (на 2019 г. бюджетные кредиты Смоленской области составляли около 60% совокупного государственного долга региона), был объявлен дефолт. Было заключено соглашение о реструктуризации бюджетных кредитов.

В Распоряжении Администрации Смоленской области от 26.11.2020 № 2234-р/адм «Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Смоленской области на

2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» были подведены итоги реализации долговой политики, проводимой в регионе и дан прогноз долговой нагрузки (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Прогноз государственного долга Смоленской области,
млрд руб. [13]

Наименование показателя	На 01.01.2021	На 01.01.2022	На 01.01.2023	На 01.01.2024
Объем государственного долга	29,8	30,5	28,7	26,7
Объем долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций	14,5	16,0	15,0	13,8
Объем государственного долга в процентном соотношении от налоговых и неналоговых доходов областного бюджета	не более 84	не более 73	не более 64	не более 55
Объем долговых обязательств по государственным ценным бумагам и кредитам, полученным субъектом Российской Федерации от кредитных организаций, в процентном соотношении от налоговых и неналоговых доходов областного бюджета	не более 40	не более 40	не более 40	не более 40

Л.Л. Игонина предлагает следующие подходы по созданию механизма санации региональных и муниципальных финансов:

– введение полного финансового контроля со стороны вышестоящих органов государственной власти и режима жесткой экономики субъекта-должника;

– институализированная процедура урегулирования просроченной задолженности (кредиты, ценные бумаги, гарантии по обязательствам третьих лиц, кредиторская задолженность, обязатель-

ства по договорам лизинга и по вступившим в законную силу судебным решениям) региональных и муниципальных органов власти по решению арбитражного суда вышестоящего уровня;

– судебная защита региональных и муниципальных органов власти от требований кредиторов в совокупности с разработкой и утверждением плана реструктуризации задолженности без принудительной продажи активов должника для удовлетворения требований кредиторов при условии выполнения условий:

1) заявителем в суд может быть только орган региональной или муниципальной власти;

2) заявитель должен обладать правом осуществлять заимствования;

3) заявитель не способен полностью и в срок исполнять долговые обязательства;

4) подготовлен проект плана реструктуризации задолженности, согласованный с более чем с двумя третями кредиторов путем досудебных переговоров;

5) финансовые полномочия региональных и муниципальных органов власти не ограничиваются, включая возможность осуществлять заимствования [64].

ГЛАВА 3. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

3.1. Бюджетный федерализм и бюджетное регулирование

В настоящее время каждое десятое государство мира считает себя федеративным и номинально закрепляет соответствующее определение в высших законодательных актах, в частности в своих конституциях. Эти государства различаются в пространственном, экономическом и территориальном отношении. Федерации различаются структурно. Феноменально, например, устроена Россия с её «сложносоставными» субъектами (членами федерации). Большинство федераций самоорганизовывались как союзы (США, Канада, ФРГ, ОАЭ, Мексика и др.). В ряде случаев федерации сформированы под воздействием внешних сил (например, Индия в 1956 г., Нигерия в 1964 г. или федерация Босния и Герцеговина, созданная на военной базе в Дентине в 1995 г.). В этой связи следует отметить, что процессы формирования федераций не всегда воспринимаются всем населением как абсолютное благо [16].

Проблемы бюджетного федерализма рассматриваются в тесной взаимосвязи с принципами федерализма и федеративной формы государственного устройства. В Конституции РФ (гл. 1) отражены принципы формирования федерального устройства государства: государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ [1].

Понятия «федерализм» и «бюджетный федерализм» представляются весьма сложными и многоаспектными явлениями.

«Федерализм, считает И.А. Аветисян, не только своеобразная форма устройства государства, но и особый способ управления им. Он представляет собой такой способ управления государством, который предполагает органичное сочетание экономических, финансовых и других интересов всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечение единства и целостности страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включённых в их компетенцию. По идее федерализм является антиподом сепаратизма, приводящего к раздробленности государства, противовесом автономии регионов, их стремлению отойти от центра и стать абсолютно самостоятельными (суверенными). Нейтрализуя сепаратистские тенденции, федерализм закрепляет

трёхзвенную систему управления государством, которая тесно увязывает экономические и финансовые интересы федерации, её субъектов и местных сообществ» [16].

В межбюджетных отношениях важную роль играет «бюджетный механизм как особый элемент государственного устройства» [40].

Понимание бюджетного федерализма в Российской Федерации опирается на исследования многих зарубежных авторов – американец Карл Шоуп определяет бюджетный федерализм как «фискальную пирамидальную координацию». Другие авторы уделяют особое внимание местному самоуправлению (Чарз Чибу, который особое место уделил местному муниципальному управлению с точки зрения бюджета), Ричард Альберт Мусврейв и Уоллес Оутс рассматривали межрегиональные отношения: бюджетные отношения между штатами, налогово-бюджетные отношения между субъектами федерации [14].

М.М. Сулейманов дает такое определение бюджетного федерализма: «разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере» [73].

На взгляд И.А. Аветисяна, «сущность бюджетного федерализма как формы бюджетного устройства и бюджетной системы федеративного государства заключается в нормативно-законодательном установлении бюджетных прав и обязанностей трёх равноправных сторон – федеральных, региональных и местных органов власти и управления, правил их взаимодействия на стадиях бюджетного процесса (составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов), а также методов частичного перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы страны.

По существу, бюджетный федерализм – форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в равной степени в едином бюджетном процессе, ориентированном и на учёт общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов федерации и муниципальных образований [16].

В. Лексин и А. Швецов определяют признаки бюджетного федерализма как «универсальные положения стандартной теории бюджетного федерализма» [50].

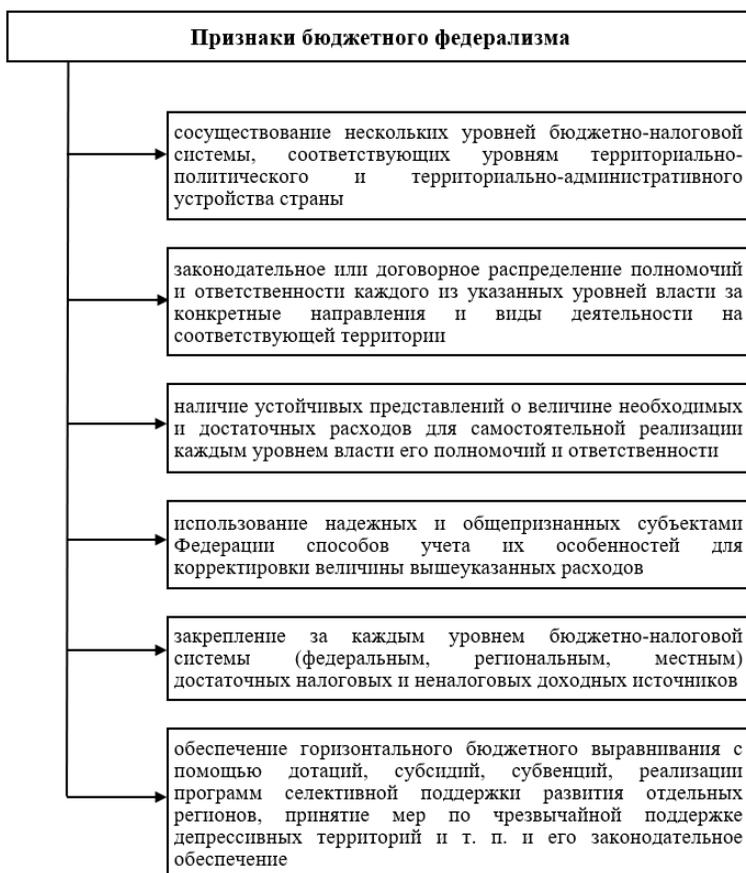


Рис. 3.1. Признаки бюджетного федерализма

Бюджетный федерализм, с одной стороны, является той базой, на которой «покоятся» межбюджетные отношения, а с другой стороны, сам бюджетный федерализм и его основополагающие принципы наиболее чётко проявляются и реализуются через систему межбюджетных отношений. Поэтому бюджетный федерализм часто пересекается с понятиями «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «финансовая помощь» и т. д.

Межбюджетные отношения – это система взаимодействия между органами власти по делению на непрерывной основе расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и доходных ресурсов, и межбюджетному регулированию в рамках гарантирования доступа граждан к получению бюджетных услуг в границах и качестве не менее нужного уровня [29].

Межбюджетные отношения – это финансовые отношения между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и муниципальными образованиями по поводу перераспределения между уровнями бюджетной системы доходных источников, расходных полномочий и объемов финансовой помощи для сбалансированности бюджетной системы по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса, включая вопросы:

- обоснованности существующих объемов передачи нижестоящим бюджетам средств в форме дотаций и субсидий;
- адекватности применяемой методологии распределения межбюджетных трансфертов современным задачам развития территории;
- оценки (разовой либо регулярной) реальной стоимости предоставления муниципальных услуг и потребности в развитии, поддержании либо сокращении муниципальной сети;
- оптимальности распределения между финансовым органом и отраслевыми органами государственной власти полномочий по установлению методологии распределения межбюджетных трансфертов между муниципальными образованиями (централизация либо децентрализация полномочий);
- целесообразности максимизации поступления в региональный бюджет субсидий разного целевого назначения из федерального бюджета либо концентрации ресурсов лишь на некоторых, приоритетных для региона проектах, субсидируемых с федерального уровня.

Межбюджетные отношения включают:

1. Реализацию межбюджетных отношений, которая связана с формированием и исполнением бюджетов различного уровня бюджетной системы и осуществлением бюджетного регулирования. Межбюджетные отношения могут быть и непосредственно между бюджетами одного и того же уровня, например, для объединения финансовых ресурсов в целях решения задач, имеющих взаимный

интерес. В России они пока не получили широкого применения. В редких случаях финансовая помощь оказывается из нижестоящих в вышестоящие бюджеты.

2. Особенности межбюджетных отношений диктуются бюджетным устройством страны и степенью развития бюджетного федерализма. Исходя из принципов бюджетного федерализма можно определить следующие принципы межбюджетных отношений:

– сочетание интересов всех участников межбюджетных отношений;

– четкое законодательное разграничение расходных полномочий между органами власти разных уровней, а также доходных источников (полностью или частично) между звеньями бюджетной системы;

– максимально возможное разграничение на постоянной (без ограничения срока) основе видов доходов (полностью или частично) в качестве закрепленных доходов между бюджетами разных уровней;

– сокращение дотационности и количества дотационных бюджетов за счет оптимизации встречных финансовых потоков и наращивания налогового потенциала на соответствующих территориях;

– равенство прав в межбюджетных отношениях субъектов РФ с федеральным центром и муниципальных образований с органами власти субъектов РФ;

– применение в межбюджетном регулировании для всех субъектов РФ, а внутри каждого из них – для всех муниципальных образований единой методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные и групповые особенности;

– обязательность компенсации недостающих средств при увеличении расходов бюджетов или снижении их доходов, явившихся следствием решений, принятых органами власти другого уровня;

– недопустимость принудительной централизации или изъятия в бюджеты другого уровня собственных доходов, закрепленных на постоянной основе, дополнительно полученных или сэкономленных бюджетных средств;

– недопустимость изменения ранжировки территориальных образований по бюджетной обеспеченности в сопоставимых условиях при передаче им средств из вышестоящего бюджета в порядке межбюджетного регулирования;

– взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;

– наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;

– относительная стабильность принятого к реализации механизма межбюджетных отношений;

– ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений, простота расчетов.

3. Основными функциями межбюджетных отношений являются:

– выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны);

– стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования.

Обе эти функции подлежат реализации в сочетании как двуединый процесс, поэтому, когда выравнивающая функция становится преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений [98].

Оценка текущего состояния организации в регионе межбюджетных трансфертов уместна, в том числе с учетом тенденций объединения муниципальных образований, а также произошедших за более чем десятилетие изменений социально-экономического положения некоторых муниципальных образований, а также формирования/формализации долгосрочных направлений социально-экономического развития территорий.

Финансовая помощь из федерального бюджета на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности предоставляется

субъектам Федерации при условии подписания соглашения об исполнении его бюджета через Федеральное казначейство.

Субъект Федерации, получающий финансовую помощь из федерального бюджета, не имеет права:

- предоставлять бюджетные кредиты в размере, превышающем 3% расходов его бюджета;
- предоставлять государственные гарантии в размере, превышающем 5% расходов его бюджета.

Размер финансовой помощи субъекту Федерации определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг. Эти нормативы должны разрабатываться с учетом государственных социальных стандартов, т. е. гарантированного государством объема услуг.

Субвенции бюджетам субъектов Федерации предоставляются на финансирование расходов, имеющих целевой характер, в частности:

- расходов, передаваемых из бюджетов других уровней бюджетной системы;
- расходов по федеральным целевым программам;
- капитальных расходов.

Субъекты Федерации могут привлекать целевые бюджетные ссуды на финансирование кассовых разрывов, вызванных сезонным характером поступлений доходов, на срок до шести месяцев на возмездных и безвозмездных условиях.

Минфин РФ и Счетная палата РФ имеют право провести ревизию бюджета субъекта Российской Федерации – получателя финансовой помощи из федерального бюджета.

Если субъект Федерации получает финансовую помощь в размере более 50% расходов его консолидированного бюджета, то ревизия его бюджета осуществляется в обязательном порядке.

Ревизионные органы субъекта Федерации, оказывающего финансовую помощь, имеют право осуществить проверку исполнения бюджета муниципального образования – получателя этой помощи.

Законом о федеральном бюджете может предусматриваться финансовая помощь не только субъектам Федерации, но и бюджетам муниципальных образований.

Обычно такая помощь предоставляется на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными программами или законами. Федеральные органы власти имеют право осуществлять проверки расходования средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований из федерального бюджета.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) «межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [4].

Основы бюджетного устройства и бюджетной системы РФ определяются её государственным устройством, установленным Конституцией РФ (ст. 5), как «федеративной республики, состоящей из республик, краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6), бюджетная система Российской Федерации – это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации система, регулируемая законодательством». Принцип бюджетного федерализма представляет собой основополагающее правило бюджетного права, и заключается в том, что субъекты РФ являются равноправными.

Россия получила в наследство имперскую/советскую конструкцию устройства отношений федерального центра с регионами, при котором из метрополии осуществляются финансовые вливания в провинции, сохраняя их лояльность, где РСФСР была донором, а почти все остальные республики – реципиентами (кроме Азербайджана) [95].

В 1990-х в целях получения политической поддержки в обмен на существенное повышение финансовой и политической автономии, произошла передача полномочий от центра к регионам, который определил стиль отношений между федеральным и региональными органами власти в постперестроечный период. По сути, с поддержки Б. Ельциным стремления автономных республик к экономической самостоятельности, началось становление федерализма в России. Появилась разновидность имперской системы выделения денег центром для политической поддержки регионов и децентрализации устройства страны при крайней слабости местных органов власти, на которые были переложены многие функции федерального центра (например, ЖКХ). Такое положение привело

к полной зависимости местных органов самоуправления от региональных властей. Формирование местных финансовых ресурсов не давали возможность развития поселений, так как излишние доходы экспроприировались региональным центром, а полученная финансовая помощь со стороны вышестоящего бюджета без усилий покрывала минимальные потребности территорий. То есть схема распределения финансовых ресурсов из центра в регионы перешла уже на территорию России, после отделения республик СССР. Причем выбивание трансфертов достигалось в процессе торга, а не было обусловлено наличием конкретных проектов. Такие же отношения складывались у государственных органов власти с бизнесом – поддержка во время выборов – обеспечение привилегированного положения на рынке, защита от конкуренции [99].

В рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах, принятой Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. №862, и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года начали происходить изменения в системе межбюджетных отношений. Принятие федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, организации местного самоуправления в РФ, а также поправок к Бюджетному кодексу РФ в части регулирования межбюджетных отношений создали новую законодательную базу, регулирующую межбюджетные отношения в РФ. Наконец, важной базой совершенствования межбюджетных отношений в РФ стала Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах, принятая Распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. №467-р. Задача повышения самостоятельности субъектов, а также устойчивости региональных и муниципальных финансов была поставлена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию 2021 года. В соответствии с обозначенным приоритетом были приняты решения о предоставлении регионам бюджетных кредитов, замещении коммерческих кредитов бюджетными и принятии других мер [94].

С 2022 года важную часть работы Счетной палаты РФ «будут составлять отраслевые и кросс-отраслевые комплексы мероприятий, связанные с наиболее проблемными отраслями экономики. Первый комплекс – анализ модели бюджетного федерализма в России. Его цель – содействовать совершенствованию межбюджетных отношений в части оптимизации полномочий и ресурсов между федеральным центром и регионами. В рамках данного комплекса будут осуществлены:

1. Анализ реализации полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов РФ в части уплаты страховых взносов на ОМС неработающего населения.

2. Проверка целевого и эффективного использования кредитов федерального бюджета, предоставленных субъектам РФ в 2017–2021 годах. Государственный долг отдельных регионов увеличился более чем в два раза. В 2021 году субъектам РФ предоставляли бюджетные кредиты для замещения ими дорогостоящих коммерческих, кроме того, была проведена реструктуризация ранее предоставленных бюджетных кредитов и запущен механизм инфраструктурных кредитов. Доля бюджетных кредитов в объеме государственного долга некоторых регионов превышает 60%. Предстоящая проверка обеспечит контроль целевого и эффективного использования бюджетных кредитов регионами.

3. Анализ отдельных неналоговых доходов, взимаемых в бюджеты субъектов РФ, включая оценку эффективности эксперимента по взиманию платы за пользование курортной инфраструктурой (курортный сбор), в 2018–2021 годах. Цель мероприятия – оценка потенциала увеличения доходов и подготовка соответствующих рекомендаций».

Второй комплекс – аудит внешних и внутренних вызовов глобального энергоперехода для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны.

Третий комплекс – аудит государственных мер в сферах инновационной политики и технологического развития [111].

И.А. Аветисян выделяет в мировой практике следующие модели бюджетного федерализма (рис. 3.2).

Е.А. Морозова выделила две существенно разные модели бюджетного федерализма:

1) модель раздельного (двойного) федерализма – американская модель (представители – Канада, Индия, США, Пакистан и др.);

2) модель кооперативного федерализма – германская модель (представители – Австрия, Германия, Швейцария и др.)



Рис. 3.2. Группировка стран ОЭСР по типам регулирования межбюджетных отношений [16]

В отличие от разделенного федерализма в германском (кооперативном) федерализме доминирует принцип разделенной и солидарной власти и ответственности, при которой функции, когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся совместными. При кооперативном федерализме участники бюджетных отношений всегда решают вопросы на совещательных, согласительных процедурах [54].

Российский бюджетный федерализм можно отнести к кооперативной модели. Общая законодательная, в частности конституциональная, основа (модель) российского бюджетного федерализма представлена на рисунке 3.3 [16].



Рис. 3.3. Конституциональная модель бюджетного федерализма в Российской Федерации

Российская Федерация – федеративное государство. Полномочия в ней распределены между федеральным, региональным и муниципальным уровнем.

Выделяют 3 принципа разграничения полномочий:

- 1) субсидиарности;
- 2) учета эффекта территориальной дифференциации;
- 3) учета эффекта масштаба. Важными для понимания основ межбюджетного регулирования являются понятия «предмет ведения», «полномочие» и «вопрос местного значения».

Так, в Конституции РФ установлены предметы ведения: предметы исключительного ведения Российской Федерации (например, ядерная энергетика и национальная оборона) и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (например, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение).

При этом Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6] выделяет в предметах совместного ведения те вопросы, которые относятся к полномочиям регионов. Все, что не входит в эти предметы, относится к исключительному ведению регионов. Однако предметы ведения сформулированы широко, по сути, это сферы государственной деятельности.

Поэтому предметов исключительно регионального ведения очень мало, хотя они есть (например, принятие регионального бюджета). Полномочия более конкретны, чем предметы ведения, они могут быть сформулированы как принятие определенных стандартов или порядков, предоставление публичных услуг, осуществление контроля и надзора и т. д. Как правило, в отраслевых федеральных законах отдельная глава посвящена разграничению полномочий между уровнями власти: например, стандарты деятельности в данной отрасли определяет федерация, услуги предоставляет муниципалитет, а контроль оказания услуг осуществляет регион.

Отдельную категорию составляют вопросы местного значения, которые установлены в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7]. Вопросы местного значения

сформулированы как группы местных полномочий, своеобразные предметы местного ведения.

Конструкция разграничения полномочий весьма сложна. К тому же практически каждый год отдельные полномочия передаются (имеется в виду, что полномочие закрепляется за новым уровнем, а не временно делегируется) с одного уровня на другой. Законодательство допускает также делегирование отдельных государственных полномочий федеральными и региональными органами власти органам местного самоуправления, если это оказывается более эффективным. На федеральном уровне во многом сконцентрированы значимые затратные задачи, которые, тем не менее, нам как жителям интересны в несколько меньшей степени.

Кроме того, сохраняет значение договорной механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящих в их состав поселений. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов. Так, по сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ, в 2016 году 762 муниципальных района передали часть своих полномочий по решению своих вопросов местного значения 199 городским и 6,8 тыс. сельским поселениям; в 2017 году соответственно 752 муниципальных района передали часть своих полномочий 209 городским и 7,0 тыс. сельским поселениям [32].

Бюджетное регулирование – это процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов [43].

Бюджетное регулирование – перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие территорий [101].

С точки зрения целей, задач, форм и инструментов регулирования межбюджетных отношений различают понятия вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений, соответственно вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Общепринятая схема вертикального и горизонтального регулирования межбюджетных отношений в РФ приведена на рисунке 3.4.



Рис. 3.4. Схема регулирования межбюджетных отношений в РФ

Основой взаимоотношений между бюджетами различных уровней является необходимость достижения так называемого минимального бюджета, т. е. проводимого в соответствии с закрепления в соответствии с социальной политикой определенных гарантий для жителей данного региона [96].

Минимальный бюджет представляет собой расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению вышестоящего представительного органа власти. Расходная часть минимального бюджета исчисляется по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормам и нормативам, установленным вышестоящим представительным органом власти на основании действующих актов законодательства в пределах его финансовых возможностей.

Разработка минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, представляемых на утверждение Парламента, производится Правительством. Расходная часть минимального бюджета определяется:

а) суммой затрат, включаемых в бюджет текущих расходов, учитываемых вышестоящими органами власти в расчетах к бюджету года, предшествующего планируемому (в сопоставимых условиях), с учетом увеличения (снижения) этих расходов, вызванного:

– согласованной с вышестоящим органом власти в установленном законодательством порядке суммой затрат в связи с изменением состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию;

– решениями вышестоящих органов власти об изменении социальных и финансовых норм и нормативов;

– изменением индекса цен и тарифов по расчетам вышестоящих исполнительных органов власти, осуществляемым в установленном порядке;

б) минимально необходимой суммой затрат, включаемых в бюджет развития данного национально-государственного или административно-территориального образования. И, наконец, взаимоотношения между бюджетами строятся на основе уважения закрепленных законодательством либо договором право и обязанностей. Это гарантируется тем, что органы государственной власти обязаны возместить в полном объеме ущерб, причиненный юридическим и физическим лицам в результате принятия указанными органами с превышением своей компетенции решений по бюджетным вопросам. Причиненный ущерб подлежит возмещению за счет средств соответствующего бюджета на основании решения суда или арбитражного суда.

В целях выполнения поставленных задач необходимо соблюдать баланс общегосударственного и регионального подходов в формировании финансовой системы страны, обеспечения интересов страны и отдельного региона в целях сохранения целостности и стабильности развития общества.

Региональная бюджетная система России существует на базе бюджетного федерализма (устройство бюджетной системы, в рамках которой субъект РФ действует в пределах закрепленных за ним полномочий, с помощью инструментов – трансферты, субвенции, субсидии, дотации).

Финансовая помощь регионам и муниципальным образованиям подразделяется на текущую, инвестиционную, выравнивающую и стимулирующую.

На объем дотаций и субвенций территориальных финансов влияют: налоговый потенциал территории (максимальная сумма возможных поступлений налогов и сборов в условиях действующего законодательства), закрепленные полномочия по финансированию обязательных расходов.

Регионы, которые не получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (если сумма перечисленных ими от собранных обязательных платежей в вышестоящий бюджет превышает сумму перечислений в эти регионы из государственного бюджета) – доноры, их перечень на 2022 г. определен Приказом Минфина от 11.11.2021 №493. В 2022 году в список вошли 23 субъекта РФ, ровно на 10 больше, чем в минувшем году. Это: Республика Татарстан, Красноярский и Пермский края, Белгородская, Вологодская, Иркутская, Калужская, Ленинградская, Липецкая, Московская, Мурманская, Нижегородская, Самарская, Сахалинская, Свердловская, Тульская, Тюменская и Ярославская области, города Москва и Санкт-Петербург, а также Ненецкий, Ханты-Мансийский (Югра) и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Не удивительно, что многие территории из этого списка занимают ведущие позиции в рейтинге регионов по качеству жизни. Остальные 62 субъекта РФ, соответственно, получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2022 году [35].

Необходимо также отметить, что в результате существующих чрезмерных экономических и финансовых различий большинство регионов РФ считаются депрессивными (дотационными и сверхдотационными). На 2022 г. высокодотационные регионы – Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Чечня, Камчатский край.

Ряд дотационных регионов планируется перевести на самооплачиваемость (Челябинская и Курская области), планируется до минимума сократить помощь Амурской и Новгородской областям и республике Хакасия. Для республики Коми планируется увеличить размер дотаций.

3.2. Межбюджетные отношения: практический аспект

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) государственный или муниципальный долг представляет собой обязательства, возникающие из государственных или муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, принятые на себя Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

Таким образом, в зависимости от статуса заемщика, от его принадлежности к тому или иному уровню бюджетной системы, выделяют:

- государственный долг Российской Федерации;
- государственный долг субъекта Российской Федерации;
- муниципальный долг.

К государственному долгу Российской Федерации относятся (ст. 97 БК РФ):

- долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, возникшие в результате государственных заимствований Российской Федерации,
- а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией,
- и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие Бюджетного кодекса РФ.

Государственный долг РФ может быть представлен следующими видами долговых обязательств:

- кредитами, привлеченными от имени Российской Федерации как заемщика от кредитных организаций, иностранных государств, в том числе по целевым иностранным кредитам (заимствованиям) международных финансовых организаций, иных субъектов международного права, иностранных юридических лиц;
- государственными ценными бумагами, выпущенными от имени Российской Федерации (облигациями);
- бюджетными кредитами, привлеченными в федеральный бюджет из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- государственными гарантиями Российской Федерации;
- иными долговыми обязательствами, ранее отнесенными в соответствии с законодательством Российской Федерации на государственный долг Российской Федерации.

По форме существования государственный долг Российской Федерации может быть внутренним и внешним (ст. 6 БК РФ).

При этом под внешним долгом понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте, за исключением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающих в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований); а под внутренним долгом – обязательства, возникающие в валюте Российской Федерации, а также обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед Российской Федерацией, возникающие в иностранной валюте в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований).

При этом следует отметить, что как внутренний, так и внешний государственный долг представлен преимущественно государственными облигациями (доля государственных гарантий в общем объеме внутреннего и внешнего государственного долга невысока).

Несмотря на то, что бюджетные кредиты привлекаются регионами по сверхльготной процентной ставке (0,1 % годовых, высокая доля таких обязательств в общей структуре долга региона – свидетельство того, что заемщик испытывает проблемы с доступом к рыночным заемным ресурсам – облигационному рынку и банковским кредитам.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) муниципальный долг представляет собой обязательства, возникающие из муниципальных заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства в соответствии с видами долговых обязательств, принятые на себя муниципальным образованием.

По сроку существования государственный долг и долговые обязательства муниципального образования могут быть:

- краткосрочными (менее 1 года),
- среднесрочными (от 1–5 лет);
- долгосрочными (от 5–10 лет).

По Смоленской области утвержден объем расходов областного бюджета на обслуживание областного государственного долга:

1) в 2022 году в размере 686 794,5 тыс. руб., что составляет 1,2 процента от объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

2) в 2023 году в размере 1 092 266,2 тыс. руб., что составляет 1,9 процента от объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) в 2024 году в размере 1 136 715,6 тыс. руб., что составляет 1,9 процента от объема расходов областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [10].

На 01.01.2022 наивысшим долгом обладают г. Москва, Московская область, Калужская и Белгородская области, наименьшим – Владимирская, Брянская, Курская области. Основная доля в ЦФО государственного долга приходится на бюджетные кредиты – 46,4%, а также государственные бумаги – 45,45%. Смоленская область привлекает кредиты кредитных учреждений и бюджетные кредиты (табл. 3.1).

В ЦФО государственный внутренний долг занимает 99,7% от общего государственного долга (табл. 3.2).

В составе долга муниципальных образований, входящих в состав субъектов РФ в ЦФО основная доля на кредиты от кредитных организаций – 63,5%, а также бюджетные кредиты – 34,2%.

Наибольший объем муниципального долга приходится на такие регионы ЦФО, как Московская, Ярославская, Костромская области. Смоленская область по муниципальному долгу 4,7% от совокупного муниципального долга по ЦФО (табл. 3.3).

Только Орловская область в ЦФО имеет государственный внешний долг, представленный бюджетными кредитами от Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (табл. 3.4).

Таблица 3.1

Государственный долг по регионам ЦФО на 1 января 2022 г. [101]

Субъект Российской Федерации	Объем государственного долга субъекта Российской Федерации, млн руб.					
	в том числе по видам долговых обязательств					всего
	государственные ценные бумаги	кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	государственные гарантии	иные долговые обязательства	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
ЦФО	317 697,8	50 365,1	324 576,3	6 317,6	–	698 956,8
Белгородская область	15 670	–	8 674,5	1 113,9	–	25 458,4
Брянская область	–	–	7 740,2	–	–	7 740,2
Владимирская область	–	–	3 756,9	–	–	3 756,9
Воронежская область	–	–	16 790,9	–	–	16 790,9
Ивановская область	–	–	9 180,7	–	–	9 180,7
Калужская область	–	0.00	25 718,8	1 150,2	–	26 869

Окончание таблицы 3.1

1	2	3	4	5	6	7
Костромская область	–	1 520,4	16 214,5	–	–	17 735
Курская область	780	–	7 892,9	–	–	8 672,9
Липецкая область	5 000	–	5 828,3	79,5	–	10 907,7
Московская область	129 250	29 002,5	107 495,6	–	–	265 748,1
Орловская область	2 000	3 065,9	14 967,5	–	–	20 033,4
Рязанская область	–	8 546,2	13 750,5	–	–	22 296,7
Смоленская область	–	5 230	20 004,8	–	–	25 234,8
Тамбовская область	6 125	–	12 457,9	–	–	18 582,9
Тверская область	–	–	14 803,4	–	–	14 803,4
Тульская область	–	3 000	10 889	3 974	–	17 863
Ярославская область	13 439,8	–	28 409,8	–	–	41 849,6
г. Москва	145 433,1	–	0.00	–	–	145 433

Таблица 3.2

Государственный внутренний долг по регионам ЦФО на 1 января 2022 г. [101]

Субъект Российской Федерации	Объем государственного внутреннего долга субъекта Российской Федерации, млн руб.					
	в том числе по видам долговых обязательств					всего
	государственные ценные бумаги	кредиты от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций	бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	государственные гарантии	иные долговые обязательства	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
ЦФО	317 697,8	50 365,1	322 507,1	6 317,6	–	696 887,7
Белгородская область	15 670	–	8 674,5	1 113,9	–	25 458,4
Брянская область	–	–	7 740,2	–	–	7 740,2
Владимирская область	–	–	3 756,9	–	–	3 756,9
Воронежская область	–	–	16 790,9	–	–	16 790,9
Ивановская область	–	–	9 180,7	–	–	9 180,7

Окончание таблицы 3.2

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Калужская область	–	–	25 718,8	1 150,2	–	26 869
Костромская область	–	1 520,4	16 214,5	–	–	17 735
Курская область	780	–	7 892,9	–	–	8 672,9
Липецкая область	5 000	–	5 828,3	79 488	–	10 907,7
Московская область	129 250	29 002,5	107 495,6	–	–	265 748,1
Орловская область	2 000	3 065	12 898,3	–	–	17 964,2
Рязанская область	–	8 546,2	13 750,5	–	–	22 296,7
Смоленская область	–	5 230	20 004,8	–	–	25 234,8
Тамбовская область	6 125	–	12 45,97,9	–	–	18 582,9
Тверская область	–	–	14 803,4	–	–	14 803,4
Тульская область	–	3 000	10 889	3 973	–	17 863
Ярославская область	13 439,8	–	28 409,8	–	–	41 849,6
г. Москва	317 697,8	50 365,1	322 507,1	6 317,6	–	145 433,1

Таблица 3.3

Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации
на 1 января 2022 г. [101]

Субъект Российской Федерации	Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, млн руб.					
	в том числе по видам долговых обязательств					всего
	муниципальные ценные бумаги	кредиты от кредитных организаций	бюджетные кредиты из других бюджетов бюджетной системы РФ	муниципальные гарантии	иные долговые обязательства	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
ЦФО	0,00036	49 817,7	26 779,9	1 782,9	–	78 380,5
Белгородская область	–	3 357	166	337,4	–	3 860,4
Брянская область	–	2 095	335	48,1	–	2 478
Владимирская область	–	619,5	2 067,9	14,4	–	2 701,8
Воронежская область	–	1 232,4	927	–	–	2 159,4
Ивановская область	–	1 533,3	411,8	–	–	1 945,1
Калужская область	–	2 829,4	131,7	200	–	3 161,1

Окончание таблицы 3.3

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Костромская область	–	5 227,5	884,8	–	–	6 112,3
Курская область	–	2 032,8	587,6	–	–	2 620,4
Липецкая область	–	1 250	2 115,8	–	–	3 365,8
Московская область	0,00036	4 539,5	13 988,1	1 164,7	–	19 692,4
Орловская область	–	1 639,4	1 052,3	–	–	2 691,6
Рязанская область	–	2 151,4	189,4	–	–	2 340,8
Смоленская область	–	3 338,5	330,4	–	–	3 668,8
Тамбовская область	–	2 084,7	1 127,2	–	–	3 211,9
Тверская область	–	2 622,8	516,6	–	–	3 139,4
Тульская область	–	5 426,3	1 213,1	–	–	6 639,4
Ярославская область	–	7 838,2	735,4	18,3	–	8 591,9
г. Москва	–	–	–	–	–	–

При несоблюдении условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ, а также при нарушении предельных значений финансовый орган вправе принять решение о приостановлении (сокращении) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) до приведения в соответствие с требованиями, обуславливающими условия предоставления межбюджетных трансфертов.

Таблица 3.4

Государственный внешний долг по регионам ЦФО [101]

Субъект Российской Федерации	Объем государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации, тыс. долл. США				
	в том числе по видам долговых обязательств				
	государственные ценные бумаги	кредиты от иностранных банков и международных финансовых организаций	бюджетные кредиты от Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов	государственные гарантии, предоставленные Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов	всего
ЦФО	–	–	27 851.35	–	27 851.35
Орловская область	–	–	27 851.35	–	27 851.35

Выделяются три группы муниципальных образований:

Группа 1 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5% собственных доходов местного бюджета. Для этой группы устанавливается ограничение на формирование расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Указанные расходы не могут превышать нормативы, установленные высшим исполнительным органом субъекта РФ, начиная с очередного финансового года (п. 2 ст. 136 БК РФ).

Группа 2 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% собственных доходов местного бюджета. Для этой группы, помимо ограничений на формирование расходов на оплату труда и расходов на содержание органов местного самоуправления, начиная с очередного финансового года дополнительно устанавливается ограничение на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления (п. 3 ст. 136 БК РФ).

Группа 3 – муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема

собственных доходов местных бюджетов, а также в муниципальных образованиях, которые не имеют годовой отчетности об исполнении местного бюджета за один год и более из трех последних отчетных финансовых лет.

Таблица 3.5

Условия предоставления межбюджетных трансфертов
из бюджетов субъектов РФ

Доля дотаций в собственных доходах	Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения (ст. 136, 92.1, 107 БК РФ)
Менее 5%	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицита бюджета
От 5 до 20%	Дополнительные ограничения Запрещается: 1) превышать установленные нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
От 20 до 50%	Запрещается: 2) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления
Свыше 50%	Жесткие ограничения 3) подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; 4) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период); 5) проведение не реже 1 раза в 2 года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; 6) дефицит не более 5 % общего годового объема доходов 7) предельный объем муниципального долга не более 50% общего годового объема бюджета

В существующей на данный момент в России в системе бюджетного федерализма нарушаются условия ее эффективного функционирования, по мнению Р. Ениколопова, Е. Журавской, С. Гуриева:

1) сложилась нечеткая иерархия разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти.

2) отсутствие субнациональной автономии.

3) отсутствие единого рынка.

4) мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение.

5) институциональная неустойчивость [38].

В механизме управления общественными финансами центральное правительство выполняет основную роль. Но и региональные и местные власти обеспечивают выполнение многих функций и задач для развития страны. Отсюда с 2013 г. стал формироваться рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных, которая устанавливает ориентиры передовой практики в отношении содержания и доступности бюджетных документов и возможностей общественного участия в бюджетном процессе.

Т.В. Акимова, А.Ю. Выскребенцев, Е.А. Ермакова отмечают, что рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных строится на универсальных принципах.

1. Предварительное санкционирование. Законодательная власть должна санкционировать меры, связанные со сбором доходов, осуществлением расходов и заимствований до того, как исполнительная власть приступит к осуществлению этих мер.

2. Доступность для общества. Бюджетные данные считаются общедоступными, если их можно гарантированно найти и ознакомиться с их содержанием в заранее известное время и потратив заранее известные (небольшие) ресурсы. В качестве канала раскрытия информации рассматривается Интернет, самый простой и экономичный способ сделать документы общедоступными. Его использование в качестве канала раскрытия информации органами государственной власти предусмотрено Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

3. Единство. Бюджетные данные должны быть представлены консолидировано, желательно на одном портале (сайте). В случае публикации бюджетных данных обособленно (например, в силу организационной структуры власти), должен быть найден способ сообщить о месте их публикации с основного сайта, где публикуются бюджетные данные.

4. Полнота (целостность). Общедоступные бюджетные данные должны давать всестороннюю картину бюджетной деятельности государственного (муниципального) сектора. Этот принцип предполагает публикацию бюджетных данных с учетом: – всех государственных (муниципальных) финансовых потоков, в том числе формируемых и используемых через внебюджетные фонды; – всех государственных (муниципальных) организаций, которые принадлежат органам государственного (муниципального) управления или находятся под их контролем; – налоговых льгот (налоговых расходов). В составе бюджетных данных субъекта РФ должны публиковаться сведения о консолидированном бюджете субъекта РФ и территориальном фонде обязательного медицинского страхования.

5. Регулярность и своевременность. Бюджетные данные должны публиковаться на каждом из этапов бюджетного процесса в течение финансового года в соответствии с установленными для соответствующего этапа сроками. Если документ опубликован слишком поздно, он теряет свою актуальность и не может считаться своевременным.

6. Качество. Бюджетные данные должны быть актуальными, сопоставимыми, без внутренних противоречий и противоречий между различными периодами. Описание каждой статьи бюджета должно обеспечивать ясное представление о планируемых расходах. Бюджетные данные не должны быть слишком общими, представленными только в виде итоговых сумм. Информация в бюджетных отчетах должна классифицироваться таким образом, чтобы раскрывать источники формирования и направления использования бюджетных средств, давать возможность для проведения межрегиональных сопоставлений, а также позволять оценивать достижение поставленных властями целей. Существенные пересмотры в бюджетной статистике за прошлые периоды должны разъясняться.

7. Понятность. Бюджетные документы являются ключевыми отчетными документами исполнительных органов государственной

власти и местного самоуправления. Поэтому они должны быть доходчивыми и понятными для самых широких кругов с различным уровнем компетенции, включая законодателей, государственных и муниципальных служащих и граждан.

8. Публичность. Все граждане должны иметь возможность выносить и выражать свои суждения по вопросам государственных и муниципальных бюджетов, в индивидуальном порядке или коллективно, от имени организаций гражданского общества. Это особенно важно для проекта бюджета, который должен быть представлен гражданам до его принятия законодательной властью. Сроки проведения мониторинга и составления рейтинга определены исходя из этапов бюджетного процесса, в соответствии с установленными бюджетным законодательством для каждого этапа сроками [32].

На основании итоговой оценки министерство финансов области составляет рейтинг со следующей группировкой: 1-я группа – муниципальные образования с высоким уровнем открытости бюджетных данных (не менее 75% от максимально возможного балла); 2-я группа – муниципальные образования с удовлетворительным уровнем открытости бюджетных данных (не менее 25% от максимально возможного балла); 3-я группа – муниципальные образования с низким уровнем открытости бюджетных данных (менее 25% от максимально возможного балла) [32].

НИФИ опубликовал рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2020 год (табл. 3.6).

На основании данных Минфина [93] рассмотрим межбюджетные отношения на уровне муниципальных образований.

В составе доходов местных бюджетов в 2020 г. межбюджетные трансферты без учета возврата остатков (включая субвенции) составляют 67,4% (3402,6 млрд руб.), что выше уровня 2019 г. (66% и 3114,7 млрд руб. (рис. 3.5).

Субъекты РФ могут наделять органы местного самоуправления полномочиями органов государственной власти субъекта РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам поселений (внутригородских районов) за счет бюджетов субъектов РФ (приложение 6).

Таблица 3.6

Рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2020 год

Наименование субъекта Российской Федерации ЦФО	% от максимального количества баллов	Максимальное количество баллов	Итого баллов
Максимальное количество баллов		139,0	
Группа А: очень высокий уровень открытости бюджетных данных (80% и более от максимально возможного количества баллов)			
Калужская область	90,6	139,0	126,0
Московская область	87,8	139,0	122,0
Курская область	83,1	139,0	115,5
Тульская область	82,4	139,0	114,5
Группа В: высокий уровень открытости бюджетных данных (60–79,9% от максимально возможного количества баллов)			
Ивановская область	71,9	139,0	100,0
Белгородская область	69,8	139,0	97,0
Владимирская область	67,6	139,0	94,0
г. Москва	67,1	123,0	82,5
Воронежская область	66,9	139,0	93,0
Брянская область	66,2	139,0	92,0
Тверская область	64,4	139,0	89,5
Тамбовская область	64,0	139,0	89,0
Ярославская область	60,4	139,0	84,0
Группа С: средний уровень открытости бюджетных данных (40–59,9% от максимально возможного количества баллов)			
Рязанская область	56,1	139,0	78,0
Липецкая область	47,5	139,0	66,0
Группа D: низкий уровень открытости бюджетных данных (20–39,9% от максимально возможного количества баллов)			
Костромская область	39,9	139,0	55,5
Орловская область	24,1	139,0	33,5
Смоленская область	21,6	139,0	30,0
Группа Е: очень низкий уровень открытости бюджетных данных (менее 20% от максимально возможного количества баллов)			

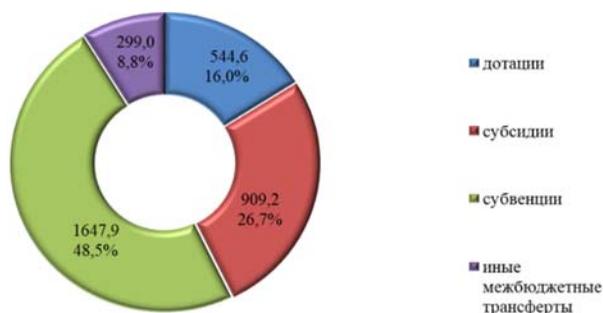


Рис. 3.5. Состав и структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2020 году (млрд руб., %)

В 2020 г. из бюджетов субъектов РФ по данному положению было выделено муниципальным районам (городским округам с внутригородским делением) более 27,3 млрд. руб. субвенций (60 регионов), что выше 2019г. (26,4 млрд. руб.) на 0,9 млрд руб. или 3,4%.

Доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий РФ и субъектов РФ в форме субсидий из региональных бюджетов, составили 48,5% межбюджетных трансфертов в 2020 г. (в 2019 г. – 49,6%). Объем субвенций составил в 2020 г. 1647,9 млрд руб., что выше уровня 2019 г. на 101,8 млрд руб. или на 6,6%. Делегирование полномочий на муниципальный уровень в 2020 г. происходило в 83 субъектах РФ (кроме Севастополя и Санкт-Петербурга). Из общего размера субсидий: 43,4% в 2020 г. было представлено в бюджеты муниципальных районов, 1,9% городских округов с внутригородским делением. В бюджеты городских поселений выделено субсидий на сумму 0,3 млрд руб. или 0,02%, в внутригородские районы – 0,1 млрд руб. или 0,004% субсидий.

Основная часть субвенций направлена на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования, согласно Федерального закона №184-ФЗ (1223 млрд руб. или 73,7% от общего размера субвенций). Субвенции, поступившие в местные бюджеты в рамках единой субвенции согласно п. 5 ст. 140 БК РФ,

в 2020 году составили 131,6 млрд руб. (7,9% от общего объема субвенций), их получили муниципалитеты 18 регионов страны (г. Москва, Тверская, Костромская, Вологодская и др. регионы).

Выделение местным бюджетам межбюджетных трансфертов, в целях финансового обеспечения реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без учета субвенций и возврата остатков межбюджетных трансфертов) составило в 2020 г. 1754,7 млрд руб., (в 2019 г. 1568,6 млрд руб.) или 51,6% от объема безвозмездных поступлений в местные бюджеты (3402,6 млрд руб.), в 2019 г. предоставлено 50,4% от общего объема безвозмездных поступлений или 49,4% от собственных доходов местных бюджетов. Растет объем и доля безвозмездных поступлений в местные бюджеты в условиях растущих финансовых рисков. Наибольшую долю данных поступлений имеют Дальневосточный федеральный округ (табл. 3.7).

Таблица 3.7

Удельный вес межбюджетных трансфертов
(без субвенций и возврата остатков межбюджетных трансфертов)
в собственных доходах местных бюджетов
в разрезе федеральных округов Российской Федерации

Федеральный округ	Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций и возврата остатков межбюджетных трансфертов) в собственных доходах местных бюджетов, %	
	2019 г.	2020 г.
Российская Федерация	49,4	51,5
Центральный федеральный округ	41,3	42,4
Северо-Западный федеральный округ	41,6	47,4
Южный федеральный округ	41,5	47,2
Северо-Кавказский федеральный округ	55,0	58,7
Приволжский федеральный округ	49,5	51,8
Уральский федеральный округ	55,5	57,7
Сибирский федеральный округ	53,6	54,1
Дальневосточный федеральный округ	59,1	59,5

Наибольшую долю межбюджетных трансфертов в 2020 г. получают бюджеты городских округов – 58,3% (рис. 3.6).

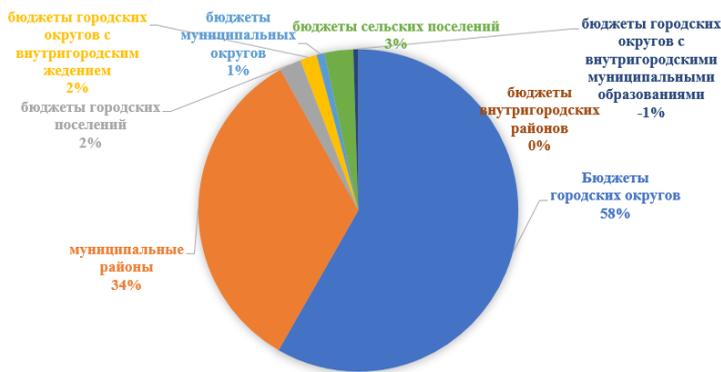


Рис. 3.6. Распределение межбюджетных трансфертов по местным бюджетам РФ

В 50 регионах РФ доля межбюджетных трансфертов в составе собственных доходов местных бюджетов в 2020 г. превышали средний уровень в РФ, наивысшая доля представлена в составе местных бюджетов Чукотского автономного округа (79%), Ямало-Ненецкого автономного округа (73,9%) Республики Тыва (73,8%).

Муниципальные образования, которые не получили межбюджетные трансферты по финансовому обеспечению реализации собственных полномочий, включая замененные налоговыми доходами по дополнительным нормативам отчислений, в 2020 г. составили 79 (34 сельских, 17 городских поселений, 25 внутригородских МО городов федерального значения, 1 городской округ, 2 города с внутригородским делением и 1 муниципальный округ). МО, не получившие финансовую помощь, находятся в 13 регионах РФ.

В составе межбюджетных трансфертов в 2020 г. (без учета субвенций) доля дотаций местным бюджетам составляет 31%, что выше уровня 2019 г. на 3,1%. Объем дотаций в 2020 г. – 544,7 млрд руб., что выше уровня 2019 г. на 24,5%.

Наибольший рост объема дотаций в 2020 г. (без учета субвенций) приходится на Свердловскую область (4 раза), Тюменскую область (4 раза), Красноярский край (49%), Хабаровский край (7 раз). Снижение объема дотаций наблюдается в Сахалинской области (22%), Оренбургской области (19,2%).

В составе дотаций, поступающих в местные бюджеты основную долю, занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – 62,1% или 338 млрд руб. (рис. 3.7).



Рис. 3.7. Состав и структура дотаций, поступающих в местные бюджеты в 2020 г.

В 4 квартале происходит рост фактического перечисления межбюджетных трансфертов из бюджета субъектов РФ в местные бюджеты (рис. 3.8).



Рис. 3.8. Динамика фактического перечисления межбюджетных трансфертов из бюджета субъектов Российской Федерации в местные бюджеты в 2020 г. [93]

Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности определяется, исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ, что определяется согласно Методики, утверждённой Постановлением Правительства «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» от 22.11.2004 №670 (ред. от 24.12.2021) «как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

Распределение количества муниципальных образований по видам муниципальных образований в зависимости от доли дотаций в 2020 году представлено в приложении 7.

За 2020 г. в наибольшей степени ограничения бюджетного процесса, установленные ст.136 БК РФ, охватывают муниципальные районы, сельские поселения, внутригородские районы. Не получили дотации в 2020 г. 1052 муниципальных образований (618 СП, 217 ГП, 165 ВГ МО, 37 ГО, 8 МР, 3 ВГР, 2МО, 2 ВГД).

В качестве способа сокращения нагрузки на федеральный бюджет и снижения уровня дотационности региональных и муниципальных бюджетов с 2018 г. применяется поэтапное проведение внедрения «модельного бюджета». «Модельный бюджет» – проект Минфина РФ, предусматривающий приведение расходов субъектов РФ к единообразию, через детальный расчет потребностей субъектов РФ на очередной финансовый год. При распределении бюджетных денег, учитывается «не только налоговый потенциал территории, но и потребность в финансировании расходных полномочий региональных и местных органов власти на среднероссийском уровне» [88].

С.Н. Леонов отмечает, что данный «инструмент позволит выявить и сравнительно быстро сократить избыточные расходные обязательства субъектов РФ, тем самым уменьшив объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, поступающих из федерального бюджета в бюджеты регионов. Формирование модельного бюджета происходит в рамках реформы распределения межбюджетных трансфертов на основе единой и понятной методики с учетом специфики и проблематики конкретных субъектов РФ» [51].

Модельный подход, применяемый с 2017 г. дополняет Методику распределения дотаций через: инвентаризацию существующих расходных полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления; привязку первоочередных расходных обязательств по 22 отраслевым укрупненным группам расходов (содержание органов управления, сельское, дорожное хозяйство, транспорт, здравоохранение, взносы в ФОМС за неработающее население, соцподдержка, физкультура и спорт, тушение пожаров, кроме лесных и др.); расчеты среднего для РФ объема расходов по каждой группе полномочий и последующей корректировке этого объема с помощью коэффициентов в целях его превращения в «модельный» бюджет.

Применение механизма «модельного бюджета» в 2020 г. применяется в 7 регионах (Рязанская, Тверская, Псковская, Нижегородская, Ульяновская области, Республики Саха (Якутия), Карелия), где выделено дотаций, распределенных на основе «модельного бюджета» в размере 29,5 млрд. руб. или 9,5% от общего объема.

Основной задачей межбюджетного выравнивания является уменьшение дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Поэтому сравним уровни бюджетной обеспеченности до и после распределения выравнивающих дотаций (в том числе и с помощью механизма замещения дотаций отчислениями от налогов) (приложение 8).

В регионах наблюдается достаточно высокий уровень результативности выравнивания местных бюджетов, что видно из сокращения разрыва бюджетной обеспеченности после предоставления выравнивающих дотаций. За 2020 г. дифференциация с наибольшим показателем по уровню бюджетной обеспеченности присутствует в сельских поселениях, что связано с неравномерным распределением доходной базы и большой разницей в численности населения. Максимальный разрыв в уровне бюджетной обеспеченности наблюдается в внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения (Санкт-Петербург). Выделяется и Иркутская область, где по городским поселениям наибольший разрыв (795 раз), по сельским поселениям отличается Республика Крым (1 008 раз).

В 2020 г. объем финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений составляет 38,52 млрд руб. (приложение 9).

В составе помощи муниципальным образованиям наибольшую долю занимает на 66,6% предоставление дотаций из бюджета субъекта РФ, особенно это важно для сельских поселений и внутригородским МО городов федерального значения, субвенций на осуществление соответствующих полномочий муниципальным районам и городским округам с внутригородским делением на 29,2%, остальное приходится на замещение дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (4,3%), особенно по городским поселениям. Для муниципальных районов, объем финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2020 г. составил 433,65 млрд руб. (табл. 3.8).

Таблица 3.8

Объем финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, 2020 г.

Показатели	Всего	ГО	МР	ГО с ВГД
Всего, млрд руб.	433,65	160,98	270,65	2,02
Утвержденный законом субъекта РФ	230,62	68,69	161,42	0,51
Замененный дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ	203,03	92,29	109,23	1,51
в % от общего итога				
Утвержденный законом субъекта Российской Федерации	53,2	42,7	59,6	25,3
Замененный дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ	46,8	57,3	40,4	74,7

Наибольшая часть финансовой помощи направлена на предоставление дотаций из бюджета субъекта РФ – 53,2%, на замещающие дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ – 46,8%.

В составе муниципальных образований наибольший объем финансовой помощи приходится на городские округа – 160,98 млрд руб. или 37,1% от общего объема (433,65 млрд руб.). При этом для городских округов и городских округов с внутригородским делением на дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ приходится более половины выравнивающей финансовой помощи – 45,5 и 0,7%, а в составе финансовой помощи в целом соответственно 57,3% и 74,7%. По муниципальным районам наибольшая часть финансовой помощи направлена на предоставление дотаций из бюджета субъекта РФ – 161,42 млрд руб., что в структуре финансовой помощи составляет 59,6% (табл. 3.8).

Дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов в 2020 г. связаны с антикризисной политикой в связи с пандемией коронавирусной инфекции. Отсюда рост дотаций к 2019 г. составил 31,9% или 28,5 млрд руб. и составил 117,8 млрд руб., из них городским округам – 62,8 млрд руб. (53,3%), из федерального бюджета на эти цели выделено в 2020 г. 14 млрд руб. или 11,9% от общего объема этих дотаций, в том числе 9,2 млрд руб. выделено в бюджеты городских округов (рис. 3.9).

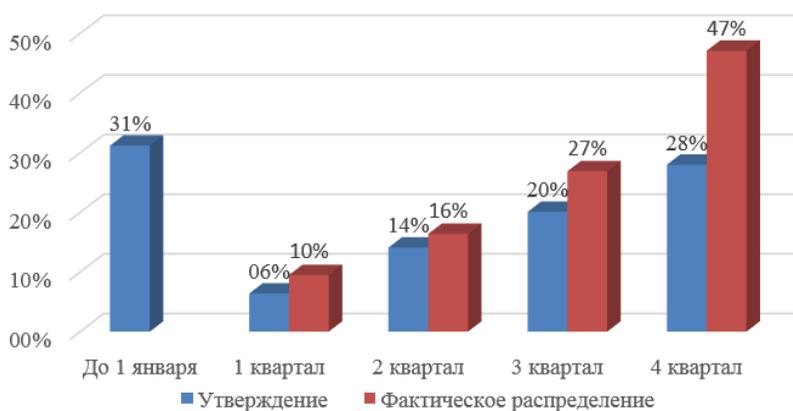


Рис. 3.9. Дотации на обеспечение сбалансированности в местные бюджеты в РФ в 2020 г. [93]

Иные дотации составили 88,9 млрд руб. (источник: 30% федеральный, 70% – региональный бюджет), что выше 2019 г. на 70,8 млрд. руб. или 4,9 раза, основные получатели городские округа – 62,9% от общего объема и муниципальные районы – 34,1%. Применялись в 34 субъектах РФ, из них 75% приходится на Пермский край и Московскую область. Республика Башкортостан получил 495,3 тыс. руб. иных дотаций на цели ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

Выполнение утвержденных иных дотаций представлена на рисунке 3.10.

Субсидии в целях софинансирования расходных обязательств, возникают при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В 2020 г. было выделено 909,2 млрд руб. субсидий (что выше 2019 г. на 6,6%), что составляет 26,7% от собственных доходов местных бюджетов. Наибольшую долю этих ресурсов выделяется муниципальные округа – 57% от общего объема, муниципальные районы – 33,7%, городские поселения – 4,3% сельские поселения – 5% (рис. 3.11).

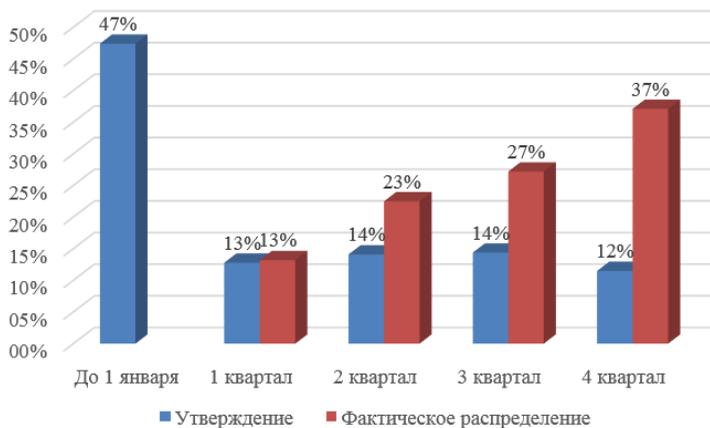


Рис. 3.10. Динамика иных дотаций в местные бюджеты в РФ в 2020 году [93]

На реализацию инфраструктурных проектов и софинансирование вопросов местного значения текущего характера выделено 286,5 млрд руб. целевого назначения (31,5% от общего объема субсидий), из них 65,6% выделено в бюджеты городских и муниципальных округов (187,9 млрд руб.), 28,7% – в бюджеты муниципальных районов (82,8 млрд руб.), 5,7% – бюджеты поселений (16,4 млрд руб.). При этом 100,9 млрд руб. (11,1%) распределено на конкурсной основе, из них городские округа (включая ГО с внутригосударственным делением) получили 51,4%.

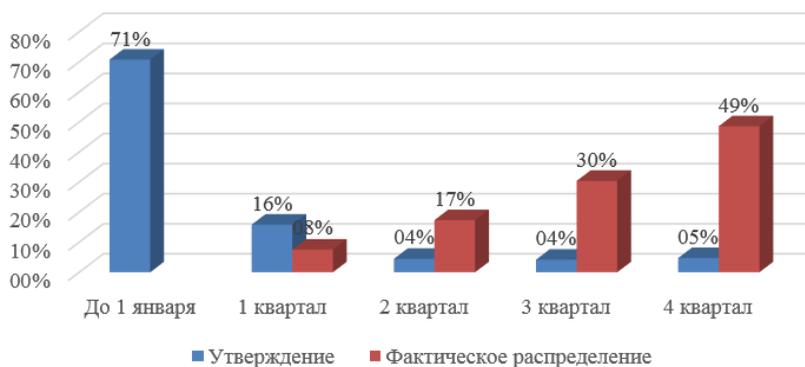


Рис. 3.11. Динамика субсидий в местные бюджеты в 2020 году [93]

В 2020 г. были задействованы 15,4 млрд руб. субсидий из резервных фондов бюджетной системы РФ, из них муниципальные районы получили 78,3% от общей суммы.

Субсидии из региональных бюджетов предоставляются субсидии на осуществление полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности МО в размере 3,5 млрд руб. представлены в пяти субъектах РФ (Ямало-Ненецкий автономный округ – 1,6 млрд руб., Республика Татарстан – 1,5 млрд руб.).

Выделены субсидии за счет средств ГК-Фонда содействия реформированию ЖКХ в 2020 г. на сумму 29,2 млрд руб. (4,3% от общего объема субсидий) 632 муниципальным образованиям в 72 субъектах РФ, в том числе 236 городских округов (63,7% от общего объема), 110 городских поселений (11,2% средств), 188 муниципальных районов (20,1% средств), 86 сельских поселений (3,5% средств), 12 муниципальных округов (0,8% средств) (рис. 3.12).

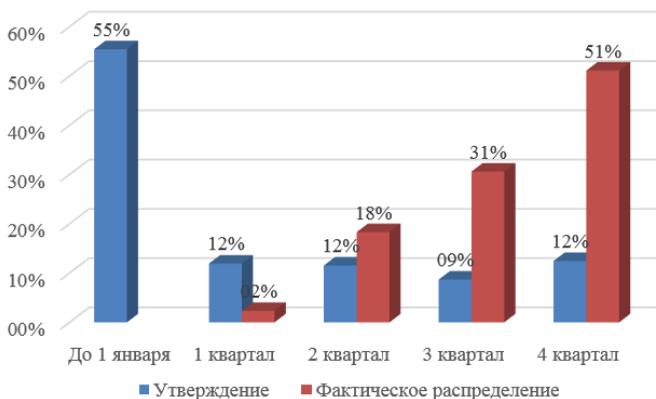


Рис. 3.12. Иные межбюджетные трансферты в местные бюджеты в 2020 г. [93]

Бюджетное законодательство с 2020 г. предлагает предоставление «горизонтальных субсидий». «Под «горизонтальной» субсидией понимается межбюджетный трансферт в форме субсидии, предоставляемый бюджету одного публично-правового образования из бюджета другого публично-правового образования того же уровня бюджетной системы. «Горизонтальная» субсидия на муниципальном уровне, то есть субсидия из одного местного бюджета другому местному бюджету, предоставляется в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» [97].

В.В. Климанов, С.М. Казакова, В.А. Яговкина отмечают, что «в странах мира центральное правительство в контексте решения задач регионального развития выполняет ключевые функции, связанные, во-первых, с обеспечением равного доступа к конституционно гарантированным правам, во-вторых, с использованием и учетом индивидуальных особенностей и преимуществ регионов с целью создания условий для их устойчивого роста и, в-третьих, с обеспечением межрегиональной интеграции, в необходимых случаях выступая «арбитром» при решении споров между отдельными административно-территориальными единицами. Последнее должно быть осо-

бенно актуально в России – стране с максимальным в мировой практике количеством административно-территориальных единиц первого порядка (регионов) с большими различиями по показателям социально-экономического развития» [47].

В 2020 г. объем горизонтальных субсидий на муниципальном уровне составляет 571,9 млн руб., что происходило в 9 субъектах РФ (Нижегородская, Самарская, Амурская, Брянская, Ивановская, Тульская, Челябинская области Республики Коми и Крым).

Иные межбюджетные трансферты на цели поощрения (стимулирования) МО, полученные муниципальными образованиями в 2020 г. составили 299 млрд руб. (включая содействие достижению/поощрению достижения наилучших значений показателей и ликвидацию последствий стихийных бедствий и др. ЧП), что выше уровня 2019 на 20,8 млрд руб. или на 7,5%, из них 157,6 млрд руб. (52,7%) – в бюджеты городских округов, 66,4 млрд руб. – в бюджеты муниципальных районов, 28,8 млрд руб. – в бюджеты городских поселений, 46,3 млрд руб. – в бюджеты сельских поселений.

Межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов в региональные бюджеты в 2020 г. предоставлены на сумму 1,69 млрд руб., включая 0,57 млрд руб. из бюджетов ГО, 0,41 млрд руб. – из МР, 0,18 млрд руб. – из ГП, 0,44 млрд руб. – из СП, 0,09 млрд руб. – из ВГМО.

Согласно ст. 142,2 БК РФ из бюджетов МО с высокой бюджетной обеспеченностью могут осуществляться субсидии, попадающие в бюджеты регионов РФ (с целью выравнивания муниципальных бюджетов через выделения выравнивающих дотаций из регионального бюджета). В 2020 г. они предоставлены на сумму 1,1 млрд руб. (что меньше уровня 2019 г. на 46,4%) в 15 субъектами РФ (в 2019 г. – 18), что говорит о значительной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований в этих регионах. Особо выделяется Республика Саха (0,22 млрд руб.), Тульской области (0,18 млрд руб.), Астраханская область (0,15 млрд руб.).

В соответствии со ст. 142.1 БК РФ в дополнение к выравниванию бюджетной обеспеченности поселений из региональных бюджетов из бюджетов муниципальных районов поселениям, входящих в их состав выдавались дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В 2020 г. такие дотации составляют 24,8 млрд руб. (городские поселения получили 3,2 млрд руб., сельские поселения – 21,6 млрд руб.), что ниже уровня 2019 г. на 6,3%.

Предусмотренные п. 5 ст. 137 БК РФ дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений представлены в 2020 г. в сумме 29,4 млрд руб. (городские поселения получили 5,9 млрд руб., сельские поселения – 23,6 млрд руб.).

Предоставленные межбюджетные трансферты бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов согласно ст. 142,4 БК РФ в 2020 г. в размере 68,4 млрд руб., распределены следующим образом: 42,8 млрд руб. направлены в бюджеты сельских поселений, 25,6 млрд руб. – в бюджеты городских поселений.

Межбюджетные трансферты, перечисляемые из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений в соответствии со ст. 15 ФЗ №131-ФЗ, представлены в сумме 13,8 млрд руб. (городские поселения получили 1,2 млрд руб., сельские поселения – 12,6 млрд руб.).

Субвенции из бюджетов МР бюджетам поселений (по ст. 133, 140 БК РФ) осуществлялись на сумму 1,9 млрд руб. (городские поселения получили 0,3 млрд руб., сельские поселения – 1,6 млрд руб.), субсидии, перечисляемые из бюджетов МР бюджетам поселений (по ст. 142.3 БК РФ) – 13,7 млрд руб. (городские поселения получили 7,8 млрд руб., сельские поселения – 5,9 млрд руб.), перечисляемые из бюджета городских округов с внутригородским делением: межбюджетные трансферты: 1,3 млрд руб. (выделено внутригородским районам: по п. 4 ст. 142.8 БК РФ – 0,4 млрд руб., по п. 5 ст. 137 БК РФ – 0,2 млрд руб., по ст. 142,6 БК РФ – 0,6 млрд руб., по ст. 142.3 БК РФ – 0,15 млрд руб.); субвенции (ст. 133, 140 БК РФ) не осуществлялись.

Сумма межбюджетных трансфертов из бюджетов внутригородских районов не проводилось, а из бюджетов поселений в бюджеты МР в 2020 г. – 76,9 млрд руб. (городские поселения получили 13,3 млрд руб., сельские поселения – 63,6 млрд руб.), включая 72,9 млрд руб. в соответствии со ст. 15 ФЗ №131-ФЗ, ст. 142.5 БК РФ (городские поселения получили 10,3 млрд руб., сельские поселения – 62,6 млрд руб.). Горизонтальные субсидии местного уровня (п. 1. ст. 142.3 БК РФ) в 2020 г. представлены 24 муниципальными образованиями на сумму 571,8 млн руб., что происходило в 9 регионах РФ.

Таким образом, в муниципальных образованиях собственные доходы выросли на 6,9% (выше инфляции 4,9%), повышаются стимулы к развитию и укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов. Объем расходов вырос по отношению к уровню доходов, что говорит о стабильности исполнения местными бюджетами своих обязательств. Более половины местных бюджетов исполнено с профицитом, большинство МО имеют высокий уровень долговой устойчивости. Проблемой является значительный уровень финансовой помощи от других бюджетов бюджетной системы РФ, что вызвано неравномерностью распределения источников формирования доходов местных бюджетов. Особую тревогу вызывает в 2020 г. отставание сроков распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям и сдвиг основных поступлений в конце года, что негативно отражается на исполнении местных бюджетов [93].

ГЛАВА 4. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА

4.1. Бюджетная безопасность – основа финансовой безопасности региона

Финансовая безопасность является критерием способности экономической системы государства к надлежащему обеспечению потребностей общества.

Словарь финансово-экономических терминов описывает финансовую безопасность как: «создание условий устойчивого, надежного функционирования финансовой системы страны, государства, региона, предотвращающих возникновение финансового кризиса, дефолта, деструкцию финансовых потоков, сбои обеспечения основных участников экономической деятельности финансовыми ресурсами, нарушение стабильности денежного обращения» [72].

На наш взгляд финансовую безопасность региона следует рассматривать с точки зрения его способности генерировать такой уровень доходов и в таком количестве, в котором будет достаточно для покрытия расходных статей бюджета, то есть можно говорить в таком случае о сбалансированности и устойчивости всей финансовой системы региона. Но данное условие не всегда выполняется и регионы сталкиваются с угрозами в финансовой сфере, которые в той или иной мере, с разной степенью влияют на финансовую безопасность региона.

По мнению А.О. Ульмясбаевой, финансовая безопасность обладает собственным содержанием, позволяет выделить ее типологические особенности (рис. 4.1).

Каждый представленный на рисунке тип финансовой безопасности взаимосвязан и взаимообусловлен друг с другом, но тем не менее имеет среди них можно выделить свой ранг приоритетности, который можно определить критериями, непосредственно характеризующими эти направления (рис. 4.2).



Рис. 4.1. Составляющие (направления) финансовой безопасности региона [79]



Рис. 4.2. Стратегические элементы финансовой безопасности по степени их приоритетности [79]

Однако, рассматривая данную степень приоритетности элементов финансовой безопасности, следует отметить, что данная модель не может быть принята как константа для всех субъектов РФ, так как регион имеет свои отличительные признаки, особенности и при определении первостепенности типа финансовой безопасности, прежде всего они должны ориентироваться на актуальные проблемы регионов бюджетной сферы и их решения, в частности:

- безусловного исполнения законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий и компенсаций в сфере социальной защиты населения, включая пенсионное обеспечение военнослужащих;

- обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

- индексации фондов оплаты труда работников федеральных государственных учреждений, денежного содержания (зарботной платы) судей и прокурорских работников, федеральных государственных гражданских служащих, денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, и выплат, зависящих от размера денежного довольствия;

- обеспечения реализации программ модернизации здравоохранения и образования;

- поддержки инновационного и инвестиционного развития.

Как было отмечено ранее бюджетная безопасность является одной из первостепенных направлений в решении проблем региона и является одним из основных компонентов экономической стабильности государства. Поэтому рассмотрим ее более подробно как в теоретическом, так и в практическом аспекте. Она выражается показателем социально-экономического развития региона, результативности проводимой бюджетной политики и уровнем эффективности всего бюджетного процесса на региональном уровне.

Бюджетная безопасность подразумевает под собой такое состояние региональной экономики, при котором регион имеет возможность финансирования собственных расходов и использование финансового потенциала с целью обеспечения социально-экономического развития региона [69].

Многие ученые считают, что бюджетная безопасность региона – это состояние бюджетно-финансовой системы, обеспечивающий баланс между доходами и расходами, необходимый объем ликвидных активов, обеспечивающих экономическую защиту интересов населения, проживающих на данной территории. Бюджет региона является основой для наиболее значимой бюджетной составляющей экономической безопасности региона, рассматривая со стороны исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации своих функций и задач. Бюджет является основой развития территории.

Введение западными странами санкций и кризисные явления заставляют правительство страны и регионов повысить внимание на бюджетную безопасность, а также в целом и на экономическую безопасность. Только лишь ответных мер на введение санкций и кризисных явлений будет недостаточно. Важно проводить анализ показателей социально-экономического развития региона, анализ формирования и исполнения бюджета в целях обеспечения бюджетной безопасности, а также создание новых источников дохода бюджета для устойчивого экономического роста.

Бюджетная безопасность описывает состояние регионального бюджета, учитывая его размеры, баланс доходов и расходов, эффективность использования бюджетных средств. Размер бюджета, сбалансированность, объемы выделяемых ассигнований, размер финансовых запасов, наличие налоговых льгот, а также иные организационные критерии являются в совокупности показателями уровня экономической стабильности субъекта. В Бюджетном кодексе Российской Федерации бюджет описан как: «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» [4].

Проблемы бюджетной безопасности самостоятельно не рассматриваются, а изучаются как части национальной безопасности, государственные финансы, государственный финансовый контроль. В современной экономической науке отсутствует определение, которое полно описывает бюджетную безопасность, потому что данное понятие применяется недавно и недостаточно изученное направление экономической безопасности. Обобщим определение бюджетной безопасности региона, выделив основные признаки и цели его бюджетной системы (рис. 4.3).



Рис. 4.3. Основные признаки и цели бюджетной безопасности региона

На сегодняшний день, вопросы бюджетной безопасности являются актуальными для субъектов России, так как за последние годы (2014 г. – введение странами Запада и США санкций, 2019 г. – начало коронавирусной пандемии и связанные с ней ограничения и потери, 2022 г. – беспрецедентные санкции из-за начала СВО на Украине) число регионов с дефицитным бюджетом выросло. Для того, чтобы регионы продолжали выполнять социально-экономические задачи развития территорий, удовлетворять потребности населения и получателей бюджетных средств государство помогает поддерживать необходимый уровень бюджетной безопасности региона через трансферты, субсидии и субвенции, сфокусировав свое внимание на сбалансировании доходов и расходов региональных бюджетов.

Бюджетная безопасность в научной литературе рассматривается с позиции нескольких точек зрения: правовой (правовых отношений), политической (организационной) и экономической (эффективность бюджетного процесса, индикатор оценки бюджетной политики региона).

На рисунке 4.4 систематизированы взгляды разных современных ученых-экономистов на понимание сущности бюджетной безопасности.

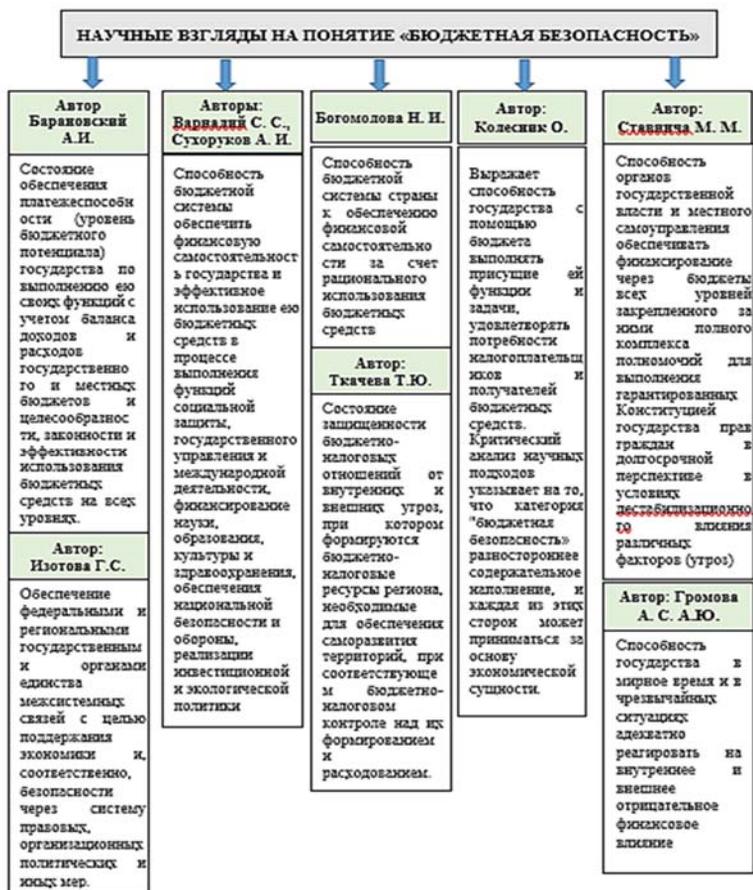


Рис. 4.4. Варианты трактовки понятия «бюджетная безопасность»

Результаты обобщения научных подходов дают основания сформировать бюджетную безопасность как сложную экономическую категорию, которой свойственно общее понимание, основанное на ее целях и задачах и основных положениях бюджетной политики региона (рис. 4.5).



Рис. 4.5. Влияние бюджетной безопасности на бюджетную политику региона

Таким образом, бюджетная безопасность региона должна быть направлена на формирование и осуществление такой бюджетной политики, которая обеспечивала бы устойчивое развитие региона. Разная степень социально-экономического развития российских регионов позволяет дифференцировать их в соответствии с имеющимся бюджетным потенциалом.

Разный уровень бюджетного потенциала влияет на возможности региона предоставлять услуги в сфере образования, здравоохранения, спорта. Бюджетный потенциал следует рассматривать как совокупность собственных и привлеченных ресурсов, так как

такая структура позволяет более подробно и поэлементно проанализировать источники финансирования доходной части бюджета.

В общем виде на рисунке 4.6 представлена модель образования бюджетного потенциала региона.

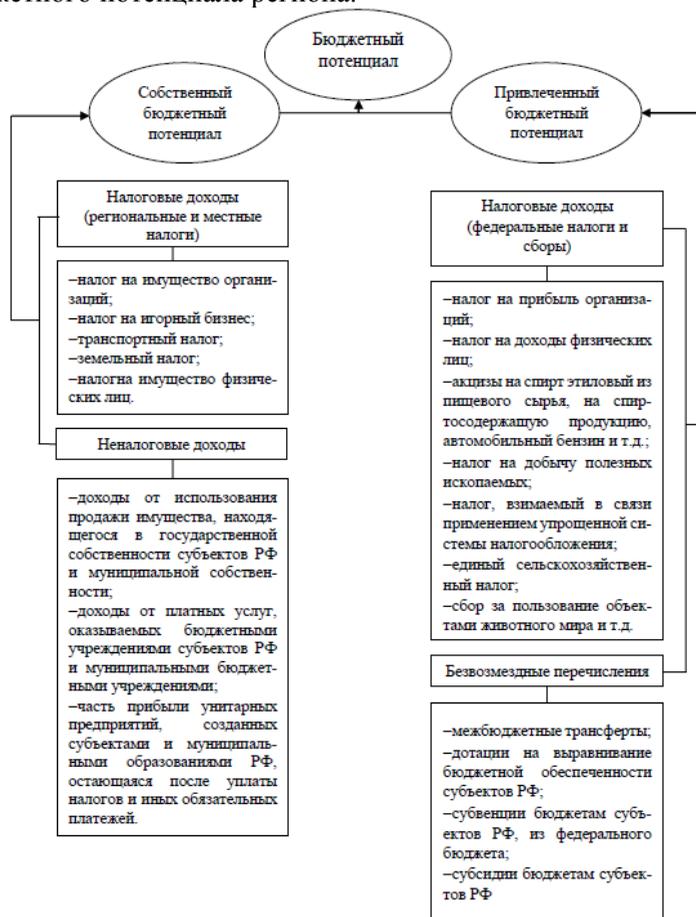


Рис. 4.6. Модель формирования бюджетного потенциала региона

Итак, обеспечение бюджетной безопасности на региональном уровне выражается в сбалансированности доходной и расходной частей бюджета, устойчивости бюджета региона и осуществляется путем поддержки финансовой стабильности субъекта, снижении внешнего долга, создание условий для устойчивого роста посредством улучшения инвестиционного климата.

4.2. Угрозы и риски бюджетной безопасности региона и меры по их нейтрализации

Бюджетная безопасность направлена на уменьшение рисков и угроз, которые влияют на стабильное социально-экономическое развитие региона. Важным критерием финансового обеспечения социальных запросов и инвестиций в реальный сектор экономики субъекта чаще всего являются именно бюджетные ресурсы. Полнота бюджета зависит от финансирования основных социально-экономических процессов в регионе, поэтому бюджетную безопасность часто связывают с состоянием регионального бюджета [80].

Выявлены угрозы финансово-бюджетной безопасности региона, подразделяющиеся на «внутренние» и «внешние», представленные на рисунке 4.7.

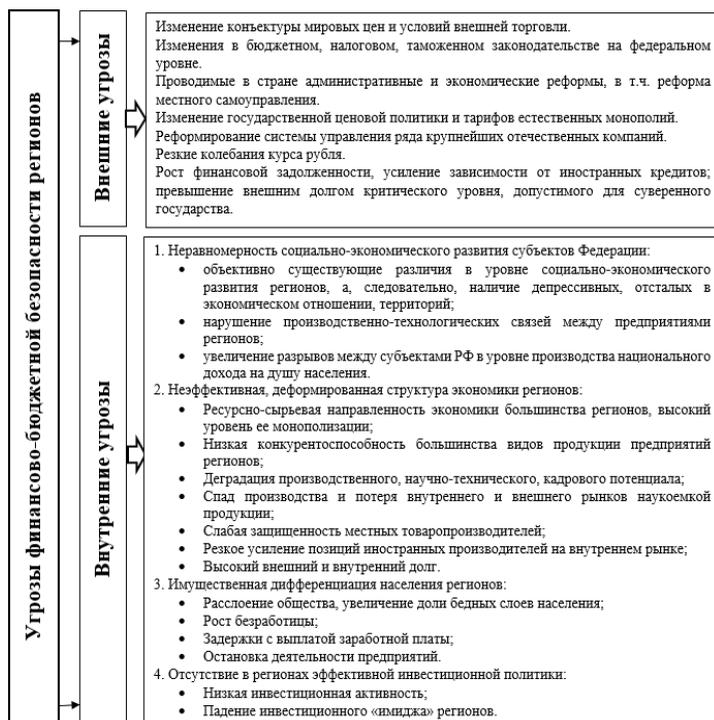


Рис. 4.7. Угрозы финансово-бюджетной безопасности регионов России

Основополагающие риски, связанные с формированием и использованием бюджета, отражены в научном труде Н.В. Бакша «Управление рисками». Автор данной работы предлагает разделить бюджетные риски на три категории [26].

К первой категории рисков можно отнести риски, имеющие выражение во внешней среде, возникающие вне бюджетной сферы, к которым можно отнести:

– риски финансовых операций, возникающие, а правило, при совершении сделок. Кроме того, такие риски характерны для коммерческих организаций, которые занимаются выпуском ценных бумаг;

– риски инфляционных проявлений, характерные, в первую очередь, для коммерческой деятельности. Проведение операций с финансами сопряжено с оценкой появления этих рисков. Снижение стоимостного выражения предполагаемых денежных поступлений характерно для финансового обеспечения коммерческой деятельности и бюджетных поступлений. Проведение систематического мониторинга проявления данной категории риска позволяет обеспечить поступление ассигнований на протяжении всего финансового периода. Инфляционные процессы оказывают воздействие на различные виды денежных потоков, что обуславливает самостоятельность данного вида рисков;

– риски разделения контроля, выражающиеся в разделении двух взаимосвязанных этапов: планирования бюджетирования и отчета об его непосредственной реализации в связи с временной протяженностью между наступлением двух этих этапов. Чем длительнее временной промежуток между этими этапами, тем сложнее отследить рентабельность их реализации, в свою очередь, сокращение временного промежутка между этими этапами будет способствовать минимизации проявления данных рисков;

– риски потери платежеспособности, возникающие в связи со снижением количественного выражения свободных денег у юридических лиц, действующих в пределах юрисдикции определенного вида бюджета. Хозяйствующие субъекты являются налогоплательщиками, поэтому постепенный процесс снижения их платежеспособности может быть выражен даже на моменте планирования бюджета. Данная категория рисков проявляется в увеличении суммы задолженности и снижении уровня платежеспособности, в

связи с уменьшением производительности и спада спроса на товар. Возникновение данного риска может быть сопряжено с затруднением функционирования системы доходов-расходов;

– риски, связанные с политической обстановкой, проявляющиеся, как правило, эпизодически в периоды проведения предвыборной кампании. Процессы политизации задействуют бюджетные ресурсы с целью демонстрации своих программ, что может привести к изменению структуры бюджета.

Вторая категория бюджетных рисков сопряжена непосредственно с бюджетной системой и представлена рядом видов:

– риски систематичности финансовых поступлений, проявляющиеся в разнице между поступлениями средств в бюджет и объеме финансирования, поступающего из бюджета. Несоответствие объемов этих процессов может оказать негативное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов;

– риски бюджетной структуры доходов, рассматриваемые с точки зрения непосредственного исполнения бюджета, а также его развития на выделенной территории в целом. Налоговая база оказывает влияние на бюджет и систематичность поступления платежей, что обуславливает зависимость бюджетирования от экономической отрасли, формирующей соответствующую налоговую базу [17];

– риски бюджетных расходов, аналогичные предыдущему виду рисков, представляют собой неравномерность и не свойственность ряда расходов соответствующему бюджету;

– риски дисбаланса в бюджете, возникающие в связи с несоразмерным исполнением плана по доходам и расходам бюджетирования. Наличие возможности дефицита или профицита бюджета является предпосылкой для возникновения данного вида рисков. Проведение систематического мониторинга проявления данного вида рисков способствует снижению кредиторской задолженности и улучшению финансового благополучия региона;

– риски возникновения зависимости от внешних источников финансовых средств, определяемые как соотношение внутренних финансовых запасов и внешних денежных потоков. Процентное соотношение внешних дотаций соответствует уровню развития бюджета региона.

Третья категория рисков обладает вероятностным характером и содержит следующие виды:

– риски допущения ошибок, отражающие воздействие плановой деятельности на эффективность исполнения бюджета. Совершение ошибок в процессе проведения учета могут привести к некорректному планированию. Кроме того, к допущению ошибок может привести и некомпетентность ответственных специалистов. Зачастую, занимаясь совершенствование системы бюджетирования, недостаточно внимания уделяется работе над профессионализмом соответствующего персонала, что может привести к замедлению темпа развития экономической базы;

– риски непредсказуемости ситуативного развития, возникающие в связи с различными обстоятельствами непреодолимой силы природного или техногенного характера, оказавшие влияние на формирование и использование бюджета. Помочь в минимизации ущерба для бюджета от возникновения таких ситуаций может планирование отдельной статьи бюджета на ликвидацию подобных последствий;

– риски наступления кризисного периода, возникающие в периоды дестабилизации экономической ситуации. Возникновение экономического кризиса не является обособленным явлением и затрагивает различные сферы, в частности, оказывает влияние на развитие социальной сферы и т.д. Данные системные изменения могут привести как к единичным трансформациям бюджетирования, так и к системным трансформационным процессам в бюджетной сфере;

– риски возникновения коррупциогенных факторов, способствующих возникновению хищений из бюджета. Преодолеть или минимизировать возникновение данного вида рисков можно через прозрачную проработанную систему механизмов регулирования бюджетных отношений;

– риски новаторства в развитии бюджетной сферы, сопровождающиеся экспериментированием с различными методиками развития как отдельных сегментов бюджета, так и всей системы. При кажущейся на первый взгляд очевидной положительной составляющей, последствия введения новаторских методов совершенствования системы бюджетирования могут быть непредсказуемыми.

Необходимо проводить систематический мониторинг существующих и потенциальных рисков для каждого соответствующего субъекта. Контроль объема рисков, связанных с бюджетной сферой, позволяет отслеживать эффективность и рациональность развития бюджета субъекта, анализировать соотношение доходов и расходов и т. д.

Система бюджетирования, несмотря на всеобъемлющий характер и длительную историю существования, нельзя назвать полностью регламентированной и проработанной с точки зрения методологии организации и нормативно-правового регулирования, в особенности в рамках мониторинга рисков [80].

На сегодняшний день современная экономическая система не обладает соответствующими прогрессивными методиками прогнозирования рисков. Кроме того, недостаточно развита система анализа результативности реализации системы бюджетирования. Для современных участников бюджетных отношений уже на стадии планирования допускают возникновения случаев, при которых распланированная система процедуры бюджетирования будет перевыполнена или не довыполнена [60].

Потребность качественного развития системы бюджетирования обуславливает потребность внедрения новых методик оценки возникновения бюджетных рисков на теоретически осмысленном уровне с проработанной терминологической базой.

Предотвратить в полной мере возникновение рисков невозможно, однако можно на стадии планирования бюджета учесть возможность их возникновения и проанализировать возможные для применения методы устранения их последствий.

З.М. Бикметова в своей работе «Методика оценки бюджетной безопасности региона как составляющей экономической безопасности» дает оценку бюджетной безопасности региона и предлагает: «проводить с помощью системы индикаторов риска, то есть относительных бюджетных показателей. Данная система индикаторов основывается на анализе и оценке качественных характеристик бюджета: уровень бюджетной автономии, степень финансовой зависимости, бюджетной устойчивости, социальной защищенности населения» [28].

Автор выделяет индикаторы риска бюджетной безопасности – индексы, которые показывают величину бюджетной безопасности региона, выраженная отношением одних абсолютных бюджетных показателей к другим.

Риск снижения эффективности регионального бюджета характеризует вероятность снижения доли государственных доходов в создании ВРП.

Риск несбалансированности бюджета показывает вероятность снижения степени покрытия бюджетных расходов бюджетными доходами.

Риск снижения автономии регионального бюджета характеризует угрозу потери самостоятельности регионального бюджета.

Риск зависимости регионального бюджета показывает вероятность повышения зависимости от финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Риск неустойчивости регионального бюджета предполагает вероятность снижения собственных доходов по отношению к межбюджетным трансфертам.

Риск снижения бюджетной результативности характеризует вероятность снижения уровня доходов на душу населения региона.

Риск снижения бюджетной обеспеченности показывает вероятность снижения уровня расходов на душу населения региона.

Система индикаторов оценки риска бюджетной безопасности регионов и формулы их расчета изображена на рисунке 4.8.

Пороговые значения индикаторов бюджетных региональных рисков отражают критическое значение эффективности, сбалансированности, зависимости и устойчивости бюджета региона.

З.М. Бикметова разделила пороговые значения на три условные группы, присвоив им баллы: высокий риск (значительное отклонение – 2 балла), умеренный риск (отклонение есть, но не столь значительны – 1 балл) и нет отклонений или они незначительны – 0 баллов (рис. 4.9).

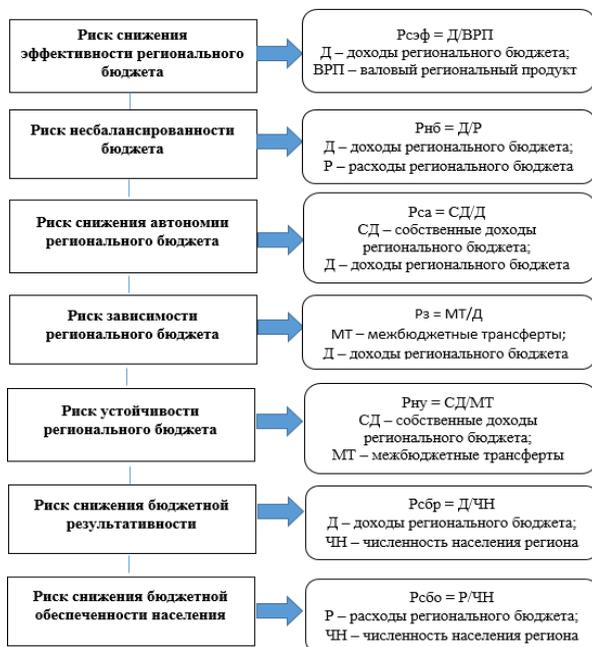


Рис. 4.8. Система индикаторов риска бюджетной безопасности региона

Показатель	Отсутствие риска или риск минимален 0 баллов	Умеренный риск +1балл	Высокий риск +2 балла
Риск снижения эффективности	$\geq 0,15$	0,15-0,10	$\geq 0,10$
Риск несбалансированности	$\geq 1,1$	1,1-1,0	$\geq 1,0$
Риск снижения автономии	$\geq 0,8$	0,8-0,7	$\geq 0,7$
Риск зависимости	$\leq 2,0$	3,0-2,0	$\leq 3,0$
Риск неустойчивости	$\geq 4,0$	4,0-2,0	$\geq 2,0$
Риск снижения бюджетной результативности	$\geq 50,0$	50,0-45,0	$\geq 45,0$
Риск снижения бюджетной обеспеченности	$\geq 50,0$	50,0-45,0	$\geq 45,0$

Рис. 4.9. Пороговые значения индикаторов риска бюджетной безопасности [28]

Т.Ю. Ткачева в своих исследованиях предлагает собственное видение бюджетных рисков, классификацию которых она приводит, исходя из степени их влияние на устойчивое развитие региона. Автор распределяет риски на две группы: качественные бюджетные риски и количественные бюджетные риски [76].

К качественным рискам относят: риск изменения законодательства на федеральном уровне, риск изменения макроэкономических факторов, риск развития теневого сектора и риск возникновения чрезвычайных ситуаций.

Количественные риски распределены на три блока и позволяют прогнозировать вероятное отклонение от нормативных значений: экономический модуль, бюджетно-налоговый модуль и социальный модуль. Каждый модуль включает определенный перечень рисков (рис. 4.10).

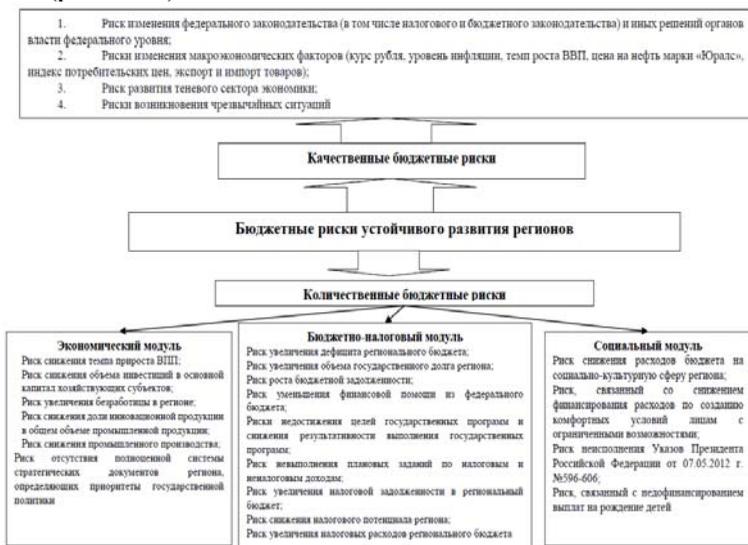


Рис. 4.10. Классификация бюджетных рисков [76]

В научной литературе помимо индикативного метода можно встретить много других методических подходов к оценке рисков и угроз бюджетной безопасности региона.

Так, ряд авторов отмечает, что наиболее распространенными являются: динамический метод, оценивает показатели социально-экономического развития региона в динамике; эконометрический метод, основанный на использовании экономико-математических

и статистических методов в совокупности; макроэкономический метод, заключающийся в анализе макроэкономических показателей и сравнении их с пороговыми значениями; экспертно-рейтинговый подход, предполагающий присвоение экспертами определенного ранга показателю; экономико-математический метод – количественное измерение ущерба из-за негативного влияния рисков и угроз и комплексный метод, включающий в себя различные элементы рассмотренных методов [15].

Рисунок 4.11 наглядно иллюстрирует особенности выделенных подходов к оценке рисков бюджетной безопасности с точки зрения разных авторов.

Возникновение различного рода рисков может привести к снижению результативности развития системы региональной бюджетной системы и уменьшения объема финансирования из федерального бюджета, что может негативно сказаться на развитии валового продукта соответствующего региона.

Дисбаланс в развитии бюджетной системы может привести к дефициту доходной части и возникновения долговых обязательств исходя из расходов.

Отсутствие автономности развития бюджетной системы субъекта может привести к возникновению риска развития зависимости от федеральных дотаций.

На рисунке 4.12 представлены основные угрозы бюджетной безопасности, характерные для региона и меры по их ликвидации.

Таким образом, можно заключить, что бюджетная безопасность направлена на уменьшение рисков и угроз, которые влияют на стабильное социально-экономическое развитие региона. Важным критерием финансового обеспечения социальных запросов и инвестиций в реальный сектор экономики субъекта чаще всего являются именно бюджетные ресурсы.

Проанализировав наиболее часто встречающиеся риски, связанные с бюджетной сферой, на этапе планирования системы бюджета целесообразно учитывать потребность в мероприятиях по минимизации их последствий.

Важно проводить мониторинг возможных рисков, сопровождающих бюджетную сферу, на всех этапах реализации бюджета и постоянно совершенствовать методологическую систему выявления этих рисков, то есть управлять ими.

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ И УГРОЗ БЮДЖЕТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ				
<p>Авторы: Е. В. Караджая, Д. А. Логинов</p>	<p>Авторы: Е. В. Никулина, И. В. Частыкова, А. В. Орлова</p>	<p>Авторы: А. Е. Судакова, А. И. Сяненко</p>	<p>Автор: С. Н. Гриб</p>	<p>Автор: М.-Р. Б. Хадисов</p>
<p>Используют риск-ориентированный подход к оценке финансовой безопасности, все показатели они делят на 4 группы в зависимости от типа угрозы: угрозы защищенности, конкурентоспособности, устойчивости и независимости. Каждый тип угрозы оценивается по 6 показателям путем сравнения данных по региону с пороговыми значениями. Далее на основе расчета веса каждого индикатора определяется уровень безопасности</p>	<p>Основана на применении относительных показателей и их сравнении с пороговыми значениями. На начальном этапе формируется статистическая информация и определяются рекомендуемые значения индикаторов. С помощью сравнения данных с пороговыми значениями по 5-бальной шкале определяется уровень опасности по каждому из индикаторов, а затем с помощью суммирования баллов рассчитывается балльная оценка безопасности. Далее определяется итоговое состояние безопасности и проводится кластерный и регрессионный анализ</p>	<p>Методика предполагает оценку состояния финансовой сферы региона с использованием нормализованной оценки уровня кризисности. На начальном этапе проведения мониторинга формируются реестр объектов исследования, а также перечень индикаторов, с помощью которых осуществляется оценка. Далее проводятся сбор данных по индикаторам и их расчет, оценка, выявление тенденций динамики индикатора. На основе полученных данных определяется степень кризисности состояния региона и предлагаются мероприятия по устранению имеющихся угроз</p>	<p>Методика основана на определении интегрального показателя с учетом фактических коэффициентов, их пороговых значений и веса каждого индикатора. По каждому индикатору рассчитывается отношение между фактическим значением показателя и пороговым значением. На следующем этапе по каждой группе индикаторов определяется общий коэффициент группы индикаторов, рассчитываемого как корень n-й степени произведения полученных значений, а затем с использованием весов каждой группы определяется интегральный показатель бюджетной безопасности региона</p>	<p>Методика основана на выведении интегрального индикатора качества жизни по субъектам РФ на основе 29 базовых показателей экономической безопасности, сгруппированных по 6 направлениям, расчете субиндекса при агрегировании относительных величин сравнения между i-м индикатором по регионам и средним значением индикатора по федеральному округу</p>

Рис. 4.11. Методические подходы к оценке рисков и угроз бюджетной безопасности



Рис. 4.12. Угрозы бюджетной безопасности регионов

На рисунке 4.13 изображена схема процесса управления бюджетными рисками, состоящая из нескольких этапов и предполагающая применение следующих методов в управлении: исключения бюджетных рисков (консервативный метод), предполагающий прогноз доходов и запрет на рисковые действия; снижения бюджетных рисков (автоматизация процесса бюджетирования, применение новых форм и принципов управления); диверсификации бюджетных рисков (получение кредитов и займов); метод бюджетного резервирования и внешнего финансирования. Размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) устанавливается законами (решениями) о соответствующих бюджетах и не может превышать 3 процентов утвержденного указанными законами (решениями) общего объема расходов.

Средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций.

А также обязательное соблюдение «бюджетного правила», устанавливающего четко обозначенные обязательства по соблюдению бюджетных показателей в количественном измерении (объем бюджетного дефицита, государственного долга и т.д.). Дефицит бюджета субъекта Российской Федерации не должен превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений [4].

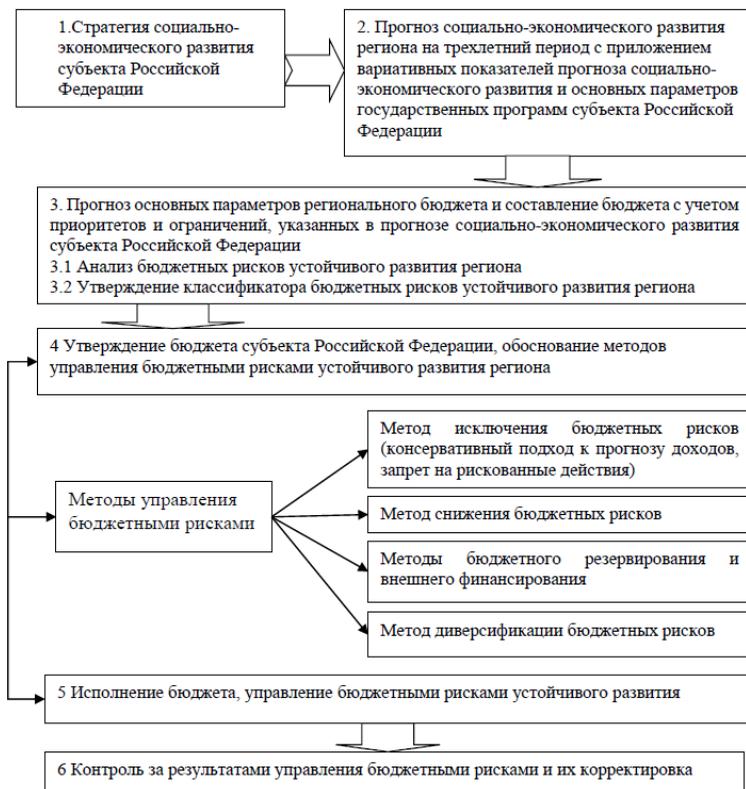


Рис. 4.13. Этапы процесса управления бюджетными рисками региона [76]

Повышению эффективности управления бюджетными рисками будет способствовать использование карты бюджетных рисков, в которой есть зоны, в которые занесены риски по степени их влияния на бюджетную безопасность региона.

Характеристика выявленных зон бюджетных рисков, влияющих на бюджетную безопасность региона, представлена на рисунке 4.14.

Таким образом, повышение уровня бюджетной безопасности региона в первую очередь связано со снижением уровня бюджетных рисков за счет увеличения доходной части бюджета. В этой связи особое значение приобретают методы оценки бюджетных рисков и управление ими. Некоторые экономисты считают, что для оценки уровня бюджетной безопасности региона необходимо: на начальном этапе составить перечень объектов бюджетной безопасности, собрать информацию об них, оценить уровень угроз и степень их влияния на бюджетную безопасность региона и найти причины их появления и в заключении разработать мероприятия по устранению дестабилизирующих факторов.

Наименование показателей	Гарантированный бюджетный результат	Возможные бюджетные потери	
	Безрисковая зона	Зона допустимого бюджетного риска	Зона критического бюджетного риска
Дефицит бюджета субъекта РФ	Дефицит регионального бюджета не может быть более 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	Дефицит бюджета субъекта РФ равен 15-20% утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений	Дефицит регионального бюджета выше 20% утвержденного общего годового объема доходов бюджета региона без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений
Объем государственного долга региона	Предельный объем не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов регионального бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.		Предельный объем превышает утвержденный общий годовой объем доходов бюджета региона без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.
Предельные объемы расходов на обслуживание государственного долга региона	Предельный объем расходов на обслуживание долга не должен превышать 15% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций	Предельный объем расходов на обслуживание долга превышает 15-20% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций	Предельный объем расходов на обслуживание долга превышает 20% объема расходов, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций

Рис. 4.14. Содержательная характеристика зон бюджетных рисков на уровне региона

4.3. Методические подходы к оценке бюджетной безопасности региона

В экономической литературе существует достаточно много разных методов, которые позволяют оценить бюджетную безопасность региона с использованием различных групп показателей (индикаторов).

Г.С. Изотова в своих исследованиях выделила четыре основных направления анализа и оценки уровня бюджетной безопасности региона. Каждое направление (состояние бюджетной системы – динамика бюджетных показателей, ее объем и сбалансированность; межбюджетные отношения с федеральным бюджетом и в регионе, долговая нагрузка, налоговая база) представлено рядом частных количественных показателей [41].

Перечень направлений и показателей оценки бюджетной безопасности схематично изображены на рисунке 4.15.



Рис. 4.15. Направления оценки бюджетной безопасности региона

Интегральная оценка рассчитывается исходя из присвоенного веса каждому направлению и в зависимости от набранных баллов. Различные значения оценок бюджетной системы соответствует разным состояниям (рис. 4.16).

Рассмотрим и проанализируем методику Н.В. Перко, дополненную А.А. Никифоровой, так как на наш взгляд она является наиболее приемлемой для оценки бюджетной безопасности.

Направления оценки бюджетной безопасности	СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ				
	Кризисное	Критическое	Нестабильное	Устойчивое	Позитивное развитие
Состояние бюджетной системы	6-12	>12-18	>18-24	>24-36	Превышает показатели устойчивого состояния
Межбюджетные отношения	7-14	>14-21	>23-28	>28-36	
Долговая нагрузка	3-6	>6-9	>9-12	>12-18	
Налоговая база	5-10	>10-15	>15-20	>20-32	
Интегральная оценка	5-10	>10-15	>15-20	>20-27	

Рис. 4.16. Интегральная оценка состояния системы

Н.В. Перко в своей работе «Методические подходы к оценке бюджетной безопасности региона» выделяет 16 индикаторов для оценки бюджетной безопасности по разным направлениям, представленных на рисунке 4.17 [61].

Индикаторы направления «Соблюдение требований законодательства» рассчитываются отдельно по индикаторам, которые отражают соблюдение ограничений и требований, установленных БК РФ.

А.А. Никифорова, предлагает индикаторы финансовой и бюджетной безопасности региона, выделенные выше названным ученым, оценивать балльной оценкой 5 разных состояний:

- 5 – абсолютно безопасное;
- 4 – стабильно-устойчивое (безопасное);
- 3 – нестабильное (небезопасное);
- 2 – депрессивное;
- 1 – критическое (опасное) [57].

На основании этого каждому показателю присваиваются количественные балльные значения (от 1 до 5).

Каждому индикатору, направлению оценки и в том числе для интегральной оценки заданы пороговые значения. Приближение к этим пороговым значениям показывает приближение к тому или иному состоянию бюджетной безопасности.

<p align="center">Направление "Устойчивость, сбалансированность"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент бюджетной задоженности; • Коэффициент сбалансированности местного бюджета; • Коэффициент покрытия текущих расходов. 	<p align="center">Направление "Самостоятельность, обеспеченность, стабильность"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент финансовой зависимости; • Коэффициент автономии (без дополнительного норматива по НДФЛ). 	<p align="center">Направление "Экономический рост"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент соотношения роста доходов и текущих расходов бюджета; • Средняя доля расходов на увеличение стоимости основных средств в расходах местного бюджета за последние 3 года; • Динамика показателя бюджетной результативности (без учета дополнительного от НДФЛ).
<p align="center">Направление "Качество финансового менеджмента"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент первоочередных расходов; • Коэффициент качества планирования расходов; • Коэффициент деловой активности органов местного самоуправления. 	<p align="center">Направление "Социально-экономические нужды"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Темп роста обеспеченности расходов населения доходами; • Коэффициент финансового обеспечения образования, культуры и СМИ местного бюджета. 	<p align="center">Направление "Муниципальное управление"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Коэффициент стоимости содержания муниципальных служащих; • Коэффициент соотношения численности занятых в бюджетной сфере и численности населения муниципального образования.

Рис. 4.17. Направления и индикаторы оценки бюджетной безопасности региона

Система бальной оценки и интервалы изменения индикаторов, которые характерны для разных состояний финансово-бюджетной безопасности представлены на рисунках 7–12 с учетом следующих обозначений:

\bar{X} – среднеарифметическое значение n-го индикатора (суммы значений всех индикаторов при расчете итоговой оценки), который рассчитывается по всем муниципальным образованиям по итогам отчетного периода;

δ – среднеквадратическое отклонение n-го индикатора (суммы значений всех индикаторов при расчете итоговой оценки), который показывает во сколько раз в среднем изменяется величина признака совокупности. Рассчитывается по формуле:

$$\delta = \sqrt{\frac{\sum [X - \bar{x}]^2}{n}},$$

где X – n-ый элемент выборки;

n – объем выборки;

\bar{x} – среднearифметическое выборки.

Апробацию методикy приведем на примере Смоленской области, предварительно для полной картины проанализировав бюджет региона за 2019 – 2021 гг. на основании данных официального портала органов власти Смоленской области [103].

В таблице 4.1 обозначены основные параметры бюджета области.

Таблица 4.1

Основные характеристики областного бюджета
Смоленской области, млн руб.

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Доходы	46 163,1	56 209,1	54 464,1
Расходы	45 534,0	57 003,8	56 622,9
Дефицит (-) / Профицит (+)	629,1	-794,7	-2 158,0

Доходная часть бюджета Смоленской области в 2020 г. увеличилась на 26,8%, но в 2021 г. уменьшилась на 1 745 млн руб. по сравнению с 2020 г. С начала рассматриваемого периода расходы в регионе увеличивались с каждым годом, общий рост составил 24,4%. В 2019 г. наблюдается профицит бюджета, но уже в следующие периоды расходы превышают доходы, что приводит к дефициту бюджета. Если в 2020 г. дефицит составил 794,7 млн. руб., то в 2021 г. наблюдается увеличение дефицита почти в 3 раза. Основными причинами дефицитного бюджета в эти года являются большие расходы медицинского и социального характера и ограничительные меры из-за пандемии.

Динамика и структура доходной части бюджета региона в разрезе основных статей поступлений представлена в таблице 4.2.

Таблица 4.2

Динамика и структура доходной части бюджета
Смоленской области в разрезе основных статей поступлений

Наименование показателя	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %
Доходы бюджета, всего	46 163,1	100	56 209,1	100	54 464,1	100
Налоговые доходы	32 487,6	70,4	35 646,8	63,4	37 880,5	69,6
Неналоговые доходы	830,1	1,8	713,2	1,3	619,3	1,1
Безвозмездные поступления	12 845,4	27,8	19 850,1	35,3	15 965,1	29,3

Большую долю доходов бюджета составляют налоговые поступления. В 2021 г. планируется, что их рост составит 6,3% по сравнению с 2020 г. Неналоговые доходы, наоборот, сокращаются с каждым годом, рассматриваемого периода. Общий объем уменьшения составил 210,8 тыс. руб. с 2019 г. Пик безвозмездных поступлений из федерального бюджета наблюдается в 2020 г. (увеличение составило 35,3% по сравнению с 2019г.), так как именно в этот период регион нуждался в господдержке. В 2021 г. объемы безвозмездных поступлений сократятся почти на 20%.

В таблице 4.3 выделены источники, которые формируют группу налоговых доходов бюджета.

Таблица 4.3

**Источники формирования налоговых доходов бюджета
Смоленской области**

Наименование показателя	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %
Налоговые доходы, всего	32 487,6	100	35 646,8	100	37 880,5	100
Налог на прибыль организаций	10 074,3	31,0	10 468,6	29,4	10 220,5	27,0
Налог на доходы физических лиц	10 642,3	32,8	11 665,3	32,7	11 738,2	31,0
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	5 206,3	16,0	6 586,8	18,5	8 780,7	23,2
Налог на имущество организаций	3 809,7	11,7	4 016,6	11,3	4 168,8	11,0
Транспортный налог	1 033,5	3,2	1 163,3	3,3	1 222,7	3,2
Прочие налоговые доходы	174,2	0,5	129,0	0,4	141,2	0,4

Большую часть налоговых доходов составляют налог на прибыль организации и налог на доходы физических лиц, их доля в общем объеме налоговых и неналоговых доходов составит в 2021 г. 26,5% и 30,5% соответственно. В 2020 г. доходы от НПО увеличились на 3,7%, но в 2021 г. ожидается снижение на 2,4%. Причиной этому может стать ухудшение финансовых результатов деятельности организаций, еще не восстановившихся из-за пандемии.

Прибыль от налога на доходы физических лиц с каждым годом, рассматриваемого периода, растет. Так, в 2021 г. увеличение составит 9,3%. Федеральная налоговая служба по этому поводу сделала вывод: «причинами увеличения сборов в кризисные года является обеление рынка труда и меры господдержки белого бизнеса во время пандемии.

В значительной степени сборы поддержал и рост номинальной заработной платы, с которой удерживается НДФЛ» [114].

С каждым годом все больше поступает акцизов в бюджет. В 2020 г. рост составил почти 21%. Причинами, повлиявшими на такой рост, стали увеличение ставок и нормативов зачисления акцизов на крепкий алкоголь. В 2021 г. увеличение составило 33,3%.

Налог на имущество организаций в 2020 г. принес доходов в бюджет в сумме больше на 5,5% чем в 2019 г., а в 2021 г. этот рост составил 3,8%. На рост повлияли ряд факторов: переход на исчисление налога на имущество, исходя из кадастровой стоимости в отношении административно-деловых и торговых центров, и поэтапным увеличением налоговых ставок в отношении железнодорожных путей общего пользования и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью.

Структура неналоговых доходов бюджета представлена в таблице 4.4.

Таблица 4.4

Источники формирования неналоговых доходов бюджета
Смоленской области, млн руб.

Наименование показателя	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %
Неналоговые доходы, всего	830,1	100	713,2	100	619,3	100
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	44,5	5,4	60,5	8,5	55,3	8,9
Платежи при использовании природными ресурсами	200,4	24,1	226,0	31,7	172,6	27,9
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	113,6	13,7	35,6	5,0	6,0	1,0
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	423,0	50,9	350,0	49,1	363,1	58,63, 5
Доходы от оказания платных услуг и компенсация государства	47,3	5,7	40,8	5,7	21,9	3,5
Административные платежи и сборы	0,5	0,06	0,3	0,04	0,3	0,05
Прочие неналоговые доходы	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Основную долю неналоговых доходов составляют: штрафы, санкции возмещение ущерба и платежи при пользовании природными ресурсами.

В 2020 г. наблюдается большое снижение доходов от продажи материальных и нематериальных активов (на 68,7%), а в 2021 г. снижение составит почти 83,2%. Сократились и поступления от штрафов, санкций, возмещения ущерба в 2020 г. на 21%. Повлияло на это уменьшение штрафов за ПДД. Но уже в 2021 г. активно пополнили бюджет санкции за нарушение масочного режима.

Смоленская область обладает большим количеством природных ресурсов: лесная природная зона, 1900 месторождений полезных ископаемых, 56 месторождений пресных подземных вод, 12 месторождений минеральных вод. В 2020 г. платежи при использовании природными ресурсами увеличились на 13%, но уже в 2021 г. видно падение на 31%.

Период пандемии оказался кризисным для всех регионов России. Большие потери регион понес в самый пик – 2020 г. Федеральный бюджет всесторонне помогает регионам, в том числе, финансируя бюджет субъекта.

Так, в таблице 4.5 можно увидеть, что в 2020 г. безвозмездные поступления увеличились во много раз. Основную долю от общего объема поступлений в данной категории доходов имеют субсидии, которые направлены на уязвимые слои населения. В 2020 г. сумма субсидий увеличилась на 80%, но уже в 2021 г. сокращение сумм субсидий до 3%.

Дотации бюджетам бюджетной системы РФ увеличились на 46%, но в 2021г. наблюдается снижение на 25%. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности увеличились незначительно – на 6%, в 2021 г. сумма сохранилась. В 2020 г. в бюджет области поступили дотации на поддержку мер, связанных с затратами на борьбу с коронавирусной инфекцией в общей сумме на 611,7 млн руб. Большую часть суммы, составили дотации на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией – 373,6 млн руб.

Таблица 4.5

**Безвозмездные поступления
в бюджет Смоленской области, млн руб.**

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Безвозмездные поступления, всего	12 845,4	19 850,1	15 965,1
Дотации бюджетам бюджетной системы РФ	4 020,3	5 850,1	4 685,1
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	3 268,4	3 474,7	3 474,7
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	153,2	877,6	400,0
Дотации бюджетам на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы	598,8	819,7	810,4
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19)	–	60,1	–
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на осуществление дополнительных выплат медицинским и иным работникам медицинских и иных организаций, оказывающим медицинскую помощь по диагностике и лечению новой коронавирусной инфекции, контактирующим с пациентами с установленным диагнозом новой коронавирусной инфекции	–	68,3	–
Дотации бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на оснащение (переоснащение) дополнительно создаваемого или перепрофилируемого коечного фонда медицинских организаций для оказания медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией	–	373,6	–

Окончание таблицы 4.5

Наименование показателя	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на реализацию мероприятий, связанных с обеспечением санитарно-эпидемиологической безопасности при подготовке к проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ	–	76,3	–
Субсидии	3 630,2	6 524,2	6 345,7
Субвенции	2 149,2	2 326,4	3 152,4
Иные межбюджетные трансферты	2 737,9	4 013,4	1 612,3
Безвозмездные поступления от государственных (муниципальных) организаций	92,3	119,1	166,3
Доходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации от возврата бюджетами бюджетной системы Российской Федерации остатков субсидий, субвенций и иных МБТ, имеющих целевое назначение, прошлых лет	34,2	38,6	3,9

Субвенции с каждым годом приносят в бюджет все больше и больше доходов. Если в 2019 г. сумма субвенций составила 2149,2 млн руб., то уже в 2020 г. это число увеличилось на 8%, а в 2021 г. увеличение было почти 36%.

В 2020 г. субвенции были выделены на государственную регистрацию актов гражданского состояния, в сфере образования и охраны здоровья и др.

На 46,5% в 2020 г. увеличились иные межбюджетные трансферты. Одним из таких поступлений являются средства на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

За 2020 г. и 2021 г. большую часть бюджета составили расходы, которые в итоге привели к дефициту бюджета. В таблице 4.6 представлена структура расходов за 2019–2021 гг.

Таблица 4.6

Структура расходов областного бюджета Смоленской области, млн руб.

Наименование показателя	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %	млн руб.	уд. вес, %
Расходы бюджета, всего	45 534,0	100	57 003,8	100	56 622,9	100
Общегосударственные расходы	1 682,1	3,7	2 078,6	3,6	2 312,8	4,1
Национальная оборона	54,9	0,1	58,4	0,1	53,5	0,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	228,7	0,5	231,5	0,4	292,7	0,5
Национальная экономика	9 458,8	20,8	12 326,1	21,6	12 488,5	22,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 836,6	4,0	2 318,3	4,1	2 610,3	4,6
Охрана окружающей среды	169,4	0,4	96,3	0,2	104,4	0,2
Образование	9 443,3	20,7	10 280,0	18,0	12 226,3	21,6
Культура, кинематография	795,9	1,7	789,1	1,4	794,2	1,4
Здравоохранение	3 571,1	7,8	9 905,3	17,4	4 104,2	7,2
Социальная политика	13 366,5	29,4	13 564,0	23,8	16 443,9	29,0
Физическая культура и спорт	473,8	1,0	464,1	0,8	676,8	1,2
Средства массовой информации	89,3	0,2	103,2	0,2	90,1	0,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	717,5	1,6	649,2	1,1	730,9	1,3
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	3 645,8	8,0	4 139,8	7,3	3 694,2	6,5

Наибольшую долю в расходах областного бюджета планируются в 2021 г. (как и в другие года) занять расходы по разделам «Социальная политика» – 29%, «Национальная экономика» – 22,1%, «Образование» – 21,6%. В 2020 г. к этим разделам добавился раздел «Здравоохранение».

Рассмотрим подробно разделы с наибольшими расходами.

За рассматриваемые периоды наибольшие расходы наблюдаются в разделе «Социальная политика», которые с каждым годом растут. В 2021 г. по сравнению к 2019 г. расходы увеличились на 23%, а относительно 2020 г. на 21%. В этот раздел входят: пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства и др. Уже несколько лет в регионе действует областная государственная программа «Социальная поддержка граждан, проживающих на территории Смоленской области». В 2020 г. на эту программу выделено 10 375,9 млн руб.

Большие суммы регион тратит и на образование. Так, в 2020 г. затраты выросли на 8,9%, а в 2021 г. на 18,9%. Большая часть средств уходит на общее образование, затем на дошкольное, среднее профессиональное образование, дополнительное образование детей, профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации, высшее образование, молодежная политика и др. На областную государственную программу «Развитие образования в Смоленской области» в 2020 г. из бюджета было выделено 239 млн руб. Также в этот год было проведено основное мероприятие «Поддержка одарённых детей», затраты составили 81 млн руб.

В расходы на национальную экономику входят: общеэкономические расходы, сельское хозяйство и рыболовство, водное и лесное хозяйство, транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика и др. Общий рост расходов за рассматриваемый период составит 32%. Из этих расходов выделено 202,2 млн руб. на региональный проект «Акселерация», 317,9 млн руб. на подпрограмму «Развитие малого и среднего предпринимательства в Смоленской области» и др.

Резкий скачок расходов в 2020 г. произошел в разделе «Здравоохранение», которые в 3 раза больше расходов 2019 г. Большая часть средств потрачена на субсидии бюджетным учреждениям,

стационарную помощь, приобретение оборудования, а также на основные мероприятия, одним из которых было «Развитие медицинской реабилитации, в том числе детям». На областную государственную программу «Развитие здравоохранения в Смоленской области» потрачено 2 404, 1 млн руб. В 2021 г. вдвое сократились расходы в этом разделе.

Смоленская область имеет положительную кредитную историю и всегда вовремя погашает долговые обязательства. За последние несколько лет государственный долг региона сокращается с каждым годом. Если за 2019 г. объем госдолга составлял 88% к налоговым и неналоговым доходам – 29 307,5 млн руб., то в 2020 г. этот показатель снизился до 80% – 29 304,7 млн руб., а в 2021 г. и вовсе государственный долг составил 25 011,1 млн руб.

На рисунке 4.18 представлены индикаторы, используемые для оценки устойчивости и сбалансированности.

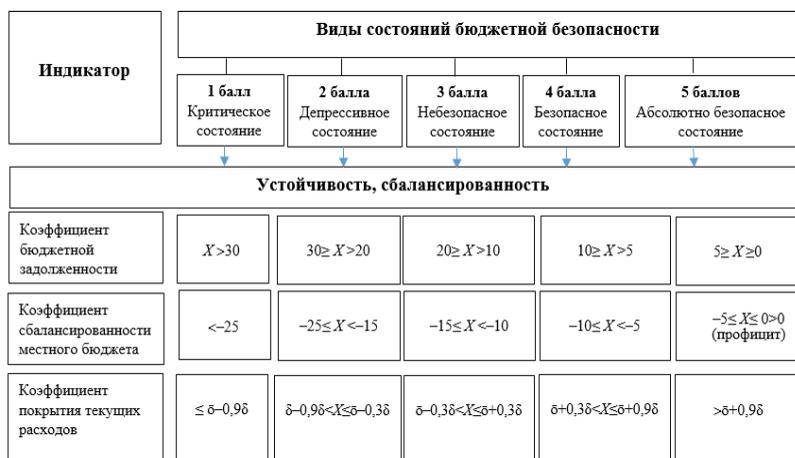


Рис. 4.18. Индикаторы оценки устойчивости и сбалансированности бюджета

Для оценки устойчивости и сбалансированности бюджета в методике используются коэффициенты, которые позволяют оценить бюджетную задолженность, сбалансированность и способность местного бюджета обслуживать обязательства региона.

Расчет коэффициентов по рассматриваемой методике представлен в таблице 4.7.

Таблица 4.7

Расчет показателей устойчивости, сбалансированности бюджета

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент бюджетной задолженности Кб.з. = $\frac{\text{Дефицит}}{\text{Расходы}}$	0	$K = \frac{794,7}{57003,8} = 0,01$	$K = \frac{2158}{56622,9} = 0,04$
Коэффициент сбалансированности местного бюджета $K = \frac{\text{Доходы}-\text{БВП}}{\text{Расходы}-\text{субвенции}}$	$K = \frac{46163,1-12845}{45534-2149,2} = 0,8$	$K = \frac{56209,1-19850,1}{57003,8-2326,4} = 0,7$	$K = \frac{54464,1-15965,1}{56622,9-3152,4} = 0,7$
Коэффициент покрытия текущих расходов $K = \frac{\text{Доходы}}{\text{Расходы}}$	$K = \frac{46163,1}{45534} = 1,01$	$K = \frac{56209,1}{57003,8} = 0,98$	$K = \frac{54464,1}{56622,9} = 0,96$
Среднеарифметическое значение n-го индикатора	$\sigma = \frac{0+0,8+0,01}{3} = 0,6$	$\sigma = \frac{0,01+0,7+0,98}{3} = 0,6$	$\sigma = \frac{0,04+0,7+0,96}{3} = 0,6$
Среднеарифметическое отклонение n-го индикатора	$\delta_{2019} = \sqrt{\frac{((0 - 0,6)^2) + ((0,8 - 0,6)^2) + ((1,01 - 0,6)^2)}{3}} = 0,6$ $\delta_{2020} = \sqrt{\frac{((0,01 - 0,6)^2) + ((0,7 - 0,6)^2) + ((0,98 - 0,6)^2)}{3}} = 0,5$ $\delta_{2021} = \sqrt{\frac{((0,04 - 0,6)^2) + ((0,7 - 0,6)^2) + ((0,96 - 0,6)^2)}{3}} = 0,4$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$0,6 - 0,9 \times 0,6 = 0,06$	$0,6 - 0,9 \times 0,5 = 0,2$	$0,6 - 0,9 \times 0,4 = 0,2$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$0,6 + 0,9 \times 0,6 = 1,14$	$0,6 + 0,9 \times 0,5 = 1,1$	$0,6 + 0,9 \times 0,4 = 1$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$0,6 - 0,3 \times 0,6 = 0,4$	$0,6 - 0,3 \times 0,5 = 0,1$	$0,6 - 0,3 \times 0,4 = 0,5$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$0,6 + 0,3 \times 0,6 = 0,8$	$0,6 + 0,3 \times 0,5 = 0,8$	$0,6 + 0,3 \times 0,4 = 0,7$

Сводная таблица расчётных показателей с присвоенными баллами по направлению оценки «Устойчивость, сбалансированность» представлены в таблице 4.8.

Таблица 4.8

Расчет показателей устойчивости, сбалансированности бюджета Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент бюджетной задолженности	5	5	4
Коэффициент сбалансированности местного бюджета	5	4	4
Коэффициент покрытия текущих расходов	5	4	4

Рассчитав коэффициент бюджетной задолженности, стало видно, что совсем малая часть расходов не покрывается бюджетными доходами, а в 2019 г. вовсе доходы покрыли расходы. Это позволило дать оценку состоянию бюджетной безопасности по этому индикатору за каждый период – 4 балла. Коэффициент сбалансированности местного бюджета в 2019 г. всего лишь на 0,1 больше коэффициента в 2020 и 2021 гг., поэтому в 2019 г. абсолютно безопасное состояние, а в другие года безопасное. Коэффициент покрытия текущих расходов в 2019 г. дал возможность оценить состояние бюджетной безопасности как абсолютно безопасное – 5 баллов. В 2020 и 2021 гг. это состояние оценивается уже в 4 балла – безопасное состояние.

Рисунок 4.19 наглядно отображает индикаторы оценки самостоятельности, обеспеченности и стабильности бюджета.



Рис. 4.19. Индикаторы оценки самостоятельности, обеспеченности и стабильности бюджета

Коэффициент финансовой зависимости и автономии, указанные на рисунке позволяют оценить зависимость бюджета региона от внешних источников финансирования и степень независимости от кредиторов. Расчет данных индикаторов произведен в таблице 4.9.

Таблица 4.9

Расчет показателей самостоятельности, обеспеченности, стабильности бюджета

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент финансовой зависимости $K_{ф.з.} = \frac{БВП}{Доходы}$	$K = \frac{12845,4}{46163,1} = 0,3$	$K = \frac{19850,1}{56209,1} = 0,4$	$K = \frac{15965,1}{54464,1} = 0,3$
Коэффициент автономии $K = \frac{НД+Ннд}{Доходы}$	$K = \frac{32487,6+830,1}{4616,3} = 0,7$	$K = \frac{35646,8+713,2}{56209,1} = 0,6$	$K = \frac{37880,5+619,3}{54464,1} = 0,7$
Среднеарифметическое значение n-го индикатора	$\sigma = \frac{0,3+0,7}{2} = 0,5$	$\sigma = \frac{0,4+0,6}{2} = 0,5$	$\sigma = \frac{0,3+0,7}{2} = 0,5$

Окончание таблицы 4.9

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Среднеарифметическое отклонение n-го индикатора	$\delta_{2019} = \sqrt{\frac{((0,3 - 0,5)^2) + ((0,7 - 0,5)^2)}{2}} = 0,2$ $\delta_{2020} = \sqrt{\frac{((0,4 - 0,5)^2) + ((0,6 - 0,5)^2)}{2}} = 0,1$ $\delta_{2021} = \sqrt{\frac{((0,3 - 0,5)^2) + ((0,7 - 0,5)^2)}{2}} = 0,2$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$0,5 - 0,9 \times 0,2 = 0,3$	$0,5 - 0,9 \times 0,1 = 0,4$	$0,5 - 0,9 \times 0,2 = 0,3$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$0,5 + 0,9 \times 0,2 = 0,7$	$0,5 + 0,9 \times 0,1 = 0,6$	$0,5 + 0,9 \times 0,2 = 0,7$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$0,5 - 0,3 \times 0,2 = 0,4$	$0,5 - 0,3 \times 0,1 = 0,5$	$0,5 - 0,3 \times 0,2 = 0,4$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$0,5 + 0,3 \times 0,2 = 0,6$	$0,5 + 0,3 \times 0,1 = 0,5$	$0,5 + 0,3 \times 0,2 = 0,6$

В таблице 4.10 указаны соответствующие баллы по рассчитанным коэффициентам.

Таблица 4.10

Расчет показателей самостоятельности, обеспеченности, стабильности бюджета Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент финансовой зависимости	5	5	4
Коэффициент автономии	4	4	4

Коэффициент финансовой зависимости показал, что доходы областного бюджета в малой степени зависят от отчислений, установленных федеральными органами власти. В областном бюджете достаточно налоговых и неналоговых доходов.

Большую часть доходов областного бюджета составляют собственные доходы. Благодаря этому коэффициент автономии показал, что в рассматриваемые периоды состояние бюджетной безопасности области оценивается как безопасное.

Проблема экономического роста характерна для большинства регионов в России и во многом это связывают с тем, что местные бюджеты дефицитны и не могут позволить увеличивать как доходы, так и расходы на приобретение основных средств, на социальные и образовательные программы [65].

В связи с этим оценка роста показателей бюджета актуальна на сегодняшний день (рис. 4.20).

Индикатор	Виды состояний бюджетной безопасности				
	1 балл Критическое состояние	2 балла Депрессивное состояние	3 балла Небезопасное состояние	4 балла Безопасное состояние	5 баллов Абсолютно безопасное состояние
	↓ ↓ ↓ ↓ ↓				
	Экономический рост				
Коэффициент отношения роста доходов и расходов	$\leq -0,96$	$-0,96 < X \leq -0,36$	$-0,36 < X \leq +0,36$	$+0,36 < X \leq +0,96$	$< +0,96$
Средняя доля расходов на увеличение стоимости основных средств в расходах местного бюджета	$\leq -0,96$	$-0,96 < X \leq -0,36$	$-0,36 < X \leq +0,36$	$+0,36 < X \leq +0,96$	$< +0,96$
Динамика показателя бюджетной результативности (без учёта дополнительного норматива от НДС/Л)	$\leq -0,96$	$-0,96 < X \leq -0,36$	$-0,36 < X \leq +0,36$	$+0,36 < X \leq +0,96$	$< +0,96$

Рис. 4.20. Индикаторы оценки финансовой и бюджетной безопасности по направлению «экономический рост»
Данные индикаторы рассчитаны в таблице 4.11.

Таблица 4.11

Расчет показателей экономического роста

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент отношения роста доходов и расходов Кб. з. = $\frac{\text{Расходы}}{\text{Днал}+\text{Дненал}}$	$K = \frac{45534}{32487,6+830,1} = 1,4$	$K = \frac{57003,8}{35646,8+713,2} = 1,6$	$K = \frac{56622,9}{37880,5+619,3} = 1,5$
Средняя доля расходов на увеличение стоимости основных средств в расходах бюджета	3	4	5
Динамика показателя бюджетной результативности $K = \frac{\text{Доходы}}{\text{Средн числ населения}}$	$K = \frac{46163,1}{942363} = 0,05$	$K = \frac{56209,1}{934889} = 0,06$	$K = \frac{54464,1}{921127} = 0,06$
Среднеарифметическое значение n-го индикатора	$\sigma = \frac{1,4+3+0,05}{3} = 1,5$	$\sigma = \frac{1,6+4+0,05}{3} = 1,9$	$\sigma = \frac{1,5+5+0,06}{3} = 2,2$
Среднеарифметическое отклонение n-го индикатора	$\delta_{2019} = \sqrt{\frac{((1,4 - 1,5)^2) + ((3 - 1,5)^2) + ((0,05 - 1,5)^2)}{3}} = 1,7$ $\delta_{2020} = \sqrt{\frac{((1,6 - 1,9)^2) + ((4 - 1,9)^2) + ((0,06 - 1,9)^2)}{3}} = 1,7$ $\delta_{2021} = \sqrt{\frac{((1,5 - 2,2)^2) + ((5 - 2,2)^2) + ((0,06 - 2,2)^2)}{3}} = 1,7$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$1,5 - 0,9 \times 1,7 = -0,03$	$1,9 - 0,9 \times 1,6 = 1,5$	$2,2 - 0,9 \times 2,1 = 0,3$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$1,5 + 0,9 \times 1,7 = 3,03$	$1,9 + 0,9 \times 1,6 = 3,3$	$2,2 + 0,9 \times 2,1 = 4,1$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$1,5 - 0,3 \times 1,7 = 0,99$	$1,9 - 0,3 \times 1,6 = 1,4$	$2,2 - 0,3 \times 2,1 = 1,6$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$1,5 + 0,3 \times 1,7 = 2,01$	$1,9 + 0,3 \times 1,6 = 2,4$	$2,2 + 0,3 \times 2,1 = 2,8$

В таблице 4.12 проведен расчет показателей по направлению оценки «Экономический рост» и присвоены соответствующие баллы.

Таблица 4.12

Расчет индикаторов экономического роста Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент отношения роста доходов и текущих расходов бюджета	3	3	2
Средняя доля расходов на увеличение стоимости основных средств в расходах бюджета	4	4	4
Динамика показателя бюджетной результативности	2	1	1

Налоговых и неналоговых доходов недостаточно для покрытия расходов бюджета, поэтому состояние бюджетной безопасности коэффициентом отношения роста доходов и расходов оценивается в 3 балла в 2019 и 2020 гг., а в 2021 г. и вовсе в 2 балла (этому свидетельствует и планируемый большой дефицит бюджета в этом году).

Средняя доля расходов на увеличение стоимости основных средств в расходах бюджета составила 3–5% в 2019–2021 гг. соответственно. Этого достаточно для оценки в 4 балла – безопасное состояние.

В 2019 г. показатель бюджетной результативности находился в депрессивном состоянии, а в 2020 и 2021 гг. вообще в критическом.

На рисунке 4.21 показаны коэффициенты, позволяющие оценить качество финансового менеджмента.

Министерством финансов Российской Федерации разработаны методические рекомендации по проведению мониторинга качества финансового менеджмента. В рекомендациях: «под финансовым менеджментом понимается организация и исполнение распорядителем бюджетных средств, получателем бюджетных средств, администратором доходов бюджета, администратором источников фи-

нансирования дефицита бюджета, главным администратором бюджетных средств, финансовым органом бюджетных процедур в целях исполнения бюджетных полномочий» [115].

Целью мониторинга данного показателя является оценка эффективности и обоснованности принятых органами власти решений в сфере планирования бюджета, сроков и объемов его исполнения.

Индикатор	Виды состояний бюджетной безопасности				
	1 балл Критическое состояние	2 балла Депрессивное состояние	3 балла Небезопасное состояние	4 балла Безопасное состояние	5 баллов Абсолютно безопасное состояние
Качество финансового менеджмента					
Коэффициент первоочередных расходов	$< \delta + 0,9\delta$	$\delta + 0,3\delta < X \leq \delta + 0,9\delta$	$\delta - 0,3\delta < X \leq \delta + 0,3\delta$	$\delta - 0,9\delta < X \leq \delta - 0,3\delta$	$\leq \delta - 0,9\delta$
Коэффициент качества планирования расходов	$< \delta + 0,9\delta$	$\delta + 0,3\delta < X \leq \delta + 0,9\delta$	$\delta - 0,3\delta < X \leq \delta + 0,3\delta$	$\delta - 0,9\delta < X \leq \delta - 0,3\delta$	$\leq \delta - 0,9\delta$
Коэффициент деловой активности органов местного самоуправления	$\leq \delta - 0,9\delta$	$\delta - 0,9\delta < X \leq \delta - 0,3\delta$	$\delta - 0,3\delta < X \leq \delta + 0,3\delta$	$\delta + 0,3\delta < X \leq \delta + 0,9\delta$	$> \delta + 0,9\delta$

Рис.4.21. Индикаторы оценки качества финансового менеджмента органов местного самоуправления

В таблице 4.13 рассчитаны необходимые показатели для оценки качества финансового менеджмента органов местного самоуправления.

Индикаторам оценки качества финансового менеджмента были присвоены соответствующие баллы (табл. 4.14).

Таблица 4.13

Расчет показателей качества финансового менеджмента

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент первоочередных расходов $K = \frac{\text{Первоочеред.расходы}}{\text{Расходы}}$	$K = \frac{35840}{45534} = 0,79$	$K = \frac{46075,4}{57003,8} = 0,81$	$K = \frac{45262,9}{56622,9} = 0,8$
Коэффициент качества планирования расходов $K = \frac{\text{План.расходы}}{\text{Факт расходов}}$	$K = \frac{47489}{45534} = 1,04$	$K = \frac{59359}{57003,8} = 1,04$	$K = \frac{56622,9}{53931} = 1,05$
Коэффициент деловой активности органов самоуправления $K = \frac{\text{Нац.экономика}}{\text{Расходы}}$	$K = \frac{9458,9}{45534} = 0,21$	$K = \frac{12326,1}{57003,8} = 0,22$	$K = \frac{12488,5}{56622,9} = 0,22$
Среднеарифметическое значение n-го индикатора	$\sigma = \frac{0,79+1,04+0,21}{3} = 0,68$	$\sigma = \frac{0,81+1,04+0,22}{3} = 0,69$	$\sigma = \frac{0,8+1,05+0,22}{3} = 0,69$
Среднеарифметическое отклонение n-го индикатора	$\delta_{2019} = \sqrt{\frac{((0,79 - 0,68)^2) + ((1,04 - 0,68)^2) + ((0,21 - 0,68)^2)}{3}} = 0,35$ $\delta_{2020} = \sqrt{\frac{((0,81 - 0,69)^2) + ((1,04 - 0,69)^2) + ((0,22 - 0,69)^2)}{3}} = 0,3$ $\delta_{2021} = \sqrt{\frac{((0,8 - 0,69)^2) + ((1,05 - 0,69)^2) + ((0,22 - 0,69)^2)}{3}} = 0,35$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$0,68 - 0,9 \times 0,35 = 0,37$	$0,69 - 0,9 \times 0,3 = 0,42$	$0,69 - 0,9 \times 0,4 = 0,33$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$0,68 + 0,9 \times 0,35 = 1$	$0,69 + 0,9 \times 0,3 = 0,1$	$0,69 + 0,9 \times 0,4 = 1$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$0,68 - 0,3 \times 0,35 = 0,56$	$0,69 - 0,3 \times 0,3 = 0,6$	$0,69 - 0,3 \times 0,4 = 0,57$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$0,68 + 0,3 \times 0,35 = 0,79$	$0,69 + 0,3 \times 0,3 = 0,78$	$0,69 + 0,3 \times 0,4 = 0,81$

Таблица 4.14

Расчет показателей качества финансового менеджмента
Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент первоочередных расходов	4	2	3
Коэффициент качества планирования расходов	2	2	2
Коэффициент деловой активности органов местного самоуправления	1	1	1

Коэффициент первоочередных расходов показал, что в 2019 г. бюджет находится в безопасном состоянии. В 2020 г. ситуация намного хуже и уже депрессивное состояние, но в 2021 г. планируется улучшение ситуации до нестабильного состояния. К первоочередным расходам отнесены расходы на: оплаты труда с начислениями, социальное обеспечение, финансовая помощь поселениям района на обеспечение социально-значимых расходов.

За рассматриваемые периоды наблюдается разница между планируемой суммой расходов и фактической. Поэтому состояние бюджетной безопасности в этом индикаторе оценивается как депрессивное.

Деловая активность органов местного самоуправления приносит всего лишь 1 балл для оценки бюджетной безопасности региона и находится в критическом состоянии. Оценивая эффективность деятельности органов местного самоуправления, в первую очередь оценивают показатели, зависящие от их деятельности и характеризующие качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления.

Рисунок 4.22 представляет индикаторы оценки ориентированности местных бюджетов на социально-экономические нужды.

Очень важно, чтобы бюджет был ориентирован на социальные нужды населения, особенно сейчас в период коронавируса. Новая

коронавирусная инфекция и меры по борьбе с ней привели к снижению уровня жизни населения. Меры поддержки населения, предпринятые в период возникновения новой коронавирусной инфекции, в частности, непосредственные адресные денежные дотации населению, позволили значительно улучшить материальное положение многих граждан, оказавшихся в сложной экономической ситуации, для поддержания привычного уровня жизни.

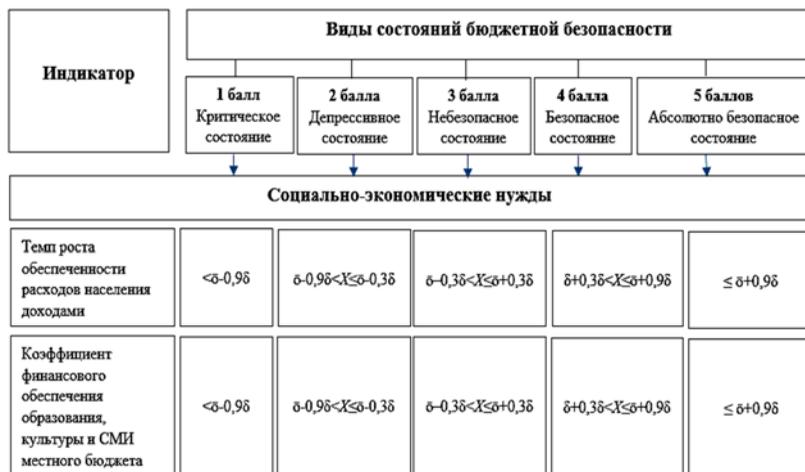


Рис.4.22. Индикаторы оценки ориентированности местных бюджетов на социально-экономические нужды

Расчет индикаторов по направлению «социально-экономические нужды» произведен в таблице 4.15.

В таблице 4.16 присвоены соответствующие баллы рассчитанным показателям по направлению оценки «Социально-экономические нужды».

Таблица 4.15

Расчеты показателей социально-экономических нужд

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Темп роста обеспеченности расходов населения доходами $K = \frac{\text{Расходы}}{\text{Числен.населения}}$	$K = \frac{45534}{942363} = 0,05$	$K = \frac{57003,8}{934889} = 0,06$	$K = \frac{56622,9}{921127} = 0,06$
Коэффициент финансовой обеспеченности образования, культуры и СМИ $K = \frac{\text{Расходы на О,К,СМИ}}{\text{Расходы}}$	$K = \frac{10328,5}{45534} = 0,23$	$K = \frac{11172,3}{57003,8} = 0,21$	$K = \frac{13697,3}{56622,9} = 0,24$
Среднеарифметическое значение п-го индикатора	$\sigma = \frac{0,5+0,23}{2} = 0,37$	$\sigma = \frac{0,6+0,21}{2} = 0,41$	$\sigma = \frac{0,6+0,24}{2} = 0,42$
Среднеарифметическое отклонение п-го индикатора	$\delta_{2019} = \sqrt{\frac{((0,5 - 0,37)^2) + ((0,23 - 0,37)^2)}{2}} = 0,14$ $\delta_{2020} = \sqrt{\frac{((0,6 - 0,41)^2) + ((0,21 - 0,41)^2)}{2}} = 0,2$ $\delta_{2021} = \sqrt{\frac{((0,6 - 0,42)^2) + ((0,24 - 0,42)^2)}{2}} = 0,2$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$0,37 - 0,9 \times 0,14 = 0,2$	$0,41 - 0,9 \times 0,2 = 0,23$	$0,42 - 0,9 \times 0,2 = 0,24$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$0,37 + 0,9 \times 0,14 = 0,5$	$0,41 + 0,9 \times 0,2 = 0,6$	$0,42 + 0,9 \times 0,2 = 0,6$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$0,37 - 0,3 \times 0,14 = 0,3$	$0,41 - 0,3 \times 0,2 = 0,35$	$0,42 - 0,3 \times 0,2 = 0,36$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$0,37 + 0,3 \times 0,14 = 0,5$	$0,41 + 0,3 \times 0,2 = 0,47$	$0,42 + 0,3 \times 0,2 = 0,48$

Таблица 4.16

Расчет показателей социально-экономических нужд
Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Темп роста обеспеченности расходов населения доходами	5	5	4
Коэффициент финансовой обеспеченности образования, культуры и СМИ	2	1	2

Абсолютно безопасное состояние бюджета показывает темп роста обеспеченности расходов населения доходами. Это говорит о том, что эффективно осуществляются расходы бюджета с точки зрения социального обеспечения населения. В 2020 г. у смолян увеличились доходы от сбережений по вкладам, а также доходы от собственности. Рассчитывая коэффициент финансовой обеспеченности образования, культуры и СМИ, в 2020 г. бюджет оценивается как критическое состояние, но в 2019 и 2021 гг. ситуация ненамного лучше, увеличение всего лишь на один балл – депрессивное состояние. Для оценки муниципального управлению в работе используется два коэффициента и их оценочные показатели изображены на рисунке 4.23 и в таблице 4.17 произведен их расчет.

Данная оценка позволит оценить эффективность муниципального управления региона, ведь в настоящее время это очень актуальная проблема.

В современной России именно управление (социальное, государственное, муниципальное) в большей степени предопределяет сущность государственного и муниципального администрирования. При этом управленческий аспект государственного и муниципального администрирования является определяющим практически во всех ключевых сферах жизнедеятельности личности, общества и государства в целом, так как он регулирует властную деятельность органов публичной власти в социально-культурной, финансово-экономической, административно-политической и иных сферах.



Рис. 4.23. Индикаторы оценки муниципального управления

Таблица 4.17

Расчет показателей муниципального управления

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент стоимости содержания муниципальных служащих $K = \frac{\text{Расходы на муницип.служ.}}{\text{Расходы}}$	$K = \frac{1682,1}{45534} = 0,04$	$K = \frac{2078,6}{57003,8} = 0,04$	$K = \frac{2312,8}{56622,9} = 0,04$
Коэффициент соотношения численности занятых в бюджетной сфере и численности населения	$K = \frac{91,9}{942,4} = 0,1$	$K = \frac{90,5}{934,9} = 0,1$	$K = \frac{89,2}{921,1} = 0,1$
Среднеарифметическое значение n-го индикатора	$\sigma = \frac{0,04+0,1}{2} = 0,07$	$\sigma = \frac{0,04+0,1}{2} = 0,07$	$\sigma = \frac{0,04+0,1}{2} = 0,07$
Среднеарифметическое отклонение n-го индикатора	$\delta = \sqrt{\frac{((0,04 - 0,07)^2) + ((0,1 - 0,07)^2)}{2}} = 0,03$ $\delta = \sqrt{\frac{((0,04 - 0,07)^2) + ((0,1 - 0,07)^2)}{2}} = 0,03$ $\delta = \sqrt{\frac{((0,04 - 0,07)^2) + ((0,1 - 0,07)^2)}{2}} = 0,03$		
$\sigma - 0,9 \times \delta$	$0,07 - 0,9 \times 0,03 = 0,04$	$0,07 - 0,9 \times 0,03 = 0,04$	$0,07 - 0,9 \times 0,03 = 0,04$
$\sigma + 0,9 \times \delta$	$0,07 + 0,9 \times 0,03 = 0,1$	$0,07 + 0,9 \times 0,03 = 0,1$	$0,07 + 0,9 \times 0,03 = 0,1$
$\sigma - 0,3 \times \delta$	$0,07 - 0,3 \times 0,03 = 0,06$	$0,07 - 0,3 \times 0,03 = 0,06$	$0,07 - 0,3 \times 0,03 = 0,06$
$\sigma + 0,3 \times \delta$	$0,07 + 0,3 \times 0,03 = 0,1$	$0,07 + 0,3 \times 0,03 = 0,1$	$0,07 + 0,3 \times 0,03 = 0,1$

В таблице 4.18 присвоены соответствующие баллы по направлению оценки «муниципальное управление».

Таблица 4.18

Расчет показателей муниципального управления
Смоленской области

Индикаторы	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Коэффициент стоимости содержания муниципальных служащих	4	4	4
Коэффициент соотношения численности занятых в бюджетной сфере и численности населения	3	3	3

Коэффициент стоимости содержания муниципальных служащих оценивает состояние бюджетной безопасности как безопасное состояние, а коэффициент соотношения численности занятых в бюджетной сфере и численности населения, наоборот, как небезопасное состояние.

Индикатор итоговой оценки, представленный на рисунке 4.24, рассчитывается как сумма всех выше рассчитанных показателей.



Рис. 4.24. Итоговая оценка бюджетной безопасности

Бальная оценка по каждому направлению оценки финансовой безопасности осуществляется путем суммирования баллов отдельных показателей определенного направления оценки.

Допустимые границы измерения значений индикаторов для конкретных направлений финансово-бюджетной безопасности региона, их пороговые значения, которое соответствуют определенному состоянию бюджетной системы, показаны на рисунке 4.25.

Применяя указанную методику, основываясь на представленные выше индикаторы, можно отнести регион по степени бюджетной безопасности к одной из пяти групп (5 состояний финансово-бюджетной безопасности региона) (рис. 4.26).

Оценим бюджетную безопасность по направлениям, представленным в таблице 4.19, путем суммирования балльных оценок отдельных индикаторов.

Направление	Состояние системы				
	Критическое (опасное) состояние	Депрессивное состояние	Небезопасное состояние	Безопасное состояние	Абсолютно безопасное состояние
Устойчивость, сбалансированность	≤ 6	$7 \leq X \leq 10$	$11 \leq X \leq 14$	$15 \leq X \leq 18$	≥ 19
Самостоятельность, обеспеченность	≤ 3	$4 \leq X \leq 5$	$6 \leq X \leq 7$	$8 \leq X \leq 9$	10
Экономический рост	≤ 4	$5 \leq X \leq 7$	$8 \leq X \leq 10$	$11 \leq X \leq 13$	≥ 14
Качество финансового менеджмента	≤ 4	$5 \leq X \leq 7$	$8 \leq X \leq 10$	$11 \leq X \leq 13$	≥ 14
Социально - экономические нужды	≤ 3	$4 \leq X \leq 5$	$6 \leq X \leq 7$	$8 \leq X \leq 9$	10
Муниципальное управление	≤ 3	$4 \leq X \leq 5$	$6 \leq X \leq 7$	$8 \leq X \leq 9$	10

Рис. 4.25. Допустимые границы измерения значений индикаторов для конкретных направлений бюджетной безопасности



Рис. 4.26. Группы муниципальных образований в зависимости от степени финансово-бюджетной безопасности

Таблица 4.19

Итоговая оценка бюджетной безопасности по направления

Направления	Оценка состояния бюджетной безопасности (баллы)		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Устойчивость, сбалансированность	4	4	3
Самостоятельность, обеспеченность	4	4	4
Экономический рост	3	3	2
Качество финансового менеджмента	2	2	2
Социально-экономические нужды	3	3	3
Муниципальное управление	3	3	3
Итоговая оценка	4	4	3

Такие направления как «Устойчивость, сбалансированность» и «Самостоятельность, обеспеченность» показывают, что бюджет Смоленской области находится в безопасном состоянии в 2019 и 2020 г., а в 2021 г. показатель опустился до небезопасного состояния. В 2021 г. показатели экономического роста упадут до депрессивного состояния, когда в 2019 и 2020 гг., наблюдалось безопасное состояние.

Направления «Социально-экономические нужды» и «Муниципальное управление» находятся в небезопасном состоянии в 2019–2021 гг., а «Качество финансового менеджмента» вообще в депрессивном состоянии.

Итоговая оценка показала, что в 2019 г. и 2020 г. бюджетная безопасность региона находится в безопасном, стабильно-устойчивом состоянии, что не скажешь про 2021 г., бюджет находился в небезопасном состоянии.

Таким образом, бюджетная безопасность Смоленской области 2019–2020 гг. относится ко 2 группе – стабильно устойчивое (безопасное) состояние. Этой группе характерен довольно высокий уровень устойчивости, сбалансированности и самостоятельности бюджета. В 2021 г. уровень бюджетной безопасности снизился на 1 балл, который можно охарактеризовать как небезопасный и нестабильный. Такому состоянию присуще относительная устойчивость и сбалансированность бюджета, но низкий уровень самостоятельности, замедленные темпы социально-экономического развития, недостаточный уровень качества финансового менеджмента, удовлетворения социально-экономических нужд и качества муниципального управления.

Одним из факторов, позволяющим сделать бюджет абсолютно безопасным, является увеличение доходной части бюджета. Для начала обозначим проблемы, связанные с бюджетом Смоленской области (рис. 4.27).

Регионы России сталкиваются с проблемой нехватки денежных средств на решение возникающих вопросов на своей территории. Смоленская область не исключение в этом вопросе.

Если в 2019 г. в регионе был профицит бюджета, то в 2020 г. наблюдается дефицит и увеличение доходной и расходной частей. В 2021 г. ожидается снижение данных показателей, за исключением дефицита, который, наоборот, растет и негативно отражается на развитии всей Смоленской области. В связи с этим в регионе надо принимать меры по увеличению доходной части бюджета.

Регион имеет довольно большой государственный долг, хоть он и сокращается с каждым годом. Из-за этого часть денежных средств бюджета приходится тратить на выплату процентов за пользование кредитами.



Рис. 4.27. Проблемы формирования и использования бюджета Смоленской области

Большую часть доходов бюджета составляют налоговые доходы. Источники формирования налоговых доходов растут вместе с общей суммой доходов, исключая налог на прибыль организаций, который в 2021г. уменьшился на 2,4%.

НПО является одним из важнейших источников формирования доходов бюджета и занимает лидирующее место среди доходных источников бюджета. Причиной уменьшения такого вида дохода является ухудшение финансовой деятельности организаций, которые не восстановились еще после пандемии.

Неналоговые доходы занимают очень маленькую долю от всей суммы доходов региона. В статье неналоговых доходов бюджета наблюдается снижение денежных сумм.

Если в 2020 г. было большое увеличение безвозмездных поступлений, то в 2021 г. эти поступления сократятся. Это также повлияет на уменьшение суммы доходной части бюджета.

На увеличение доходной части бюджета повлияют и улучшение некоторых показателей, рассчитанных при проведении оценки бюджетной безопасности Смоленской области.

В основном рост доходов в бюджет обеспечивается двумя способами: повышение налоговых и неналоговых доходов. Учитывая то, что налоговые поступления относятся к фискальной политике государства, ставку увеличить не получится. Поэтому только рост налоговой базы может помочь увеличить налоговые доходы.

Пути увеличения доходов бюджета можно рассматривать в различных направлениях (рис. 4.28).

1. Первое направление связано с повышением эффективности администрирования доходов:

Необходимо разработать определенную специфику контроля уровня оплаты труда и уровня занятости сотрудников в компаниях и на предприятиях. Поскольку НДС является основным налогом, формирующим бюджет региона, следует тщательно выявлять существующие невыплаты зарплаты сотрудникам, занижение уровня зарплаты и численности работников. Так как участились случаи, что на предприятиях люди работают не официально. Чаще всего это иностранные граждане, не имеющие определенных документов. В связи с этим в бюджет не попадает от них налог. Благодаря этим действиям уменьшится количество неофициально работающих граждан, в следствии этого увеличатся поступления в налоговых доходах бюджета Смоленской области.

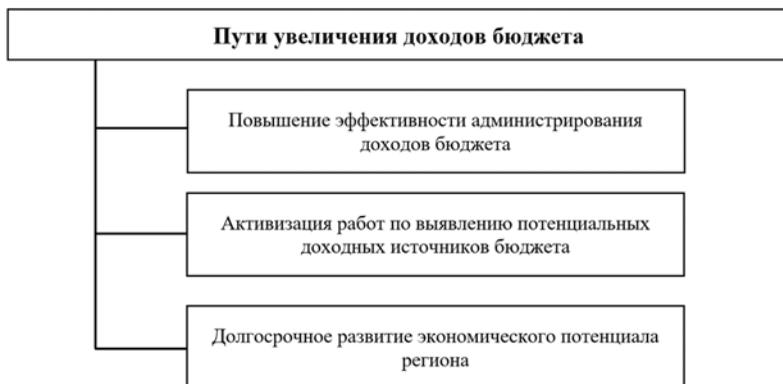


Рис. 4.28. Направления увеличения доходной части бюджета региона

Большинство людей в стране сдают в аренду жилье и помещения, не официально, не заключая договора. Росстат указывает, что около 50% от общего объема сделок приходится на теневую экономику от сдачи жилья в аренду. Выявление и пресечение таких случаев может увеличить поступление сумм НДС в бюджет региона.

Еще одним способом дополнить доходы бюджета является увеличение сборов земельного налога. Необходимо использовать мероприятия по проведению кадастровых работ. Не со всего имущества взимается налог, так как оно не зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости, не имеет определенного кадастрового номера и не имеет кадастровую оценку. С помощью кадастровых работ, а именно оценки имущества, установки четких земельных границ, пополнится информация о земельных участках, не внесенных в ЕГРН.

В Смоленской области находится большое количество предприятий. Следует проводить мониторинг финансового состояния крупных предприятий и организаций с целью прогнозирования налоговых поступлений. На этот момент важно контролировать уровень налоговых поступлений и знать о потенциальных налоговых доходах с определенной группы предприятий промышленности.

Органам исполнительной власти и местного самоуправления следует проводить мониторинг поступлений налоговых платежей от крупных предприятий, индивидуально работать с крупными налогоплательщиками и разработать рекомендации по поводу погашения налоговой задолженности, а также создать комиссии по взаимодействию и с крупными налогоплательщиками.

Заключение индивидуальных соглашений с крупными налогоплательщиками позволит быстро получать информацию о финансовом состоянии этих предприятий и в дальнейшем использовать ее для прогноза будущих поступлений, а также для анализа финансового состояния крупных промышленных предприятий.

На данный момент у органов власти нет прямых рычагов воздействия на крупных налогоплательщиков, поэтому данная работа может проводиться только на основе соглашений.

Осуществление этого мероприятия возможно при привлечении сотрудников Департамента экономического развития, и консалтинговых организаций, которые могут предоставить оценку и аудит финансовых состояний крупных предприятий промышленности.

Необходимость такого мониторинга заключается прежде всего в предупреждении налоговых нарушений. В дальнейшем, если потребуется, органы исполнительной власти смогут оказать помощь субъектам предпринимательства без ущерба бюджету.

2. Второе направление активизирует работы по выявлению возможных источников доходов бюджета:

Увеличить неналоговую доходную часть может продолжение развития системы видеофиксации нарушений ПДД. Камеры следует устанавливать на дорогах муниципального и регионального значения, а не только на основных магистралях. Важно еще использовать мобильные камеры видеофиксации, и внимательно выбирать места установки камер.

Внедрение сети платных парковок принесет в бюджет дополнительные средства. Но создание таких парковок должно сопровождаться повышенным качеством предоставляемых услуг. Также необходимо существование и бесплатных мест парковки, чтобы люди могли выбирать какой услугой им пользоваться.

3. Мероприятия, которые поспособствуют развитию экономического потенциала Смоленской области:

Необходимо выявить пустующие земли, которые можно использовать для сельскохозяйственных работ, а также проверить соответствия фактически используемых земельных участков. Возрождение работ сельского хозяйства, поможет незанятому населению обрести работу. Еще большим плюсом этих мероприятий будет являться увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

Еще одним вариантом использования пахотных земель, которые не задействованы в сельском хозяйстве, является предоставление в аренду этих участков физическим и юридическим лицам.

На территории Смоленской области расположено достаточно большое количество природных заповедников, озер, музеев, санаториев и баз отдыха. Органам власти следует улучшить туристическую привлекательность региона. Привлечение туристов к этим достопримечательностям обеспечит увеличение доходов в бюджет.

Следует всесторонне поддерживать малый и средний бизнес в Смоленской области. Кроме непосредственных вопросов, касающихся уплаты налогов, которые требуют информационного сотрудничества с возникшими и развивающимися компаниями, необ-

ходимо также учитывать информацию и консультативную поддержку малого и среднего бизнеса прямо в их деятельности, и особенно во взаимодействии с государственными органами.

На быстрый экономический рост повлияют появление новых компаний, но региону нужно создавать все необходимые условия для этого. Органам власти важно не только решать проблемы малого и среднего бизнеса, связанных с уплатой налогов, но и поддерживать бизнесменов в области информации. При необходимости проводить консультации, семинары, тренинги, на которых смогут задаваться и объясняться определенные, актуальные вопросы, одним из таких вопросов может стать вопрос о получении субсидий. Эти мероприятия могут быть не только профессиональными, но с психологической направленностью (духовное, личностное развитие). С помощью таких тренингов происходит освоение новых навыков, получение знаний от заинтересованных в нем людей.

Среди мер наиболее эффективны активные подходы к консультативной поддержке бизнеса. Каждый этап развития новых предприятий имеет большой приоритет в отношении определенных проблем и задач. Поддерживать начинающий бизнес следует то того момента, пока бизнес-процессы не будут отлажены и предприятие не станет финансово-устойчивым. Пользой от этих мероприятий будет являться снижение риска неэффективных расходов начинающего предпринимателя [66].

Предложенные мероприятия приведут к увеличению налоговой базы предприятий, что в дальнейшем увеличит налоговые поступления в бюджет области. Таким образом, следует отметить, что проведенный анализ формирования и использования бюджета и оценка уровня бюджетной безопасности региона позволили выявить проблемы Смоленской области в бюджетной сфере и разработать рекомендации по их решению.

ГЛАВА 5. НАЛОГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНА

5.1. Сущность и основные характеристики налоговой безопасности региона

Одной из ключевых целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе ее развития, обозначенной в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 №400, является укрепление финансовой системы Российской Федерации и ее суверенитета, развитие национальной инфраструктуры финансовых рынков [2].

Центральное место в системе финансового обеспечения государства и его отдельных территорий занимают налоги, поскольку перспективы развития как государства в целом, так и регионов, во многом определяются достигнутым уровнем налоговых поступлений, обеспечивающих их собственную финансовую и экономическую безопасность. Это позволяет им сохранять суверенитет, территориальную целостность, способность реагировать на возникающие опасности и угрозы [19].

В связи с чем налоговую безопасность следует рассматривать как структурную составляющую финансовой безопасности (рис. 5.1), которая в свою очередь представляет собой часть экономической безопасности государства и ее отдельных территорий, представляя отдельную сферу жизнедеятельности национальной системы (политическая, научно-техническая, экономическая, социальная, информационная, экологическая, техногенная).

Финансовая безопасность по аналогии с экономической классифицируется по уровневому и функциональному подходам. Функционально основными сегментами финансовой безопасности являются: бюджетно-налоговый (бюджетный, налоговый), денежно-валютный (валютный, инвестиционный, инфляционный, ценовой, фондовый) и кредитно-банковский (долговой, банковский) [44].



Рис. 5.1. Место налоговой безопасности в системе национальной безопасности государства

Как отмечает А.В. Минаков, налоговая безопасность занимает одно из значимых мест в системе составляющих финансовой безопасности государства через свой цепной характер воздействия, то есть, в случае нестабильности налоговой безопасности теряется равновесие бюджетной, долговой, денежно-кредитной и других видов безопасности. Пробелы в налоговой безопасности региона проявляются через недополучение бюджетных доходов и приводят к нарушению бюджетного равновесия. Следствием дефицита финансовых ресурсов становится снижение уровня долговой безопасности из-за необходимости покрытия разрыва бюджета за счет займов либо перечислений из бюджетов других уровней [53].

Налогообложение является связующим звеном между экономикой и бюджетной системой, которое в свою очередь, осуществляет перераспределение средств между физическими лицами, хозяйствующими субъектами и государством. Так как главными источниками

финансовых ресурсов, централизуемых государством для выполнения законодательно закрепленных за ним функций, являются налоги, то можно сказать, что налоговая система в сложившихся рыночных условиях, остается одним из немногих механизмов регулирования социально-экономических процессов, присутствующих в исполнительной и законодательной власти.

Однако, следует учитывать, что несмотря на органичное соединение налоговой и бюджетной составляющей в единую бюджетно-налоговую безопасность, представляющую основу государственной финансовой безопасности, их интересы взаимно противоречивы и потому трудно поддаются согласованию. Для повышения бюджетной безопасности государства (регионов) следует увеличивать налоговую нагрузку на налогоплательщиков, но это снижает налоговую безопасность, так как вызывает уменьшение уровня собираемости налогов и подавляет стремление налогоплательщиков увеличивать налогооблагаемые доходы. Поэтому для обеспечения бюджетно-налоговой безопасности следует искать компромисс между стремлением наполнить государственный бюджет и чрезмерным налоговым бременем налогоплательщиков (рис. 5.2).

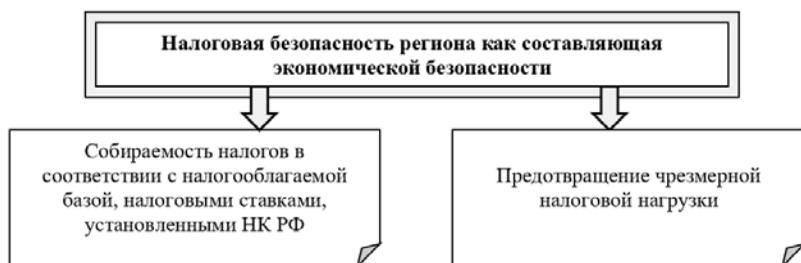


Рис. 5.2. Функциональные элементы налоговой безопасности региона

Таким образом, налоговая безопасность обеспечивается на основе общих интересов налогоплательщиков и государства, но, если такого единства нет, то будет расти вероятность возникновения угроз и рисков в налоговой сфере региона.

Согласно уровневому подходу налоговая безопасность реализуется на уровне государства, региона, отрасли, кластера, хозяйствующего субъекта, личности [70]. Такое разделение позволяет выделить опасности и угрозы налоговой безопасности для каждого уровня

участников налоговых отношений, учитывая противоречивость их целей, и обозначить наиболее эффективные инструменты нейтрализации налоговых рисков.

При этом ключевую роль играет региональный аспект в решении проблем экономической и налоговой безопасности страны, поскольку он исходит из реализации идеи национального единства, недопущения сепаратизма в регионах, интеграционных экономических процессов как внутри страны, так и с ее стратегическими союзниками.

Налоговая безопасность, являясь фактором обеспечения экономической безопасности, характеризуется с позиции институционального и функционального подхода. В первом случае обеспечение налоговой безопасности раскрывается через систему государственных органов, обеспечивающих создание условий для эффективного функционирования налоговой системы государства [70].

Центральными органами управления в системе налогообложения являются Минфин России и входящая в его состав Федеральная налоговая служба (ФНС России). ФНС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и иных обязательных платежей.

ФНС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами и иными организациями. В случаях, предусмотренных НК РФ, полномочиями налоговых органов наделены Федеральная таможенная служба России и ее территориальные подразделения [5].

Функционально система обеспечения налоговой безопасности раскрывается через совокупность мероприятий и инструментов, направленных на предупреждение, выявление и пресечение угроз. Сущность и содержание налоговой безопасности реализуется в системе выполняемых ею функций, характеристика которых представлена на рисунке 5.3.



Рис. 5.3. Функции системы налоговой безопасности региона

Рассмотрим понятие и внутреннюю структуру налоговой безопасности как научной и прикладной экономической категории, формулируемое различными авторами, в таблице 5.1.

Таблица 5.1

Различные подходы к определению налоговой безопасности

ФИО автора	Налоговая безопасность
Никулина Е.В., Чистникова И.В., Орлова А.В.	– представляет собой меры уполномоченного органа в сфере налогового администрирования, направленные на устойчивое пополнение налоговыми платежами все уровни бюджета в интересах роста благосостояния населения [58, с. 17]
Тимофеева И.Ю.	– такое состояние налоговой системы, при котором обеспечивается гарантированная защита налоговых интересов бизнеса, общества и государства от внутренних и внешних угроз [74]
Алешин В.А., Овчинников В.Н., Чельшева Э.А.	– в соответствии с системной концепцией ... совокупность правовых, организационных, финансовых и институциональных отношений, организованных государством с целью защиты финансовых интересов всех ее субъектов от объективно существующих внешних и внутренних угроз [23, с. 22]

Окончание таблицы 5.1

ФИО автора	Налоговая безопасность
Мурзина Е.А., Шемякина М.С.	– такое состояние налоговой системы и налогового потенциала, которое обеспечивает устойчивое развитие экономики [55, с. 98]
Слепнева Ю.В.	– определяется состоянием и развитием налоговой системы, обеспечивающей гармонизацию интересов участников налоговых правоотношений и их защиту от внутренних и внешних угроз [71, с. 41]
Цвилий- Букланова А.А.	– состояние системы налогообложения, при котором обеспечивается гарантированная защита и гармоничное развитие финансовой системы государства, способность налоговых инструментов к защите национальных интересов, поддержанию социально-экономической стабильности общества, а также формирование достаточных государству и местному самоуправлению финансовых ресурсов, успешное противостояние внутренним и внешним угрозам налоговой безопасности страны [83, с. 123]
Селюков М.В.	– состояние налоговой системы, обеспечивающее гармоничное развитие налоговой сферы, возможности использования налоговых инструментов для гарантированной защиты государственных интересов, поддержание социально-экономической стабильности в обществе, а также формирование системы финансовых ресурсов, успешно противодействующей предсказуемым и непредсказуемым внутренним и внешним угрозам [70, с. 47]
Воронцов Б.В.	– неотъемлемая часть экономической безопасности общества, являющаяся связующим звеном между экономикой и бюджетной системой, осуществляющей перераспределение средств между хозяйствующими субъектами, физическими лицами и государством [33]
Науменкова Н.В., Шевченко А.В., Филатова Е.Ю.	– поддержание оптимальных отношений между субъектами налоговой системы при использовании системы факторов и инструментов, с помощью которых осуществляется максимизация налогового потенциала при минимизации уклонений от налогообложения с целью стабилизации и роста бюджетных поступлений всех уровней [56]

Определение налоговой безопасности через эффективность и качество налогового администрирования, ориентированного на полноту и достаточность пополнения бюджета государства и муниципалитетов налоговыми поступлениями, существенно сужает

сущность данного понятия и смещает акцент в сторону фискальной функции налогообложения [58]. В то время как в условиях кризиса для стимулирования инвестиционной активности и экономического роста особое значение приобретает регулирующее воздействие налоговой системы и проводимой налоговой политики на социально-экономическое развитие регионов.

Для понимания сущности налоговой безопасности ряд авторов предлагают раскрывать ее взаимосвязь с такими понятиями как «устойчивость» и «развитие» экономики [55]. Как отмечает М.В. Селюков, устойчивость заключается в способности прочно противостоять внутренним и внешним угрозам. С позиции налоговой безопасности устойчивость определяет прочные связи между налоговой системой, налоговой политикой, налоговым механизмом и его элементами (планирование, прогнозирование, регулирование, контроль, менеджмент). Развитие заключается в постоянном совершенствовании, модернизации направлений Стратегии национальной безопасности, а также в регулярной и обдуманной корректировке и внесении дополнений в налоговую политику государства [70].

Другие авторы связывают понимание налоговой безопасности со стабильностью и устойчивостью самой налоговой системы, обеспечивающей гармонизацию интересов всех участников налоговых правоотношений и их защиту от внутренних и внешних угроз [25; 71; 83] (рис. 5.4).



Рис. 5.4. Определение налоговой безопасности через категории «стабильность» и «устойчивость»

В соответствии с системной концепцией, авторы В.А. Алешин, В.Н. Овчинников, Э.А. Чельшева предлагают определять систему налоговой безопасности как совокупность правовых, организационных, финансовых и институциональных отношений, организованных государством с целью защиты финансовых интересов всех ее субъектов от объективно существующих внешних и внутренних угроз [23].

В результате обобщения представленных позиций обозначены структура и элементный состав категории «налоговая безопасность» на рисунке 5.5, которая представляет собой такое состояние защищенности налоговых отношений от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечивается формирование собственных ресурсов региона, необходимых для реализации наиболее важных социально-экономических направлений с учетом специфики его развития, при эффективном налоговом контроле и управлении, обеспечивающем гармонизацию и создание стимулов и мотивации всех участников налоговых отношений к соблюдению налогового законодательства [19].

Представленные элементы определяют налоговую безопасность как перспективное направление оптимального управления современным налогообложением в государстве и его регионах [70].



Рис. 5.5. Структура и элементный состав категории «налоговая безопасность» [70]

Все факторы налоговой безопасности с учетом вектора их влияния на налоговую систему региона можно разделить на две укрупненные группы: факторы-стабилизаторы (позитивные) и факторы-дестабилизаторы (негативные) (рис. 5.6).

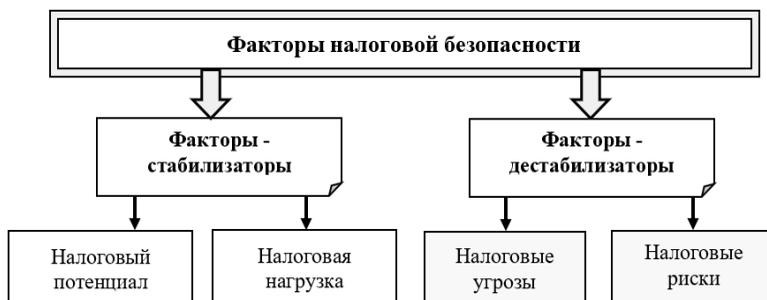


Рис. 5.6. Факторы налоговой безопасности

Одним из наиболее серьезных и существенных признаков налоговой безопасности является наличие угроз. Угроза налоговой безопасности – это совокупность условий и факторов, влияние которых вызывает нарушение стабильности развития налоговой системы и её устоявшейся структуры.

Основные факторы возникновения угроз налоговой безопасности, классифицированные по функциональному признаку на организационно-технологические, институциональные и экономические, представлены на рисунке 5.7.



Рис. 5.7. Факторы возникновения угроз налоговой безопасности

Некоторые налоговые угрозы проявляются на уровне отдельных регионов, другие – в целом в рамках национальной экономики. Поэтому следует разделять внешние и внутренние угрозы налоговой безопасности региона, а также применительно к отдельным регионам можно выделить их специфические угрозы и общие, которые отражаются на налоговой безопасности любого региона (рис. 5.8).

Учитывая современное состояние налоговых отношений в России, можно выделить основные угрозы налоговой безопасности:

- низкий уровень культуры населения в сфере налогов;
- отсутствие оценки и экспертизы законодательства с учетом экономической и налоговой безопасности;
- низкая результативность контроля за расходованием бюджетных средств, поступлением налоговых платежей и сборов в бюджет;
- увеличение доли теневой экономики, высокий уровень уклонения от уплаты налогов и налоговой преступности;
- недостаточный уровень административной, налоговой и уголовной ответственности в налоговой сфере;
- низкая собираемость налогов в бюджет.



Рис. 5.8. Классификация угроз налоговой безопасности региона [70]

Одной из основных угроз налоговой безопасности является уклонение от уплаты налогов и сборов. Причины возникновения данной угрозы налоговой безопасности представлены на рисунке 5.9.



Рис. 5.9. Основные причины уклонения от уплаты налогов и сборов

Таким образом, если угрозы налоговой безопасности региона – это причины возникновения изменений негативного характера, то риск налоговой безопасности чаще всего связывают с вероятностью появления неблагоприятных последствий при возникновении угроз.

По мнению Р.Э. Шабаева «налоговый риск можно определить как вероятность возникновения обстоятельств, препятствующих достижению плановых целей и задач налоговой политики государства, реализуемой в регионе, вследствие неблагоприятных социально-экономических явлений».

Риски налоговой безопасности региона обладают следующими характерными чертами:

- 1) неопределенность – ситуация риска характеризуется отсутствием достаточного объема сведений для точной оценки развития события;
- 2) альтернативность – проявление риска возможно в случаях, когда имеется не менее двух возможных вариантов развития события;
- 3) вероятность – возможность осуществления математического

расчета частоты наступления события;

4) наличие потерь – реализация хотя бы одного пути развития рискованной ситуации с нежелательным исходом;

5) безразличность – проявление риска имеет прямое отношение к деятельности региона, поскольку последний несет ответственность за успешную реализацию события;

6) изменчивость – состав и вероятность реализации отдельных рисков не всегда стабильны и изменяются во времени. В силу внутренних и внешних факторов вероятность проявления риска и (или) объем негативных последствий в результате реализации риска изменяется. Кроме того, в процессе осуществления деятельности могут возникнуть новые риски;

7) противоречивость – риск оказывает положительное влияние на прогресс, позволяет находить новые инструменты управления и принятия решений; с другой стороны, он приводит к необоснованности принятия решения, если риск недостаточно изучен и принято решение, которое приводит к социальным и экономическим издержкам.

Состав объектов рисков налоговой безопасности региона многообразен и зависит от конкретизации целей и задач налоговой политики государства, реализуемой отдельным регионом. Вместе с тем, существуют общие объекты налоговых рисков, определенные исходя из основных направлений налоговой политики, характерных для большинства регионов:

- доходная часть регионального бюджета;
- налоговая нагрузка хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории региона;
- система льгот по налогам и сборам, установленных законодательством субъекта Российской Федерации» [84].

Классификация факторов риска налоговой безопасности региона по содержанию и их деление на правовые, экономические и организационные приведены на рисунке 5.10.

Полностью избавиться от налогового риска невозможно, поскольку государственное управление осуществляется в условиях неопределенности, вследствие неполноты или недостоверности информации. Поэтому в отношении возникающих рисков налоговой безопасности региона следует рассматривать разработку профессиональной системы управления рисками, а не их подавление.

Управление налоговыми рисками предполагает:

- характеристику налоговых рисков;
- формирование политики управления налоговыми рисками;
- оценку информации, необходимой для определения уровня налоговых рисков;
- идентификацию отдельных видов налоговых рисков;
- определение факторов, влияющих на налоговые риски;
- определение уровня финансовых потерь по отдельным видам налоговых рисков;
- организацию мониторинга налоговых рисков и оценку его результативности;
- выбор и использование внутренних механизмов нейтрализации негативных последствий отдельных видов налоговых рисков;
- установление предельно допустимого уровня налоговых рисков.

Алгоритм управления риском налоговой безопасности региона включает пять основных этапов.

На первом этапе определяется цель оценки налогового риска.

Второй этап в зависимости от поставленной цели, информационных и временных возможностей предполагает выбор наиболее оптимальных методов оценки риска налоговой безопасности региона.



Рис. 5.10. Классификация факторов риска налоговой безопасности региона [84]

По результатам третьего этапа – оценки риска налоговой безопасности региона, определяется характер дальнейших действий по управлению налоговым риском.

Четвертый этап – анализ налогового риска, позволяет определить способ воздействия на налоговый риск: принятие, регулирование или передача риска.

На пятом этапе осуществляется регулирование риска налоговой безопасности региона с учетом характера, времени и методов регулирования (рис. 5.11).

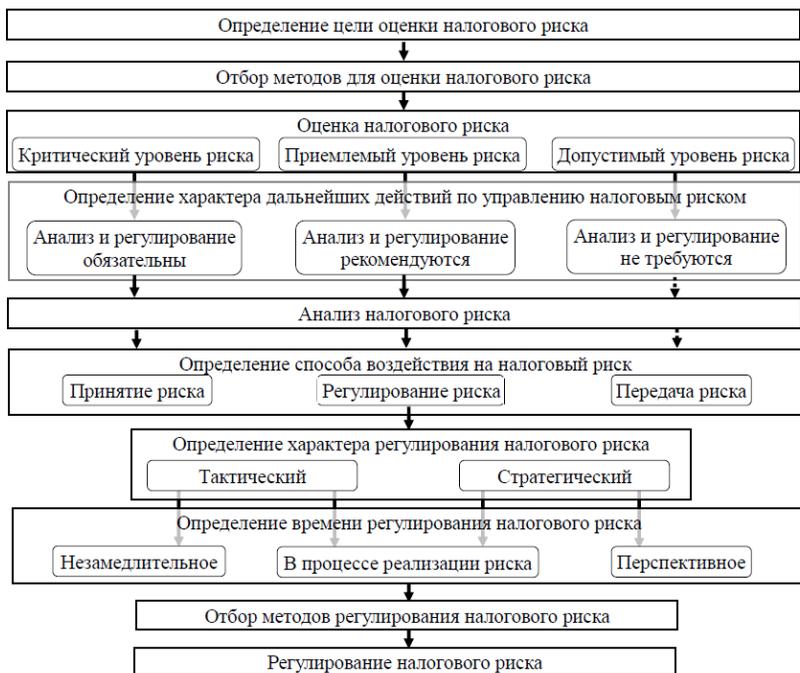


Рис. 5.11. Алгоритм управления налоговым риском региона [84]

В целях обеспечения налоговой безопасности и управления налоговыми рисками возможно применение на региональном уровне системы общих показателей оценки эффективности региональной налоговой политики:

- выполнение прогнозных показателей поступления налогов в бюджет;
- сравнение динамики темпов роста налогового потенциала и сумм предоставленных налоговых льгот;

- налоговый потенциал региона;
- налоговая нагрузка региона в целом и по видам налогов;
- налоговая прочность бюджета;
- динамика сумм предоставленных региональным законодательством налоговых льгот в целом и по видам налогов;
- динамика сумм налоговой задолженности в целом и по видам налогов;
- динамика показателей результативности камеральных и выездных проверок налоговых органов;
- сравнение динамики темпов роста валового регионального продукта и налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ;
- оценка структуры налоговых поступлений.

5.2. Налоговый потенциал в оценке налоговой безопасности региона

Важную роль в обеспечении налоговой безопасности региона играет уровень развития его налогового потенциала, как основного качественного и количественного оценочного критерия.

В широком смысле налоговый потенциал отождествляют с общим объемом налогооблагаемых ресурсов региона, в узком – максимальной суммой, которая потенциально может быть получена в виде налоговых доходов в бюджет [58].

Налоговый потенциал региона позволяет определить максимально возможный объем налоговых доходов и, как следствие, служит инструментом межбюджетного выравнивания регионов.

Для расчета налогового потенциала в научной литературе применяются различные подходы, характеристика наиболее распространенных из них представлены в таблице 5.2.

Таблица 5.2

Подходы к определению налогового потенциала региона [20]

Наименование подхода	Способ расчета	Характеристика недостатков подхода
1. На основе расчета индекса налогового потенциала	$I_{npi} = DCi \times Ki$, где DCi – суммарная величина добавленной стоимости отраслей экономики в расчете на душу населения; Ki – поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики	Неточность оценки, не учитывается «теневой сектор»

Окончание таблицы 5.2

Наименование подхода	Способ расчета	Характеристика недостатков подхода
2. На основе эффективной ставки налогообложения	$НП = Сэф \times ВРП$, где ВРП – валовой региональный продукт; $Сэф$ – эффективная ставка налогообложения добавленной стоимости по региону	Неточность оценки, чувствительность к масштабу
3. На основе регрессионного анализа	$НП = X_1 \times V_1 + \dots + X_m \times V_m + E$, где X – показатели налоговой базы по налогу; m – количество налогов; E – случайная ошибка измерений; V – оценка случайных факторов	Сложность, необходим дополнительный анализ для выбора региональных показателей
4. На основе репрезентативной налоговой системы (РНС)	$НП = \sum НБ \times РС \times Кс$, где РС – средняя репрезентативная ставка налога: $РС = \sum Ннач / \sum НБ$, $Ннач$ – исчисленный налог; $НБ$ – налоговая база по налогу; $Кс$ – коэффициент собираемости налога в среднем по региону: $Кс = ФН / Ннач$, $ФН$ – фактические поступления по налогу в региональный бюджет; $Ннач$ – исчисленные поступления по налогу в региональный бюджет	Достаточно трудоемкий, так как для анализа используется большое количество сведений; запаздывание формирования официальной информации по налоговым базам для налогов, входящих в РНС
5. На основе прямого счета	$НП = \sum_{i=1}^n НБ_i \times C_i$, где n – число налогов, $НБ_i$ – налоговая база налога i , C_i – предельная ставка налога i .	Достаточно трудоемкий, повышенные требования к качеству и сопоставимости информации
6. Фактический метод	$НП = ФН + НЗ + НЛ$, где $НЗ$ – налоговая задолженность, $НЛ$ – налоговые льготы	Отсутствие возможности перспективной оценки

Методы оценки налогового потенциала региона условно можно разделить на две основные группы, в зависимости от показателей, участвующих в расчетах:

1) методы, базирующиеся на показателях формирования налоговых доходов региона: оценка по данным налоговой отчетности и корректировки сумм фактических налоговых поступлений, оценка путем построения репрезентативной налоговой системы, оценка на основе регрессионного анализа;

2) методы, базирующиеся на показателях экономической активности региона: оценка на основе среднедушевых расходов, валового регионального продукта, на основе совокупных налогооблагаемых ресурсов (рис. 5.12).

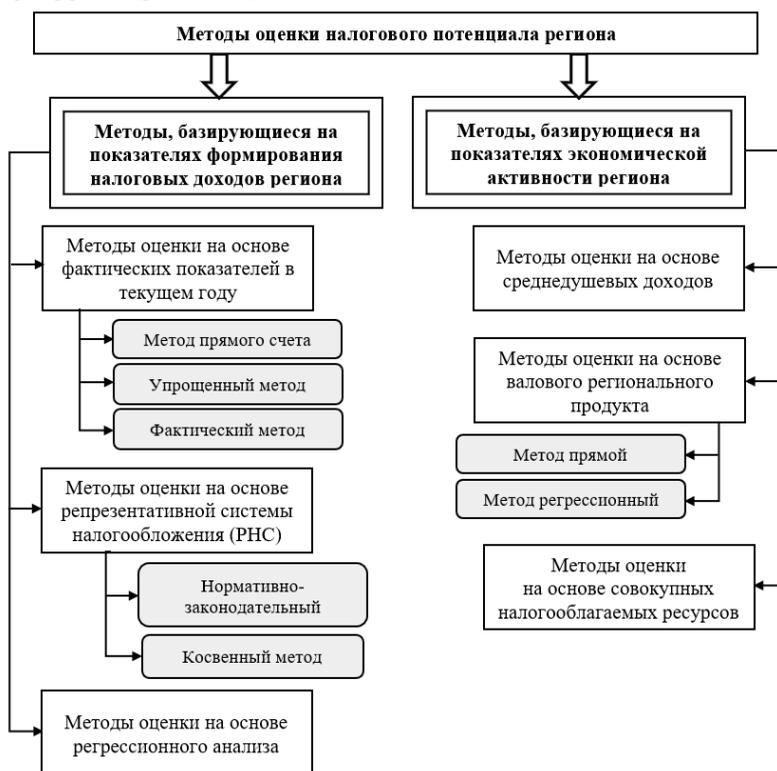


Рис. 5.12. Классификация методов оценки налогового потенциала региона

При этом существуют методы, которые нельзя однозначно отнести к одной из указанных групп. В связи с чем, возникает необходимость выделения иных критериев классификации и группировки методов оценки налогового потенциала, например, эвристические методы (экспертной оценки), методы комплексной оценки и другие.

Рассмотрим методы расчета налогового потенциала, основанные на общедоступных налоговых статистических данных.

Метод прямого счета основан на аддитивном свойстве налогового потенциала. Налоговый потенциал региона определяется как сумма потенциалов отдельных налогов. Если недостаточно информации о величине налоговых баз по отдельным налогам, применяется упрощенный метод, который предполагает использование только данных формы статистической налоговой отчетности №5 «Отчеты о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам» [75].

В основе применения фактического метода оценки налогового потенциала лежит суммарная величина его реализованной части (фактические налоговые поступления) и нереализованной части (налоговая задолженность, льготы). Основная идея данного подхода заключается в том, что использованию налогового потенциала в полном объеме (в рамках строго контролируемого локального сектора) препятствуют неплатежи или недоимка и льготы. При этом налоговый потенциал предлагается определять по данным формы №1 НМ «Отчет о поступлении налоговых поступлений и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации» (фактические налоговые поступления), формы №4 НМ «Отчет о задолженности по налоговым платежам в бюджетную систему Российской Федерации и уплате налоговых санкций и пеней» (налоговая задолженность).

Однако получение количественных значений показателя «налоговые льготы» осложняется трудностями его интерпретации и неоднозначностью трактовки и, как следствие, создает сложности для оценки величины. Информацию по налоговым льготам удастся сформировать только при расчетах отдельных налогов: на прибыль организаций, доходы физических лиц и имущество.

Некоторые авторы при расчете налогового потенциала с использованием данного подхода включают налоги, скрытые в незарегистрированной «теневой» экономике. Однако этот показатель достаточно трудно поддается измерению, вследствие чего часто не учитывается в расчетах.

Основными недостатками фактического метода являются отсутствие возможности перспективной оценки налогового потенциала, поскольку в расчетах не используется налоговая база (в отличие от первых двух методов), а также неточность оценки, не учитывающая уровень собираемости налогов, и завышение уровня налогового потенциала.

Наиболее универсальным подходом для оценки величины налогового потенциала является метод, основанный на концепции максимально возможной в условиях действующего налогового законодательства суммы начисленных налогов. Налоговый потенциал в данном случае рассчитывается как сумма налогов, подлежащих уплате в текущем периоде (начисленных), и доначисленных налогов по результатам контрольной работы налоговых органов:

$$НП = Ннач + НД, \quad (1)$$

где *Ннач* – сумма начисленных налогов к уплате;

НД – налоговые доначисления по результатам контрольных мероприятий.

Данные, необходимые для расчета указанным методом, содержатся в налоговых статистических отчетах и являются общедоступными, обладают высоким уровнем надежности информации.

Метод репрезентативной налоговой системы используется для прогнозирования и оценки суммы налоговых платежей, которые могут быть собраны в регионе, с учетом сведений о налоговой базе по фактическим поступлениям налогов и сборов в конкретном регионе и репрезентативной ставки, отражающей ее среднее значение для каждого налога при неизменном составе налогов и ставок налогообложения во всех регионах.

Достоинством методики является тот факт, что она позволяет достоверно и объективно определить налоговый потенциал региона. Однако этот метод является достаточно трудоемким для анализа, поскольку используется большое количество сведений. Еще одним его недостатком является присутствие большого временного лага в получении официальной информации по налоговым ба-

зам для налогов, входящих в репрезентативную налоговую систему. Вместе с тем, это наиболее востребованный метод большинством регионов РФ.

Методы, базирующиеся на показателях формирования налоговых доходов региона, основаны на анализе законодательно установленной налоговой базы и не могут принять в расчет иные источники дохода региона. Более полным параметром в данном случае является валовой региональный продукт, однако и его макроэкономические характеристики не всегда принимают во внимание все составляющие регионального дохода [34].

Более точно, чем ВРП, отражает фактический объем налоговых ресурсов региона, показатель совокупных налогооблагаемых ресурсов, однако для расчета этого показателя, так же, как и для ВРП, необходима достаточно большая база данных, что сдерживает его применение.

Основой регрессионного метода оценки налогового потенциала является сокращение потребности в данных для его измерения, требуются лишь информация о совокупных доходах по региону и набор переменных, используемых в качестве косвенных измерителей налоговых баз регионов. При использовании регрессионного анализа отпадает необходимость в группировке доходных статей по налоговым компонентам и создании собственной налоговой базы для каждого элемента налоговой системы. Включение большего количества переменных повышает точность за счет более эффективного анализа данных [48].

Каждый из методов имеет свои достоинства и недостатки, поэтому целесообразно использовать несколько различных подходов или их сочетание для обеспечения наиболее достоверной оценки налогового потенциала и налоговой безопасности региона.

Широкое применение в современной бюджетной и налоговой практике при планировании налоговых доходов бюджетов регионов и муниципальных образований, подготовке проектов законов о бюджете на очередной год и плановый период находит фактический метод оценки налогового потенциала [75].

Рассмотрим применение фактического метода для оценки налогового потенциала Смоленской области (табл. 5.3).

Таблица 5.3

Налоговый потенциал Смоленской области, рассчитанный по фактическому методу за 2019–2021 гг., млн руб.

Наименование показателя	Значение показателя				Изменение, %		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2019 г. к 2018 г.	2020 г. к 2019 г.	2021 г. к 2020 г.
Налоговые поступления (фактические)	34003,5	34301,8	36411,8	43047,2	0,89	6,14	18,22
Налоговая задолженность	7047,3	6745,3	6488,5	6302,8	– 4,29	– 3,81	– 2,86
Налоговые льготы	1309,4	1282,6	1462,6	1088,3	– 2,05	14,03	– 25,59
Налоговый потенциал	42360,2	42329,7	44362,9	50438,3	– 0,06	4,8	13,69

Таблица 5.4

Динамика поступлений налоговых доходов Смоленской области по уровням бюджета РФ, млн руб.

Период	Поступило налогов, сборов, иных обязательных платежей					
	федеральный бюджет	темп роста, %	региональный бюджет	темп роста, %	местный бюджет	темп роста, %
2017 г.	14555,1	95,9	25 315,9	108	5 696,3	106,4
2018 г.	13997,9	96,1	27 802,7	109,8	6208,6	108,99
2019 г.	16471,3	117,6	27 807,5	100	6 498,5	104,6
2020 г.	26550,6	161,1	29537,3	106,2	6876,1	105,81
2021 г.	33424,85	125,9	35809,6	121,2	7238,1	105,3

Налоговый потенциал Смоленской области в 2020–2021 гг., рассчитанный фактическим методом, растет несмотря на колебания налоговой задолженности и льгот. Значительное увеличение налоговых поступлений в 2021 году (на 18,2%) покрывает снижение льгот и задолженности, и обеспечивает прирост налогового потенциала более, чем на 13%.

Динамика структурных элементов налогового потенциала Смоленской области за 2019–2021 гг. приведена на рисунке 5.13.

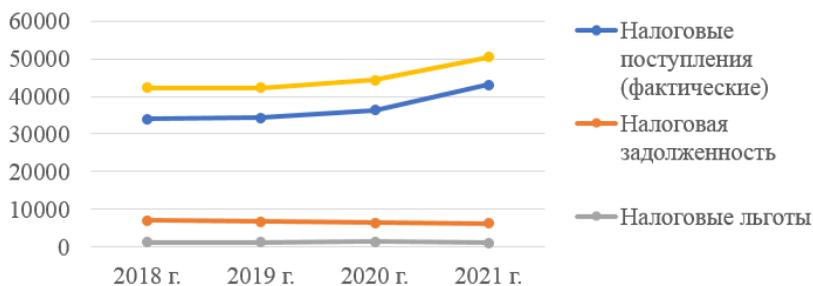


Рис. 5.13. Налоговый потенциал Смоленской области и его структура, млн руб.

Несмотря на рост налоговых поступлений в региональный бюджет в 2019–2021 гг., его темп существенно уступает приросту федеральной части налоговых доходов Смоленской области (табл. 5.5). Особенно явно опережение темпов роста отмечается в 2020 году: 161,1% – в федеральный бюджет против 106,2% – в региональный и 105,81% – в местный бюджет.

В 2021 году темп роста налоговых поступлений в региональный бюджет уже практически догнал темпы роста его федеральной части.

При этом, как видно из рисунка 5.14, пока большая часть налоговых доходов Смоленской области поступает в региональный и местный бюджеты субъекта (56,29% в 2021 г.). Но с каждым годом наблюдается сокращение удельного веса региональной и местной части налоговых доходов и, наоборот, рост – федеральной (с 29,16% в 2018 г. до 43,71% в 2021 г.).

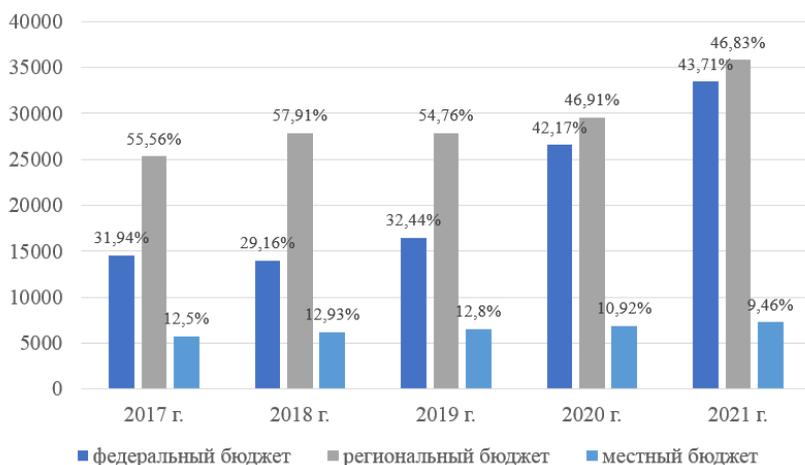


Рис. 5.14. Динамика и структура поступлений налоговых доходов Смоленской области по уровням бюджета РФ, млн руб.

Если рассматривать структуру налоговых доходов консолидированного бюджета Смоленской области за 2019–2021 гг. по видам налогов, то большую их часть составляют налог на доходы физических лиц (40,7%) и налог на прибыль организаций (35,6%), совокупный удельный вес которых в 2021 году – более 76% (табл. 5.5).

Таблица 5.5

Структура налоговых поступлений Смоленской области в 2019–2021 гг.

Налоги	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	сумма, млн руб.	уд. вес, %	сумма, млн руб.	уд. вес, %	сумма, млн руб.	уд. вес, %
<i>I</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Налоговые поступления	34 306,0	100,0	36 413,4	100,0	43 047,2	100,0
из них:						
Налог на прибыль организаций	10 074,3	29,4	10 468,6	28,7	15 342,2	35,6
НДФЛ	15 219,5	44,4	16 705,6	45,9	17 501,8	40,7
Акцизы	695,7	2,0	598,2	1,6	621,8	1,4

Окончание таблицы 5.5

1	2	3	4	5	6	7
Налог на имущество физических лиц	197,1	0,6	210,0	0,6	255,4	0,6
Налог на имущество организаций	3 809,7	11,1	4 016,6	11,0	4 068,7	9,5
Транспортный налог	1 033,5	3,0	1 163,3	3,2	1 252,3	2,9
Земельный налог	644,9	1,9	590,7	1,6	652,4	1,5
НДПИ	38,6	0,1	40,6	0,1	51,7	0,1
Специальные налоговые режимы	2 457,2	7,2	2 472,8	6,8	3 154,3	7,3

Поступления в 2021 году по крупным доходным источникам характеризуются следующим образом:

– налог на прибыль организаций поступил в объеме 15 342,2 млн руб., с приростом более 50% к уровню 2019 г., что обусловлено поступлениями налога на прибыль консолидированных групп налогоплательщиков;

– налог на доходы физических лиц поступил в сумме 17 501,8 млн руб., с ростом к уровню 2019 г. на 2 282,6 млн руб. (15%), что обусловлено повышением среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников организаций, расположенных на территории Смоленской области. При этом темп роста налога на доходы физических лиц, уплаченного налоговыми агентами-организациями и индивидуальными предпринимателями, составил 110,8%;

– налог на имущество организаций поступил в сумме 4 068,7 млн руб. с ростом к уровню 2019 г. на 259 млн рублей (6,8%), что обусловлено повышением среднегодовой стоимости имущества организаций и предприятий за счет приобретения и модернизации основных средств, а также повышением ставки в отношении магистральных трубопроводов, линий электропередачи, сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов.

Как видно из таблицы 5.6, объемы собственных региональных налогов (налог на имущество организаций и транспортный налог) в течение трех лет меняются незначительно и столь малы, что не в состоянии самостоятельно покрывать потребности региона. Кроме того, их удельный вес неизменно снижается. Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный) составляют чуть более 2% в налоговых поступлениях.

Таким образом, основу региональной налоговой системы формируют федеральные налоги [21].

Наибольшую долю в налоговых доходах региона на протяжении всего анализируемого периода демонстрирует НДС (более 40%), что наглядно представлено на рисунке 5.15. Однако его удельный вес в 2021 году сократился за счет замещения налогом на прибыль организаций, величина которого за год выросла почти в 1,5 раза, а доля – на 7%.

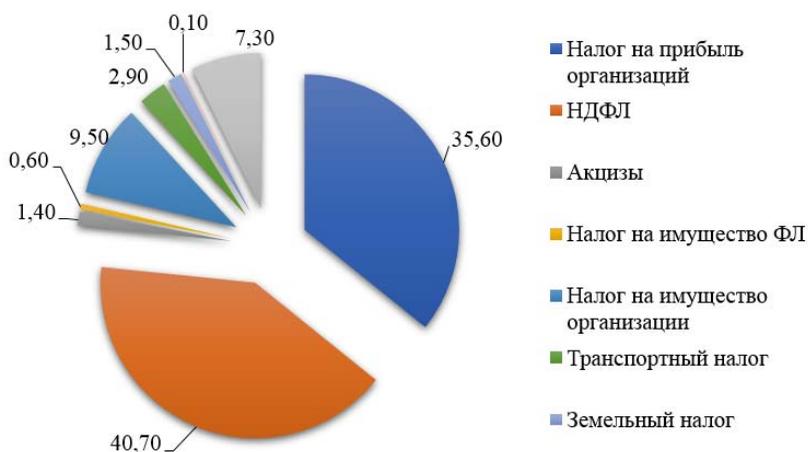


Рис. 5.15. Структура налоговых поступлений Смоленской области в 2021 г., %

Динамика налоговых льгот за 2019–2021 гг. и структура по видам налогов Смоленского бюджета показана в таблице 5.6.

Таблица 5.6

Структура налоговых льгот в Смоленской области в 2019–2021 гг.

Налоги	2019 г.		2020 г.		2021 г.	
	сумма, млн руб.	уд. вес, %	сумма, млн руб.	уд. вес, %	сумма, млн руб.	уд. вес, %
Налоговые льготы	1 282,5	100	1 462,6	100	1 088,3	100
из них:						
Налог на прибыль организаций	513,4	40,0	697,4	47,7	524,7	48,2
Налог на имущество организаций	428,0	33,4	430,6	29,5	290,6	26,7
Земельный налог	250,0	19,5	203,9	13,9	133,9	12,3
Транспортный налог	28,4	2,2	47,0	3,2	45,7	4,2
Налог на имущество физических лиц	62,8	4,9	83,8	5,7	93,4	8,6

Стабильно почти половину занимают льготы по налогу на прибыль организаций, что наглядно представлено на рисунке 5.16. И, хотя их сумма снижается за период, удельный вес продолжает расти. При том, что этот налог в поступлениях занимает почти треть всех налоговых доходов. Наименьшая величина льгот наблюдается по транспортному налогу. Единственным налогом, по которому льготы увеличиваются, является налог на имущество физических лиц.

Учитывая, что налоговые льготы – это допустимая минимальная величина налоговых поступлений, от получения которых в бюджеты различных уровней в настоящее время государство сознательно отказалось, в целях создания максимально возможных благоприятных социально-экономических и экологических условий развития территорий в будущем, они имеют обратное воздействие на величину налоговых доходов бюджета в настоящем.

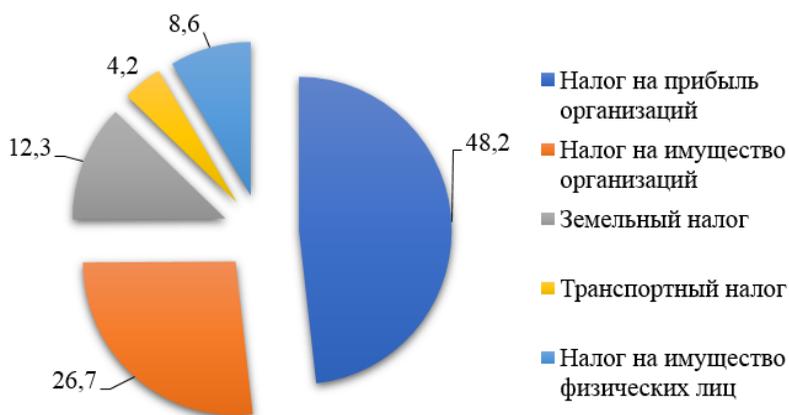


Рис. 5.16. Структура налоговых льгот Смоленской области в 2021 г., %

Таким образом, их сокращение в 2021 году практически по всем налогам способствовало росту налоговых поступлений Смоленской области. Особенно заметное влияние оказало снижение льгот по налогу на прибыль и имущество организаций. Данный факт отразился и на соответствующем приросте налоговых поступлений.

Однако, налоговые льготы не могут быть подвержены однозначной оценке, то есть ориентации на их снижение или увеличение. Поэтому снижение (или рост) может полностью соответствовать одним целям и противоречить другим. Грамотно разработанные механизмы реализации налоговых льгот смогут положительно проявить себя в настоящем, но основной эффект от их применения будет проецироваться в будущее.

Еще одним фактором, оказывающим влияние на уровень налогового потенциала региона, является задолженность по налоговым поступлениям. Рассмотрим динамику задолженности по отдельным налоговым доходам бюджета Смоленской области в 2018–2020 гг. в таблице 5.7.

На основании данных таблицы 5.7 можно сделать вывод о том, что к 2020 году задолженность по отдельным видам налогов и сборов идет на спад. Что во многом связано с предоставлением налоговой отсрочки и мораторием на проведение налогового контроля в 2020 году в целях поддержки особо пострадавших отраслей от

последствий пандемии коронавируса. Наиболее существенное сокращение задолженности отмечается по налогу на доходы физических лиц (более 95%). Растет лишь задолженность по налогу на добычу полезных ископаемых, поскольку любое снижение показателей сумм взимаемых налогов должно компенсироваться. Учитывая, что в рамках пандемии коронавирусной инфекции физические и юридические лица оказались в крайне затруднительном положении, было принято решение о снижении налогового обременения за счет увеличения налоговой нагрузки на добывающую отрасль, которая не подвержена влиянию пандемии.

Таблица 5.7

Динамика налоговой задолженности
в Смоленской области в 2018–2021 гг.

Наименование показателя	Значение показателя, млн руб.			Изменение, % 2020 г. к 2018 г.
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	
Налоговая задолженность	7047,281	6745,309	6488,546	92,07
из нее:				
Налог на прибыль организаций	318,389	334,232	317,93	99,86
Налог на добавленную стоимость	1762,369	1590,110	1365,019	77,45
Налог на добычу полезных ископаемых	4,841	4,927	5,622	116,13
НДФЛ	3541,478	3497,701	190,346	5,37
Земельный налог	242,657	194,327	196,932	81,16

Расчет налогового потенциала региона предполагает не только количественную оценку той части совокупных финансовых ресурсов, которые могут служить возможными источниками налоговых поступлений региона, но и определение на его основе уровня налоговой прочности регионального бюджета, уровня собираемости налогов, уровня налоговой нагрузки на экономику региона и ее эко-

номическую обоснованность с учетом сбалансированности интересов всех участников межбюджетных отношений и объективно обусловленного «прозрачного» перераспределения средств между бюджетами различных уровней и различных регионов.

Чтобы оценить полноту реализации налогового потенциала в регионе, используется показатель – коэффициент собираемости налогов, рассчитываемый как отношение суммы фактически мобилизованных в бюджет налогов к налоговому потенциалу региона:

$$K_c = \Phi H / НП. \quad (2)$$

Поскольку абсолютные значения налогового потенциала различных регионов не сопоставимы из-за дифференциации их по уровню доходов и занятости населения, коэффициент собираемости налогов может быть применен для оценки и сравнения уровня налоговой безопасности регионов по полноте реализации налогового потенциала. Сравнительную оценку и построение рейтингов различных регионов можно проводить как в целом по Российской Федерации, так и в рамках федерального округа, а для муниципальных образований – в пределах региона.

Приведем результаты расчетов коэффициента собираемости налогов по регионам Центрального федерального округа (ЦФО) в таблице 5.8. При этом ранжирование регионов произведено по среднему значению коэффициента за анализируемый период.

Как видим, из данных таблицы 5.8, Смоленская область по среднему значению уровня собираемости налогов оказалась на предпоследнем месте по ЦФО, завершает список г. Москва. Наивысший уровень собираемости налогов на протяжении всего анализируемого периода демонстрируют Белгородская область и Воронежская область.

Также можно проводить сравнительный анализ по каждому году отдельно и выстраивать соответствующие рейтинги, что позволит не только сравнивать регионы между собой, но и оценивать изменение уровня собираемости налогов в регионе за ряд лет.

Таблица 5.8

Ранжирование регионов ЦФО по уровню собираемости налогов

Наименование региона	Значение коэффициента собираемости			Среднее значение за период
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	
1. Белгородская область	0,9378	0,9434	0,9281	0,9364
2. Воронежская область	0,9051	0,9142	0,9055	0,9083
3. Рязанская область	0,9026	0,8920	0,8869	0,8938
4. Курская область	0,8812	0,9012	0,8945	0,8923
5. Липецкая область	0,8769	0,8886	0,8746	0,8800
6. Тульская область	0,8642	0,8833	0,8448	0,8641
7. Ярославская область	0,8209	0,8448	0,9025	0,8561
8. Орловская область	0,8231	0,8619	0,8773	0,8541
9. Костромская область	0,7765	0,8944	0,8866	0,8525
10. Брянская область	0,8181	0,8589	0,8744	0,8505
11. Калужская область	0,8236	0,8458	0,8448	0,8381
12. Московская область	0,8284	0,8396	0,8360	0,8347
13. Тверская область	0,8225	0,8316	0,8429	0,8323
14. Ивановская область	0,7976	0,8398	0,8486	0,8287
15. Владимирская область	0,7864	0,8236	0,8382	0,8161
16. Тамбовская область	0,8038	0,8266	0,8130	0,8145
17. Смоленская область	0,8027	0,8103	0,8208	0,8113
18. г. Москва	0,7868	0,8185	0,8270	0,8108

Таблица 5.9

Ранжирование регионов ЦФО по величине индекса
налогового потенциала в 2021 г.

Наименование региона	2020 г.		2021 г.	
	значение индекса	место	значение индекса	место
Белгородская область	0,862	4	0,832	7
Брянская область	0,448	17	0,479	16
Владимирская область	0,634	13	0,659	13
Воронежская область	0,640	12	0,683	12
Ивановская область	0,437	18	0,461	17
Калужская область	0,936	3	1,001	3
Костромская область	0,591	14	0,627	14
Курская область	0,738	8	0,745	9
Липецкая область	0,798	7	0,838	6
Московская область	1,128	2	1,133	2
Орловская область	0,527	15	0,515	15
Рязанская область	0,695	11	0,727	10
Смоленская область	0,711	10	0,691	11
Тамбовская область	0,459	16	0,454	18
Тверская область	0,722	9	0,785	8
Тульская область	0,830	6	0,846	5
Ярославская область	0,853	5	0,883	4
г. Москва	2,742	1	2,778	1

Однако, как было отмечено выше, показатель собираемости налогов искажает реальное состояние налогового потенциала территории, так как не учитывает других составляющих регионального дохода.

Для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации рассчитывается показатель индекса налогового потенциала, в основе которого лежит величина добавленной стоимости отраслей экономики в расчете на душу населения (таблица 5.9).

Данные таблицы 5.9 показывают иную расстановку регионов по уровню реализации налогового потенциала на своих территориях,

поскольку в данной методике учитываются масштабы и численность населения, создающего добавленную стоимость в регионе, а также отраслевая структура и экономическая активность.

Логично переместилась в начало рейтинга г. Москва, а Смоленская область уже в середине выборки по ЦФО. Наименьшее значение индекса налогового потенциала в Тамбовской, Ивановской и Брянской области.

Таким образом, налоговый потенциал региона отражает структуру налоговых поступлений, льгот и налоговой задолженности, а также эффективность комплекса мероприятий, реализуемых государством для его увеличения, поступательного развития экономики и обеспечения налоговой безопасности региона [70].

А уровень развития налогового потенциала региона является не только самостоятельным критерием в оценке налоговой безопасности региона, но и служит основой для расчета других оценочных показателей. Поэтому полнота и точность его определения служат залогом адекватности оценки уровня налоговой безопасности региона.

5.3. Налоговая нагрузка региона в оценке его налоговой безопасности

Еще одним значимым критерием в оценке налоговой безопасности региона является его налоговая нагрузка. Показатель налоговой нагрузки региона используется при разработке региональной налоговой политики, выявлении налогового потенциала региона с целью его экономической обоснованности и объективного перераспределения средств между бюджетами.

Измерение налоговой нагрузки региона необходимо для:

- контроля налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и условий развития хозяйствующих субъектов;
- проведения эффективной и сбалансированной региональной налоговой политики, оценки ее эффективности;
- получения прогнозных оценок доходов бюджета [85].

На сегодняшний день значительную часть работ ученые и практические деятели посвятили определению и расчету налоговой нагрузки, что приводит к существенному разбросу понятийного аппарата в налоговой сфере. В таблице 5.10 приведена систематизация различных подходов к определению понятия «налоговая нагрузка».

Как видим, в экономической литературе понятия «налоговая нагрузка» и «налоговое бремя» часто отождествляются.

Ряд авторов подчеркивают, что налоговое бремя шире понятия налоговой нагрузки и ставят его в зависимость с уровнем собираемости налогов и сборов, макроэкономических показателей региона, средних налоговых издержек. При этом рассматриваются различные подходы к определению налоговой нагрузки, как часть от ВВП, общий объем ресурсов, максимально возможная сумма мобилизации финансовых ресурсов региона и другие.

И.В. Горский [36] налоговой нагрузкой экономики и ее субъектов называет то действие, которое оказывает на них налоговая система, а отношение уплачиваемых налогов к полученному доходу, считает показателем налогового бремени. При этом автор увязывает возникновение синонимичности этих понятий с самыми ранними упоминаниями о налогах в исторических источниках [22].

«Современный экономический словарь» [63] придает два значения налоговой нагрузке, определяя его как:

- степень отвлечения средств на уплату налоговых платежей, т.е. как относительную величину;
- обременение, возникающее вследствие обязанности платить налоги, т.е. как абсолютную величину.

Абсолютная налоговая нагрузка представляет собой денежную оценку всех уплачиваемых (взимаемых) налогов, количество и виды которых будут меняться в зависимости от целей и задач применения. Однако практическое использование абсолютной налоговой нагрузки ограничено из-за отсутствия аналитических возможностей сравнения и сопоставления ее величины с другими субъектами или государствами [22].

Поэтому наибольшее распространение получила количественная оценка относительной налоговой нагрузки, определяемая в самом общем виде соотношением суммы налогов к величине совокупного дохода. Применяемые на сегодняшний день разнообразные методики определения относительной налоговой нагрузки различаются в основном составом налогов и иных обязательных платежей, включаемых в расчет, или видом источника их уплаты, в качестве которого с учетом целей и экономического уровня могут выступать:

- выручка или оборот (с НДС или без него);
- источник уплаты налога (доходы, прибыль или затраты, имущество);
- вновь созданная стоимость;
- предполагаемый доход или планируемая прибыль [62].

Таблица 5.10

Анализ понятия налоговой нагрузки с точки зрения различных авторов [37]

Подход	Авторы	Определение
1. Термины «налоговая нагрузка», «налоговое бремя», «налоговый гнет», «налоговый пресс» – синонимы	Лаффер А.Б.	Уровень предельно допустимой величины налоговых изъятий с территории в бюджеты всех уровней
	Юсти Ф.В., Бифельд М.П.	Величина той доли свободного дохода, которая может быть обращена на удовлетворение государственных потребностей без ущерба для народного хозяйства
	Гок К.Ф.	Оценка отношения бюджета к национальному доходу, зависящая от характера государственного расходного бюджета
	Колчин С.П., Пепеляева С.Г.	Объем налоговых изъятий
	Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш.	Мера, степень, уровень экономических ограничений, создаваемых отчислением средств на уплату налогов, отвлечением их от других возможных направлений использования
	Шмелев К.Ф.	Нагрузка, которую государство непосредственно возлагает на население. А именно, общая сумма платежей или расходов, которые население несет через непосредственную уплату принудительных налогов и сборов

Подход	Авторы	Определение
2. Термин «налоговое бремя» шире термина «налоговая нагрузка»	Левкин А.В.	Налоговое бремя рассматривается как часть произведенного обществом продукта, который перераспределяется посредством звеньев бюджетного механизма (мобилизация денежных средств и физических лиц; межбюджетное распределение и перераспределение финансовых ресурсов) и налоговая нагрузка – как экономический показатель налоговой нагрузки организации
	Садыгов Ф.К., Паскачев А.Б., Саакян Р.С.	Налоговое бремя – это совокупный объем налогооблагаемых ресурсов региона, с учетом собираемости налогов и сборов, макроэкономических показателей региона, средних налоговых издержек, а налоговая нагрузка – максимально возможная сумма мобилизации финансовых ресурсов региона, которые через систему налогообложения и в соответствии с действующим законодательством должны поступить в соответствующие бюджеты
3. Налоговая нагрузка – индивидуальная экономическая категория	Архипцева Л.М.	Отношение общей массы налогов и сборов, уплачиваемых организацией фискальным органам, к показателям ее деятельности при этой налоговой нагрузке
	Богачева О.В.	Возможность налогов с использованием налогооблагаемых ресурсов приносить доходы в бюджет
	Черник Д.П.	Обобщенный показатель, характеризующий роль налогов в жизни общества отношением сумм налогов и сборов к совокупному национальному продукту
	Пансков В.Г.	В нее не входят налоги и сборы, уплачиваемые населением
	Топорнин Б.В.	Отношение суммы выплаченных (начисленных) налогов и сборов к сумме валовой добавленной стоимости региона

Департамент налоговой и таможенной политики Минфина России для анализа налоговой нагрузки государства предлагает следующую формулу ее расчета:

$$НН = \frac{ФН+ТП+СВ+ПНП}{ВВП} \times 100\%, \quad (3)$$

где ФН – фактические поступления всех налогов и сборов;

ТП – таможенные пошлины;

СВ – страховые взносы на обязательное государственное социальное страхование;

ПНП – прочие налоговые платежи за период (без учета государственной пошлины);

ВВП – величина внутреннего валового продукта за период.

ФНС России при формировании налогового паспорта субъекта Российской Федерации в расчетах налоговой нагрузки (раздел 10) учитывает администрируемые им виды налоговых доходов (без страховых взносов), поступающие в консолидированный бюджет соответствующего субъекта РФ, и соотносит их общий размер с валовым региональным продуктом субъекта федерации. При этом расчеты приводятся как по всем налоговым поступлениям, так и по отдельным видам налогов и сборов.

Данный подход лежит в основе расчета основного относительного показателя налоговой нагрузки региона – общего коэффициента налогообложения (налоговой обеспеченности бюджета).

Расчет и анализ динамики за 2018–2021 гг. общего коэффициента налоговой обеспеченности бюджета Смоленской области приведены в таблице 5.11.

Таблица 5.11

Расчет и анализ общего коэффициента налогообложения (налоговой обеспеченности бюджета) Смоленской области в 2018–2021 гг.

Наименование показателя	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Налоговые доходы консолидированного бюджета, млн руб.	34003,5	34301,8	36411,8	43047,2
– темп роста, %	109,69	100,88	106,15	118,22
Валовой региональный продукт, млрд руб.	281,8	312,9	348,1	358,5
– темп роста, %	107,43	111,04	111,25	102,99
Общий коэффициент налогообложения	0,1207	0,1096	0,1046	0,1201
– темп роста, %	102,11	90,85	95,42	114,79

Доля налогов в величине ВРП Смоленской области имеет тенденцию к снижению в 2020 году почти до 10%, что вызвано опережающими темпами роста ВРП над темпами роста налоговых доходов и характеризует снижение налоговой независимости региона. Но в 2021 году уровень налоговой обеспеченности Смоленского региона увеличился и практически вернулся к уровню 2018 года (12%).

Для сравнения общего коэффициента налогообложения Смоленской области с другими регионами приведены расчеты среднего уровня налоговой нагрузки в ЦФО за 2020 год в таблице 5.12.

Таблица 5.12

Расчет среднего уровня налоговой нагрузки по ЦФО в 2020 году

Регион	Налоговые доходы, млн руб.	ВРП, млн руб.	Налоговая нагрузка, %
Белгородская область	83170,182	955951,6	8,70
Брянская область	34246,386	397714,3	8,61
Владимирская область	54795,528	537434,6	10,20
Воронежская область	103242,921	1002597,7	10,30
Ивановская область	26157,901	249755,8	10,47
Калужская область	61338,881	545109,4	11,25
Костромская область	2 1261,369	202926,1	10,48
Курская область	50161,605	496699,4	10,10
Липецкая область	53091,472	570380	9,31
Московская область	634611,882	5128439,1	12,37
Орловская область	21586,804	265672,7	8,13
Рязанская область	85258,238	436043,2	19,55
Смоленская область	36411,836	348061,5	10,46
Тамбовская область	28457,614	354301,8	8,03
Тверская область	56265,41	485166,6	11,60
Тульская область	81150,535	681612,3	11,91
Ярославская область	98734,889	606820,7	16,27
г. Москва	2324695,28	19673004	11,82
Среднее значение по ЦФО	–	–	11,09

Как видно, налоговая нагрузка по регионам распределяется непропорционально. Например, налоговая нагрузка в Орловской области составляет 8,13%, тогда как, например, в Рязанской области –

19,55%. Для наглядности построим диаграмму, в которой отразим сравнение уровня налоговой нагрузки по регионам (рис. 5.17).

Самая высокая налоговая нагрузка отмечается в Рязанской и Ярославской областях, тогда как в Орловской, Тамбовской, Белгородской и Брянской областях – низкий уровень налоговой обеспеченности бюджета. Смоленская область в этом случае, по уровню налоговой нагрузки примерно в середине выборки, но не достигает среднего значения по ЦФО. Соответственно, в Смоленской области есть потенциал для улучшения показателя налоговой обеспеченности бюджета.

Структура и динамика налоговой нагрузки Смоленской области по видам налогов за период 2018–2021 гг. представлена в таблице 5.13.

Как видим резких колебаний налоговой нагрузки в анализируемом периоде не наблюдается, за исключением налога на прибыль организаций. Он демонстрирует увеличение налоговой нагрузки более чем на 40% за период и обеспечивает рост налоговой нагрузки в целом по региону на 1,5% или прирост на 14,29% в 2021 году. Поскольку по остальным налогам отмечается тенденция на снижение уровня налоговой нагрузки (по налогу на имущество организаций, акцизам и НДС), другие налоги отличаются стабильным уровнем налоговой нагрузки на протяжении всего периода (транспортный и земельный налоги).

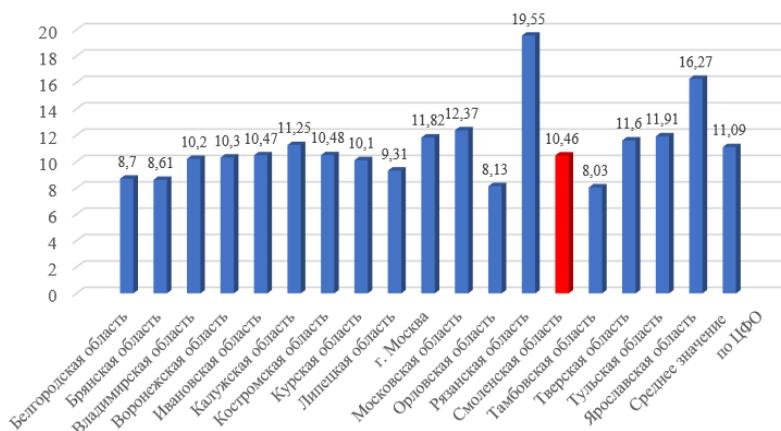


Рис. 5.17. Налоговая нагрузка по регионам ЦФО в 2020 году, %

Таблица 5.13

Структура и динамика налоговой нагрузки
в 2018–2021 гг. (% к ВРП)

Вид налога	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Налоговая нагрузка, всего	12,1	11	10,5	12
– темп роста, %	102,54	90,91	95,45	114,29
в том числе:				
Налог на прибыль организаций	3,7	3,2	3	4,3
– темп роста, %	105,71	86,49	93,75	143,33
Налог на доходы физических лиц	5,2	4,9	4,8	4,9
– темп роста, %	104,00	94,23	97,96	102,08
Акцизы	0,3	0,2	0,2	0,2
– темп роста, %	75,00	66,67	100,00	100,00
Налог на имущество организаций	1,4	1,2	1,2	1,1
– темп роста, %	93,33	85,71	100,00	91,67
Земельный налог	0,2	0,2	0,2	0,2
– темп роста, %	100,00	100,00	100,00	100,00
Транспортный налог	0,3	0,3	0,3	0,3
– темп роста, %	100,00	100,00	100,00	100,00

Для анализа и оценки налогового бремени в регионе помимо общего коэффициента налогообложения рассчитываются частные относительные показатели налоговой нагрузки в регионе, различающиеся целями и задачами их применения.

Для оценки уровня налоговой нагрузки по налогу на прибыль организаций используется соотношение данного налога с основным собственным источником – прибылью прибыльных организаций:

$$\text{Днпо} = \text{НПО} / \text{П} \times 100\%, \quad (4)$$

где НПО – сумма поступлений налога на прибыль организаций в бюджет региона;

П – величина прибыли прибыльных организаций региона.

Расчет и анализ коэффициента Кнпо по Смоленской области в 2018 – 2020 гг. приведен в таблице 5.14.

Таблица 5.14

Расчет и анализ доли налога на прибыль в величине прибыли
Смоленской области в 2018 – 2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018–2020 гг.
Доходы от налога на прибыль организаций регионального бюджета, млн руб.	10353	10074	10467	101,12
Сумма прибыли, млн руб.	18168	19047	24525	134,99
Доля налога на прибыль в величине прибыли (Днпо), %	57	53	43	74,91

Как видим, за 2018–2020 гг. наблюдается сокращение доли налога на прибыль организаций в величине прибыли с 57 до 43%, что характеризует снижение налоговой нагрузки на прибыль Смоленских организаций на 14%. Это связано с ростом налоговых льгот и преференций при реализации мероприятий государственной поддержки пострадавшим от пандемии отраслям, а также влиянием отложенных налоговых активов (обязательств).

Однако данный коэффициент не учитывает изменения доли организаций в регионе, которые не уплачивают налог на прибыль вследствие получения убытков. Для чего следует использовать коэффициент налогообложения финансового результата (прибыли) организаций региона:

$$K_{фр} = \text{ФН} / \text{СФР}, \quad (5)$$

где ФН – сумма фактических налоговых поступлений в бюджет региона;

П – сальдированный финансовый результат (прибыль за вычетом убытков).

Расчет и анализ коэффициента $K_{фр}$ по Смоленской области в 2018–2020 гг. приведен в таблице 5.15.

Таблица 5.15

Расчет и анализ коэффициента налогообложения финансового результата (прибыли) Смоленской области за 2018–2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018–2020 гг.
Налоговые доходы регионального бюджета, млн руб.	34003,5	34301,8	36411,8	107,08
Сальдированный финансовый результат, млн руб.	29007	25400	17708	61,05
Коэффициент налогообложения финансового результата (Кфр)	1,17	1,35	2,06	176,07

Значение коэффициента налогообложения прибыли, превышающее 1, показывает, что налоги, уплачиваемые организациями региона в консолидированный бюджет Смоленской области, превышают их конечный финансовый результат (в 2020 году – в 2 раза). Резкое увеличение показателя связано с ростом убытков, полученных коммерческими организациями региона.

Для корректировки налоговых имущественных выплат в регионе производится расчет и оценка коэффициента налогообложения имущества:

$$K_{\text{ним}} = \text{НИМ} / \text{БСос}, \quad (6)$$

где НИМ – сумма фактических поступлений налогов на имущество в бюджет региона;

БСос – полная балансовая стоимость основных средств субъекта Российской Федерации на конец года.

Расчет и анализ коэффициента $K_{\text{ним}}$ по Смоленской области в 2018–2020 гг. приведен в таблице 5.16.

Таблица 5.16

Расчет и анализ коэффициента налогообложения имущества
Смоленской области в 2018–2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018– 2020 гг.
Доходы от налогов на имущество регионального бюджета, млн руб.	5525	5690	5984	108,31
Стоимость основных фондов (по полной балансовой стоимости) на конец года, млн руб.	925280	1063572	1155244	124,85
Коэффициент налогообложения имущества (Кним)	0,0060	0,0053	0,0052	86,75

Налоговая нагрузка организаций Смоленской области по имущественным налогам невелика и направлена на сокращение. Снижение коэффициента связано с замедлением темпов роста величины износа вследствие обновления машин, оборудования и технологий организаций, и направлено на инвестиционное развитие Смоленской области.

Налоговую нагрузку на доходы физических лиц (эффективную налоговую ставку подоходного налогообложения физических лиц) можно оценить определением доли налога на доходы физических лиц в реальных денежных доходах населения региона:

$$D_{ндфл} = \text{НДФЛ} / \text{РДнас} \times 100\%, \quad (7)$$

где НДФЛ – сумма поступлений налога на доходы физических лиц в бюджет региона;

РДнас – реальные денежные доходы населения региона;

Расчет и анализ доли налога на доходы физических лиц в реальных денежных доходах населения Смоленской области в 2018–2020 гг. приведен в таблице 5.17.

Таблица 5.17

Расчет и анализ налоговой нагрузки по НДФЛ населения
Смоленской области в 2018–2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018– 2020 гг.
Доходы от НДФЛ регионального бюджета, млн руб.	14739	15219,5	16706	113,35
Реальные денежные доходы населения региона, млн руб.	260907	271927	272213	104,33
Доля налога на доходы физических лиц в реальных денежных доходах населения (Дндфл), %	5,65	5,60	6,14	108,64

Как видим темпы роста подоходного налога опережают темпы роста реальных денежных доходов населения Смоленской области, что усиливает налоговую нагрузку на доходы физических лиц. Одной из причин является, как сокращение доходов населения в период пандемии, так и потребительской активности (особенно в части покупки дорогостоящих объектов недвижимости и автотранспорта), что отразилось на уменьшении возможности получения вычетов. Вместе с тем, в сравнении с другими регионами, налоговая нагрузка в Смоленской области существенно ниже.

Для анализа и оценки налоговой нагрузки на душу населения региона используется целая система показателей, учитывающих в своих расчетах активное и неактивное население и различные виды налоговых платежей:

– коэффициент налогообложения доходов работников, занятых в экономике региона:

$$K_{ндз} = \text{НДФЛ} / \text{СЧзн}, \quad (8)$$

– коэффициент налогообложения населения, занятого в экономике региона:

$$K_{н/зн} = \text{ФН} / \text{СЧзн}, \quad (9)$$

где СЧзн – среднегодовая численность работников, занятых в экономике региона;

– коэффициент налогообложения на душу населения региона:

$$K_{н/н} = \text{ФН} / \text{СЧн}, \quad (10)$$

где СЧн – среднегодовая численность населения региона;

– коэффициент налогообложения на душу экономически активного населения региона:

$$K_{н/зан} = \text{ФН} / \text{СЧ}_{зан}, \quad (11)$$

где СЧ_{зан} – среднегодовая численность экономически активного населения региона.

Расчет и анализ налоговой нагрузки на душу населения в Смоленской области в 2018–2020 гг. приведен в таблице 5.18.

Таблица 5.18

Расчет и анализ налоговой нагрузки на душу населения региона
Смоленской области в 2018–2020 гг.

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018–2020 гг.
Доходы от НДФЛ регионального бюджета, млн руб.	14739	15219,5	16706	113,35
Налоговые доходы регионального бюджета, млн руб.	34003,5	34301,8	36411,8	107,08
Среднегодовая численность работников, занятых в экономике региона, тыс. чел.	482,2	455,6	451,2	93,57
Коэффициент налогообложения доходов работников, занятых в экономике региона, руб. на 1 чел. (Кндз)	30566	33405	37026	121,13
Коэффициент налогообложения населения, занятого в экономике региона, руб. на 1 чел. (Кн/зн)	70533	75299	80703	114,42
Среднегодовая численность населения региона, тыс. чел.	942,4	934,9	921,1	97,74
Коэффициент налогообложения на душу населения региона, руб. на 1 чел. (Кн/н)	36090	36695	39532	109,54
Среднегодовая численность экономически активного населения региона, тыс. чел.	508,44	480,9	476,4	93,70
Коэффициент налогообложения на душу экономически активного населения региона, руб. на 1 чел. (Кн/зан)	66893	71337	76434	114,26

Коэффициент налогообложения доходов работников, занятых в экономике, характеризует сумму налогов, поступивших в бюджет региона и полученных в среднем с одного работника в год. Таким образом, в 2020 году в Смоленской области с каждого занятого в экономике сотрудника выплачивалось более 37 тыс. рублей в год. Несмотря на то, что показатель имеет тенденцию к росту, это значительно ниже, чем в других регионах ЦФО. При этом темп роста коэффициента превысил динамику поступлений НДС в бюджет региона, поскольку наблюдается ежегодное сокращение работников, занятых в экономике региона.

Коэффициент налогообложения населения, занятого в экономике, характеризует общую сумму налогов, приходящуюся в среднем на одного занятого в экономике региона в год. Этот коэффициент также имеет динамику с опережением темпов роста налоговых поступлений в бюджет за счет сокращения численности занятых.

Почти аналогичная ситуация наблюдается и по коэффициенту налогов на душу населения, рост которого за 2018–2020 годы в регионе составил почти 10%. В 2020 году в Смоленской области с каждого человека, живущего на его территории, поступило в региональный бюджет 39,5 тыс. рублей налогов, в сравнении с 2018 годом, в котором поступило только 36 тыс. рублей. Этот показатель косвенно характеризует участие региона в формировании бюджета страны и показывает положительную динамику.

По результатам сравнения рассчитанных коэффициентов налогообложения на душу экономически активного населения и налогообложения населения, занятого в экономике, можно проследить влияние безработицы на экономику региона в части пополнения налоговой составляющей бюджета области. В 2020 в году коэффициент налогов на одного экономически активного человека (в том числе безработных) была равна 76,4 тыс. рублей, но на душу населения, занятого в экономике (работающих) – 80,7 тыс. рублей, отклонение между показателями составило 4,3 тыс. рублей.

Непопулярные меры, связанные с увеличением налоговой нагрузки на экономику, часто используются для решения проблемы увеличения налоговых поступлений в бюджет, с которым сталкиваются органы государственной власти Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Хорошо известно, что, когда наблюдается повышение налогов в кризисных

условиях экономики, это загоняет бюджет в финансовый тупик. Региональные и местные бюджеты наиболее уязвимы в этой ситуации, что в отношении субсидий для субъектов вызывает еще более серьезные экономические проблемы и создает дополнительные трудности.

В связи с этим все более актуальными становятся вопросы оптимизации уровня налоговой нагрузки, для обеспечения стабильного экономического роста отдельных территорий.

Таким образом, налоговая нагрузка дает возможность оценить общую величину налогов и сборов, уплачиваемых в бюджет, а также ее соотношение с важными экономическими показателями для развития региона, выбрать оптимальную систему налогообложения, произвести корректное сравнение с налоговыми обязательствами других регионов.

5.4. Методика комплексной оценки налоговой безопасности региона

Комплексная оценка налоговой безопасности регионов предполагает использование таких методических подходов и приемов, которые позволят одновременно выявить уровень защищенности налоговой системы региона от внешних и внутренних рисков и угроз, обеспечивающий формирование собственных ресурсов региона, необходимых для реализации наиболее важных социально-экономических направлений с учетом специфики развития, при эффективном налоговом контроле и управлении, создании стимулов и мотивации всех участников налоговых отношений к соблюдению налогового законодательства.

Таким образом, особенности методики проведения комплексной оценки налоговой безопасности региона напрямую связаны с ее содержанием, которое в первую очередь определяет выбор системы значимых индикаторов и показателей, на основе которых выстраивается количественная обобщенная оценка уровня налоговой безопасности региона в целом при помощи единого комплексного оценочного показателя (рис. 5.18).



Рис. 5.18. Методика оценки налоговой безопасности региона

При выборе системы индикаторов и показателей, характеризующих налоговую безопасность региона, следует придерживаться следующих правил и допущений:

– перечень показателей для оценки должен быть оптимальным, с одной стороны, не слишком обширным, чтобы не затруднять практическое применение данной методики, а, с другой стороны, не слишком узким, чтобы не помешать учесть все факторы и угрозы налоговой безопасности региона;

– расчет выбранных показателей должен основываться на общедоступных данных, регулярно размещаемых в открытых официальных источниках, что повышает достоверность и обоснованность результатов исследования.

– учитывая региональное неравенство и дифференциацию между регионами России по различным экономическим и налоговым показателям, в качестве индикаторов оценки налоговой безопасности удобнее использовать их относительные значения – коэффициенты (темпы роста или прироста, удельный вес и различные соотношения друг с другом) для сопоставимости расчетных показателей и возможности проведения сравнительного анализа.

Основу информационного обеспечения оценки налоговой безопасности территорий составляют данные по формам статистической налоговой отчетности, размещенные на официальном сайте ФНС России (рис. 5.19).

Как видим, их содержание отражает сведения о поступлениях налогов и сборов в бюджеты различных уровней, о структуре и отдельных элементах формирования налоговой базы по основным налогам, показатели налоговой задолженности и результативности налогового контроля, а в рамках данных «Налогового паспорта субъекта РФ» – его основные социально-экономические показатели.

Е.В. Никулина, И.В. Чистникова и А.В. Орлова, как и многие авторы, для оценки налоговой безопасности региона делают акцент на расчете налогового потенциала региона и индикаторов налоговой нагрузки [58].

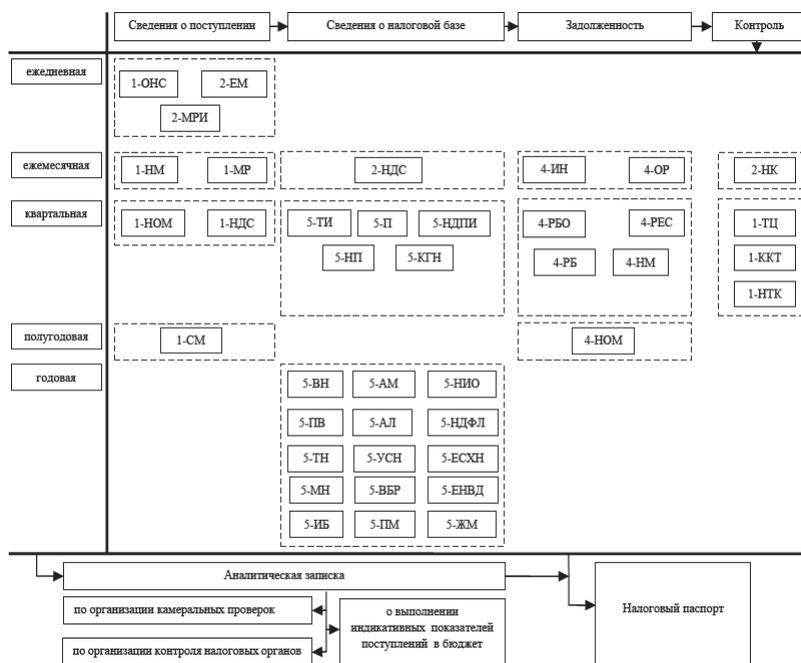


Рис. 5.19. Информационное обеспечение оценки налоговой безопасности региона [55]

Среди количественных критериев оценки функциональной ответственности системы налоговой безопасности В.А. Алешин, В.Н. Овчинников и Э.А. Челышева выделяют: «налоговый потенциал территорий и возможности его дальнейшего наращивания»;

нормативы распределения налоговых ресурсов между бюджетами различных уровней; величину налоговой нагрузки на экономику страны, региона, предприятия, домохозяйства; уровень таможенных пошлин; уровень затрат государства на налоговое администрирование и контроль» [23].

В.Л. Рыкуновой, Л.В. Севрюковой и И.О. Кирильчук разработана методика, которая предлагает рассчитывать пороговые значения индикаторов налоговой безопасности на основе анализа показателей налогового администрирования региона. В качестве индикаторов они выделяют: уровень собираемости налогов, налоговую нагрузку, темпы роста налоговой задолженности, удельный вес задолженности в налоговых доходах, удельный вес доначисленных платежей по результатам контрольной деятельности в налоговых доходах, налоговые доходы на душу населения, коэффициент прироста налоговых доходов с учетом инфляции [68].

Наиболее проработанной и полной на наш взгляд, является система из пяти групп индикаторов, предлагаемая М.С. Шемякиной для расчета индекса налоговой безопасности, с помощью которого автор предлагает производить оценку состояния устойчивости региона.

1. Индикаторы, характеризующие поступление налогов и сборов в бюджетную систему: коэффициент роста и коэффициент собираемости по отдельным налогам.

2. Индикаторы, характеризующие состояние налоговой базы территории: коэффициенты роста налоговой базы, суммы выпадающих налогов с связи с применением льгот, количества налогоплательщиков.

3. Индикаторы, характеризующие налоговую задолженность: коэффициент роста задолженности перед бюджетом, коэффициент роста/снижения урегулированной задолженности, коэффициент роста невозможной к взысканию налоговыми органами задолженности.

4. Индикаторы, характеризующие результаты налогового контроля: коэффициент результативности проверок, показатель удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений.

5. Индикаторы, характеризующие социально-экономическое положение региона: коэффициенты роста/снижения ВРП, индекса потребительских цен, налоговой нагрузки на ВРП [86].

По нашему мнению, предлагаемую систему индикаторов следует дополнить еще одним шестым блоком с показателями, характеризующими налоговую независимость региона, а в состав индикаторов, характеризующих социально-экономическое положение региона, следует добавить уровень налоговых доходов на душу населения (рис. 5.20).

<p>1. Показатели, характеризующие поступления налогового и сборов в бюджет региона</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент собираемости налогов; • коэффициент роста налоговых поступлений в бюджет региона 	<p>2. Показатели, характеризующие состояние налоговой базы региона</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент уровня налоговых льгот; • коэффициент роста суммы выпадающих налогов в связи с применением налоговых льгот 	<p>3. Показатели, характеризующие налоговую задолженность в бюджете региона</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент уровня налоговой задолженности; • коэффициент роста налоговой задолженности
<p>4. Показатели, характеризующие результаты налогового контроля в регионе</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент уровня результативности налоговых проверок • коэффициент удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений 	<p>5. Показатели, характеризующие социально-экономическое положение региона</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент налоговой нагрузки региона • коэффициент налогообложения доходов населения 	<p>6. Показатели, характеризующие налоговую независимость региона</p> <ul style="list-style-type: none"> • коэффициент налоговой автономии бюджета • коэффициент финансовой независимости

Рис. 5.20. Группы показателей налоговой безопасности региона

Проведенная структуризация показателей оценки налоговой безопасности региона на группы позволяет оценивать как ее отдельные составляющие: полноту использования налогового потенциала в регионе, эффективность применяемых льгот, налоговую дисциплину, результативность налогового контроля, налоговую нагрузку и независимость региона., так и в комплексе на основе обобщающих показателей определить ее уровень.

На третьем этапе с учетом целей, возможностей и ограничений исследования обосновывается выбор метода оценки налоговой безопасности региона.

Существует множество различных подходов к оценке налоговой безопасности региона, но поскольку в данном исследовании в рассмотрение включены несколько групп показателей, поэтому необходимо рассматривать комплексную оценку группы показате-

лей. Среди наиболее популярных методов можно выделить методы: суммы мест, суммы баллов, расстояний, индикативный, интегральный, экспертных оценок, а также различное их сочетание друг с другом.

Метод суммы мест основывается на ранжировании изучаемых объектов с учетом благоприятной направленности изменения показателя. Такой метод применяется при сравнении показателей различных регионов при проведении сравнения по годам анализируемого периода. Комплексная оценка показателей по каждому году (K_j) с применением метода сумм определяется по формуле:

$$K_j = \sum_i^n a_{ij}, \quad (13)$$

где a_i – значение показателей ($i = 1, 2, \dots, n$);

n – количество показателей;

j – порядковый номер года.

Метод баллов основан на экспертной оценке показателей функционирования с дальнейшим присвоением им баллов. Формула комплексного показателя, рассчитываемого методом баллов:

$$K_j = \sum_i^n b_{ij}, \quad (14)$$

где b_i – балл, присваиваемый каждому значению показателя ($i = 1, 2, \dots, n$);

Указанный метод делает оценку субъективной, что не позволяет достоверно оценить уровень налоговой безопасности региона.

Метод расстояний основан на стандартизации показателей и выделении периода, который принимается за эталон. Алгоритм сравнительной рейтинговой оценки с использованием метода расстояний состоит из следующих шагов:

– формирование матрицы исходных данных a_{ij} , в которой в строках матрицы расположены показатели ($i = 1, 2, \dots, n$), а в столбцах – регионы ($j = 1, 2, \dots, m$);

– по каждому i -му показателю определяется наилучшее значение и заносится в столбец условного эталонного региона ($m+1$);

– исходные показатели матрицы a_{ij} стандартизируются в отношении соответствующего показателя эталонного региона a_i^3 по формуле:

$$x_{ij} = \frac{a_{ij}}{a_i^3}, \quad (15)$$

– для каждого анализируемого показателя значение рейтинговой оценки определяется по формуле (4):

$$K = \sqrt{(1 + x_{1j})^2 + (1 + x_{2j})^2 + \dots + (1 + x_{nj})^2}, \quad (16)$$

где $x_{1j}, x_{2j}, \dots, x_{nj}$ – стандартизированные показатели j -го региона;

– регионы ранжируются в порядке увеличения рейтинговой оценки; наивысший рейтинг будет иметь регион с минимальным значением показателя K_j .

Чем ближе показатель будет к нулю, тем меньше его отставание от эталона, следовательно, тем более данный показатель (группа показателей) обеспечивает налоговую безопасность региона.

Индикативный метод заключается в анализе показателей и их сопоставлении с пороговыми значениями, а также расчете интегрального показателя путем предварительной нормализации индикаторов и определения их весовых коэффициентов с помощью экспертного метода.

При определении количественных параметров пороговых значений показателей налоговой безопасности могут использоваться следующие методологические подходы:

– нормативный метод. Величина пороговых значений определяется на основе принятой бюджетной и налоговой политик как задача для достижения поставленных целей;

– расчетный метод. Общие пороговые значения налоговой безопасности рассчитываются на основе частных пороговых значений;

– экспертный метод. Пороговые значения определяются на основе мнений группы экспертов;

– метод аналогий. Величина пороговых значений определяется по аналогии с параметрами соответствующих индикаторов в других регионах и в целом по стране [74].

Динамический подход группы авторов при расчете интегрального индекса в оценке экономической безопасности позволяет системно раскрыть и агрегировать три важнейших информационных составляющих применительно к оценке налоговой безопасности:

– статичную внутреннюю – часть оценки, формируемую исходя из фактических значений индивидуальных индикаторов, отражающих текущее состояние отдельных функциональных составляющих налоговой безопасности региона на дату оценки;

– статичную внешнюю – корректировку результата (в процессе нормирования) по степени соответствия индивидуальных индикаторов среднерегиональным значениям, служащую отражением конкурентных позиций региона на дату оценки;

– динамическую внутреннюю – корректировку результата (в процессе взвешивания) с учетом темпов роста индивидуальных индикаторов, служащую отражением способности региона сохранять необходимый уровень налоговой безопасности в следующих отчетных периодах. При этом динамическую составляющую в оценку можно добавить сравнением (например, с использованием инструментов трендового анализа) за ряд отчетных периодов расчетного значения интегрального индекса налоговой безопасности, стабильные, устойчивые темпы роста которого могут служить основанием для благоприятного прогноза на ближайшую перспективу.

Авторы динамического подхода предлагают определять поправочные коэффициенты с учетом темпов роста индикаторов по следующей схеме:

– поправочный коэффициент 1,0 – индикатор демонстрирует устойчивые темпы роста (положительные для прямых или отрицательные для обратных показателей) в отчетном и двух предшествующих периодах;

– поправочный коэффициент 0,75 – индикатор демонстрирует предпочтительный темп роста (положительный для прямых или отрицательный для обратных показателей) только в отчетном периоде;

– поправочный коэффициент 0,50 – индикатор не изменяет своей величины (либо изменения статистически незначимы);

– поправочный коэффициент 0,25 – индикатор демонстрирует нежелательный темп роста (отрицательный для прямых или положительный для обратных показателей) [52].

В результате систематизации существующих методических подходов для оценки налоговой безопасности региона в данном исследовании был выбран индикативный метод, в основе которого лежит система индикаторов – критериев налоговой безопасности (рис. 5.20), отражающих отдельные аспекты устойчивого развития региона, фактические значения которых сопоставляются с их пороговыми значениями.

Алгоритм проведения комплексной оценки налоговой безопасности региона представлен на рисунке 5.21.

На первом этапе выбирается система индикаторов, отвечающих требованиям комплексной оценки налоговой безопасности регионов.

На втором этапе производится расчет фактических значений индикаторов уровня налоговой безопасности региона и анализ их динамики.

На третьем этапе производится расчет среднероссийских (средних по федеральному округу) значений индикаторов уровня налоговой безопасности регионов с целью выявления их порогового (индикативного) значения.

На четвертом этапе рассчитываются относительные отклонения (X_i) фактического значения каждого индикатора налоговой безопасности региона от его порогового (индикативного) значения по формуле (9) или (10).



Рис. 5.21. Этапы анализа и оценки налоговой безопасности региона с помощью индикативного метода

Если повышение уровня налоговой безопасности характеризуется тенденцией превышения фактического значения коэффициента по сравнению с пороговым (прямое влияние на уровень налоговой безопасности региона), то относительное отклонение рассчитывается по формуле:

$$X_i = \frac{K_{Fi}}{K_{Ni}}, \quad (17)$$

где K_{Fi} – фактическое значение коэффициента;

K_{Ni} – пороговое (индикативное) значение этого же коэффициента.

При обратной тенденции расчет производится по формуле (10).

$$X_i = \frac{K_{Ni}}{K_{Fi}}. \quad (18)$$

Предложенный алгоритм расчетов содержит элементы метода расстояний, поскольку индивидуальные показатели региона нормируются к референсным среднероссийским (средним в рамках федерального округа) значениям. Соответственно, нормированное значение индикатора, равное единице, указывает на полное соответствие среднероссийским (средним в рамках федерального округа) значениям.

На пятом этапе производится расчет интегрального показателя налоговой безопасности региона (I) по формуле:

$$I = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n X_i}, \quad (19)$$

где n – количество коэффициентов в системе индикаторов оценки уровня налоговой безопасности региона.

На шестом этапе на основе полученного значения интегрального показателя оценивается уровень налоговой безопасности региона.

Применение интегрального показателя налоговой безопасности региона позволяет разделить регионы по уровню налоговой безопасности на четыре группы (табл. 5.19).

Таблица 5.19

Уровни налоговой безопасности региона [53]

Уровень налоговой безопасности региона	1-й уровень	2-й уровень	3-й уровень	4-й уровень
Значение интегрального показателя НБР	Более 1,2	От 1,2 до 1,0	От 1,0 до 0,8	Менее 0,8
Состояние налоговой безопасности	Абсолютная безопасность	Относительная безопасность	Относительная опасность	Повышенная (критическая) опасность

1-й уровень – абсолютной налоговой безопасности – характеризуется высоким уровнем налоговой устойчивости и самостоятельности регионального бюджета, стабильными темпами роста налоговых поступлений, высоким уровнем эффективности налогового контроля и управления, налоговой культуры и дисциплины, удовлетворения социально-экономических нужд населения.

2-й уровень – относительной налоговой безопасности – характеризуется достаточным уровнем налоговой устойчивости и самостоятельности регионального бюджета, относительными темпами роста налоговых поступлений, достаточным уровнем эффективности налогового контроля и управления, налоговой культуры и дисциплины, удовлетворения социально-экономических нужд населения.

3-й уровень – относительной налоговой опасности – характеризуется невысоким уровнем налоговой устойчивости и самостоятельности регионального бюджета, замедленными темпами роста налоговых поступлений, низким уровнем эффективности налогового контроля и управления, налоговой культуры и дисциплины, удовлетворения социально-экономических нужд населения.

4-й уровень – повышенной налоговой опасности – характеризуется низким уровнем налоговой устойчивости и высоким уровнем зависимости регионального бюджета от финансовой помощи, критически низкими темпами роста налоговых поступлений, неэффективностью налогового контроля и управления, отсутствием налоговой культуры и дисциплины, удовлетворения социально-экономических нужд населения.

При этом для сравнения можно рассматривать как все регионы РФ в целом, так и отдельные группы регионов в рамках федеральных округов.

На седьмом этапе проводится анализ и оценка индикаторов налоговой безопасности с целью выявления рисков и угроз налоговой безопасности региона, которые необходимо учитывать при разработке и реализации региональной налоговой политики.

Таким образом, комплексный мониторинг налоговой безопасности региона должен опираться на систему индикаторов, отражающих ключевые аспекты состояния его налоговой системы и уровня налогового контроля и управления, социально-экономического положения региона и уровня его финансовой и налоговой независимости [18].

5.5. Сравнительный анализ и оценка уровня налоговой безопасности региона

Для апробации алгоритма проведения комплексной оценки налоговой безопасности региона, представленного на рисунке 5.21, рассматривается Смоленская область.

По группам выбранных индикаторов налоговой безопасности региона, представленных на рисунке 5.20, приведем характер их влияния на уровень налоговой безопасности региона (НБР). Прямое влияние отражает повышение уровня налоговой безопасности при положительной динамике конкретного коэффициента, обратное влияние – наоборот, снижение уровня налоговой безопасности в таблице 5.20.

Таблица 5.20

Показатели для оценки налоговой безопасности региона [18]

Наименование группы показателей	Наименование индикаторов	Характеристика влияния на НБР
1. Показатели, характеризующие поступление налогов и сборов в бюджетную систему региона	1.1. Коэффициент собираемости налогов 1.2. Коэффициент роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ	Прямое влияние
2. Показатели, характеризующие состояние налоговой базы региона	2.1. Коэффициент уровня налоговых льгот 2.2. Коэффициент роста суммы выпадающих налогов в связи с применением налоговых льгот	Обратное влияние
3. Показатели, характеризующие налоговую задолженность в бюджете региона	3.1. Коэффициент уровня налоговой задолженности 3.2. Коэффициент роста налоговой задолженности	Обратное влияние

Окончание таблицы 5.20

Наименование группы показателей	Наименование индикаторов	Характеристика влияния на НБР
4. Показатели, характеризующие результаты налогового контроля в регионе	4.1. Коэффициент уровня результативности налоговых проверок 4.2. Коэффициент удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений	Прямое влияние
5. Показатели, характеризующие социально-экономическое положение региона	5.1. Коэффициент налоговой нагрузки региона 5.2. Коэффициент налогообложения доходов населения	Прямое влияние
6. Показатели, характеризующие налоговую независимость региона	6.1. Коэффициент налоговой автономии бюджета 6.2. Коэффициент финансовой независимости	Прямое влияние

Для расчета индикаторов налоговой безопасности Смоленской области использовались открытые данные, размещенные на официальном сайте ФНС России в отчетах по форме №1-НМ в разрезе субъектов РФ и налоговых паспортах Смоленской области за период с 2018 по 2020 г.

Результаты выборки данных для расчета индикаторов налоговой безопасности Смоленской области и анализ их динамики за период 2018–2020 гг. представлены в таблице 5.21.

Рассмотрим расчет и оценку индикаторов налоговой безопасности, представленных в таблице 5.22, на материалах Смоленской области в сравнении с другими регионами ЦФО.

В качестве пороговых предлагается использовать средние значения индикаторов налоговой безопасности по Центральному федеральному округу, поскольку они отражают специфику географического и экономического положения исследуемого субъекта РФ, среднероссийские же значения дают большую погрешность при сравнении.

1.1. Коэффициент собираемости налогов (K_{CH}) характеризует степень исполнения налоговых обязательств налогоплательщиками региона путем сравнения фактических и плановых показате-

лей поступлений налоговых доходов в региональный бюджет. Одним из вариантов расчета данного коэффициента является отношение суммы фактических поступлений налогов и сборов в консолидированный бюджет субъекта РФ к величине налогового потенциала региона (формула (2)). В п. 3.2 приведен расчет и оценка данного показателя по Смоленской области и ранжирование регионов ЦФО по его уровню в 2020 году в таблице 5.9.

Таблица 5.21

Данные для расчета индикаторов налоговой безопасности
Смоленской области

Наименование показателя	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018–2020 гг., %
1. Налоговые доходы, млн руб.	34003,5	34301,8	36411,8	107,08
2. НДС, млн руб.	14738,9	15219,5	16705,6	113,34
3. Налоговые и неналоговые доходы, млн руб.	34011,3	34306,0	36413,4	107,06
4. Задолженность по налогам и сборам, млн руб.	7047,3	6745,3	6488,5	92,07
5. Налоговые льготы, млн руб.	1309,4	1282,6	1462,6	111,70
6. Валовой региональный продукт, млн руб.	281852,6	312857	348061,5	123,49
7. Численность рабочей силы (экономически активного населения), тыс. чел.	508,4	480,9	476,4	93,70
8. Количество выездных налоговых проверок, единиц	173	99	72	41,62
из них: выявивших нарушения	171	99	72	42,11

Окончание таблицы 5.21

Наименование показателя	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Изменение за 2018–2020 гг., %
9. Дополнительно начислено платежей по выездным проверкам (включая налоговые санкции и пени), млн руб.	970,2	689,5	735,0	75,76
10. Дополнительно начислено платежей по камеральным проверкам (включая налоговые санкции и пени), млн руб.	114,1	120,1	84,9	74,47
11. Доходы регионального бюджета, млн руб.	49591,0	53997,7	64383,4	129,83

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента собираемости налогов за 2018–2020 гг. для определения его порогового значения в оценке налоговой безопасности региона представлен в таблице 5.22.

1.2. Коэффициент роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ отражает темпы роста (снижения) суммы фактических поступлений налогов и сборов по отношению к предыдущему году. Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ представлен в таблице 5.23.

2.1. Коэффициент уровня налоговых льгот ($K_{НЛ}$) позволяет оценить долю выпадающих налогов из регионального бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот. Расчет данного коэффициента также предлагается осуществлять по отношению к налоговому потенциалу региона.

$$K_{НЛ} = \frac{НЛ}{НП}, \quad (20)$$

где НЛ – сумма налогов, не поступивших в консолидированный бюджет субъекта РФ, в связи с предоставлением налоговых льгот; НП – налоговый потенциал региона.

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента уровня налоговых льгот представлен в таблице 5.24.

2.2. Динамику предоставляемых налоговых льгот в регионе можно оценить с помощью темпов роста суммы выпадающих налогов в связи с предоставлением налоговых льгот, расчет которых для выявления среднего уровня по ЦФО представлен в таблице 5.27.

Таблица 5.22

Расчет среднего значения по ЦФО
коэффициента собираемости налогов

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,9378	0,9434	0,9281
Брянская область	0,8181	0,8589	0,8744
Владимирская область	0,7864	0,8236	0,8382
Воронежская область	0,9051	0,9142	0,9055
Ивановская область	0,7976	0,8398	0,8486
Калужская область	0,8236	0,8458	0,8448
Костромская область	0,7765	0,8944	0,8866
Курская область	0,8812	0,9012	0,8945
Липецкая область	0,8769	0,8886	0,8746
Московская область	0,8284	0,8396	0,8360
Орловская область	0,8231	0,8619	0,8773
Рязанская область	0,9026	0,8920	0,8869
Смоленская область	0,8027	0,8103	0,8208
Тамбовская область	0,8038	0,8266	0,8130
Тверская область	0,8225	0,8316	0,8429
Тульская область	0,8642	0,8833	0,8448
Ярославская область	0,8209	0,8448	0,9025
г. Москва	0,7868	0,8185	0,8270
Среднее значение по ЦФО	0,8366	0,8621	0,8637

Таблица 5.23

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	1,2010	1,0483	0,9699
Брянская область	1,1114	1,0932	1,0303
Владимирская область	1,0975	1,0428	1,0523
Воронежская область	1,1927	1,0150	1,1380
Ивановская область	1,0863	1,0570	1,0359
Калужская область	1,1630	1,0936	0,9830
Костромская область	1,0807	1,1218	0,9872
Курская область	1,0940	1,1024	1,0331
Липецкая область	1,1712	0,9373	1,0011
Московская область	1,1090	1,1048	1,0252
Орловская область	1,1132	1,0143	1,0453
Рязанская область	1,0852	1,1231	1,0098
Смоленская область	1,0967	1,0088	1,0615
Тамбовская область	1,0851	1,0246	1,0855
Тверская область	1,1414	1,0107	1,0730
Тульская область	1,1532	1,1404	1,0111
Ярославская область	1,0883	1,0353	1,0396
г. Москва	1,1407	1,1085	1,0237
Среднее значение по ЦФО	1,1228	1,0601	1,0336

Таблица 5.24

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента уровня налоговых льгот

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,0164	0,0180	0,0229
Брянская область	0,0649	0,0502	0,0446
Владимирская область	0,0541	0,0276	0,0306
Воронежская область	0,0293	0,0314	0,0413
Ивановская область	0,0278	0,0161	0,0186
Калужская область	0,1007	0,0898	0,0857

Окончание таблицы 5.24

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Костромская область	0,0295	0,0255	0,0368
Курская область	0,0247	0,0234	0,0327
Липецкая область	0,0661	0,0489	0,0501
Московская область	0,0460	0,0483	0,0453
Орловская область	0,0758	0,0571	0,0454
Рязанская область	0,0309	0,0268	0,0252
Смоленская область	0,0309	0,0303	0,0330
Тамбовская область	0,0494	0,0426	0,0556
Тверская область	0,0408	0,0392	0,0374
Тульская область	0,0439	0,0366	0,0775
Ярославская область	0,0366	0,0218	0,0280
г. Москва	0,0856	0,0611	0,0564
Среднее значение по ЦФО	0,0474	0,0386	0,0426

Таблица 5.25

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента роста суммы выпадающих налогов в связи с применением налоговых льгот

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,4134	1,1422	1,2537
Брянская область	0,7636	0,8061	0,8998
Владимирская область	1,1341	0,5072	1,1461
Воронежская область	0,5254	1,0786	1,5093
Ивановская область	1,2431	0,5790	1,1845
Калужская область	0,7967	0,9500	0,9394
Костромская область	0,6861	0,8426	1,4379
Курская область	0,6770	1,0251	1,4532
Липецкая область	1,1266	0,6838	1,0416
Московская область	0,8446	1,1446	0,9647
Орловская область	0,9549	0,7299	0,8161
Рязанская область	0,7089	0,9859	0,9539
Смоленская область	0,6262	0,9796	1,1403
Тамбовская область	0,7332	0,8598	1,4407

Окончание таблицы 5.25

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Тверская область	0,7161	0,9621	1,0090
Тульская область	0,9011	0,9300	2,2380
Ярославская область	0,7744	0,5998	1,2473
г. Москва	1,0258	0,7611	0,9341
Среднее значение по ЦФО	0,8140	0,8649	1,2005

3.1. Коэффициент уровня налоговой задолженности ($K_{НЗ}$) отражает долю выпадающих налогов из регионального бюджета в связи с возникновением задолженности по отдельным налогам и сборам.

$$K_{НЗ} = \frac{НЗ}{НП}, \quad (21)$$

где НЗ – сумма налогов, не поступивших в консолидированный бюджет субъекта РФ, в связи с возникновением налоговой задолженности и налоговых санкций.

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента уровня налоговой задолженности представлен в таблице 5.26.

Таблица 5.26

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента уровня налоговой задолженности

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,0457	0,0386	0,0490
Брянская область	0,1170	0,0908	0,0809
Владимирская область	0,1595	0,1489	0,1312
Воронежская область	0,0656	0,0544	0,0532
Ивановская область	0,1746	0,1442	0,1328
Калужская область	0,0758	0,0643	0,0695
Костромская область	0,1940	0,0801	0,0766
Курская область	0,0941	0,0753	0,0727
Липецкая область	0,0570	0,0625	0,0754
Московская область	0,1256	0,1120	0,1187
Орловская область	0,1011	0,0809	0,0773
Рязанская область	0,0665	0,0812	0,0879
Смоленская область	0,1664	0,1594	0,1463

Окончание таблицы 5.26

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Тамбовская область	0,1468	0,1307	0,1313
Тверская область	0,1367	0,1292	0,1197
Тульская область	0,0919	0,0801	0,0777
Ярославская область	0,1425	0,1334	0,0695
г. Москва	0,1276	0,1204	0,1167
Среднее значение по ЦФО	0,1160	0,0992	0,0937

3.2. Динамику суммы задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджет региона позволят оценить темпы ее роста, расчет которых для выявления среднего уровня по ЦФО представлен в таблице 5.27.

4.1. Особое место в оценке налоговой безопасности региона занимает показатель, характеризующий результативность налогового контроля в регионе ($K_{\text{РНП}}$).

$$K_{\text{РНП}} = \frac{K_{\text{РНП}}}{K_{\text{НП}}}, \quad (22)$$

где $K_{\text{РНП}}$ – коэффициент уровня результативности налоговых проверок;

$K_{\text{РНП}}$ – количество результативных налоговых проверок;

$K_{\text{НП}}$ – количество налоговых проверок.

Данный коэффициент в оценке налоговой безопасности региона применим в основном к выездным налоговым проверкам. Поскольку именно по ним необходимо сопоставлять затраты на организацию и проведение выездного налогового контроля с доходами, то есть дополнительными налоговыми доначислениями по его итогам.

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента уровня результативности налоговых проверок представлен в таблице 5.28.

Таблица 5.27

Расчет среднего значения по ЦФО
коэффициента роста налоговой задолженности

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,9608	0,8803	1,2513
Брянская область	1,0033	0,8082	0,9015
Владимирская область	0,9498	0,9296	0,9111
Воронежская область	0,8712	0,8328	1,1238
Ивановская область	0,8574	0,8291	0,9441
Калужская область	0,7193	0,9044	1,0633
Костромская область	0,9303	0,4021	0,9525
Курская область	0,7953	0,8625	1,0049
Липецкая область	0,7514	1,0149	1,2259
Московская область	0,9595	0,9725	1,0906
Орловская область	1,0123	0,7755	0,9813
Рязанская область	0,9145	1,3879	1,1000
Смоленская область	0,9774	0,9572	0,9619
Тамбовская область	0,9011	0,8872	1,1088
Тверская область	0,9318	0,9445	0,9813
Тульская область	0,9777	0,9723	1,0262
Ярославская область	0,9410	0,9417	0,5069
г. Москва	0,9754	1,0050	0,9820
Среднее значение по ЦФО	0,9127	0,9060	1,0065

Таблица 5.28

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента
результативности налоговых проверок

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	1,0000	1,0000	1,0000
Брянская область	0,9877	0,9756	0,9750
Владимирская область	1,0000	0,9412	0,9200
Воронежская область	0,9955	1,0000	0,9844
Ивановская область	0,9902	1,0000	1,0000
Калужская область	1,0000	1,0000	0,8571

Окончание таблицы 5.28

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Костромская область	0,9459	0,7857	0,7500
Курская область	0,9894	0,9655	0,8571
Липецкая область	0,9783	0,9000	0,8182
Московская область	0,9823	0,9480	0,9292
Орловская область	1,0000	0,9500	1,0000
Рязанская область	0,9927	1,0000	0,9904
Смоленская область	0,9884	1,0000	1,0000
Тамбовская область	1,0000	0,7121	0,9459
Тверская область	1,0000	0,9714	1,0000
Тульская область	0,9895	0,9737	0,9818
Ярославская область	0,9817	1,0000	0,9634
г. Москва	0,9557	0,9312	0,9136
Среднее значение по ЦФО	0,9876	0,9475	0,9381

4.2. А чтобы оценить, насколько существенны дополнительно начисленные суммы налоговых платежей, рассчитан их удельный вес в общей сумме налоговых поступлений ($K_{\text{ДНН}}$).

$$K_{\text{ДНН}} = \frac{\text{ДНН}}{H}, \quad (23)$$

где H – суммы фактических поступлений налогов и сборов в консолидированный бюджет субъекта РФ;
 ДНН – дополнительно начисленные суммы налоговых платежей.

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общей сумме налоговых поступлений представлен в таблице 5.29

5.1. Чтобы учесть влияние социально-экономического положения региона на уровень его налоговой безопасности, рассчитан коэффициент налоговой нагрузки региона по формуле ФНС России, применяемой при формировании налогового паспорта субъекта Российской Федерации в расчетах налоговой нагрузки (раздел 10) (см. табл. 5.30).

Таблица 5.29

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,0238	0,0096	0,0136
Брянская область	0,0525	0,0220	0,0246
Владимирская область	0,0531	0,0421	0,0439
Воронежская область	0,0231	0,0151	0,0058
Ивановская область	0,0243	0,0215	0,0121
Калужская область	0,0242	0,0121	0,0089
Костромская область	0,0430	0,0103	0,0097
Курская область	0,0444	0,0248	0,0338
Липецкая область	0,0157	0,0250	0,0259
Московская область	0,0439	0,0384	0,0386
Орловская область	0,0228	0,0108	0,0121
Рязанская область	0,0256	0,0544	0,0421
Смоленская область	0,0319	0,0236	0,0225
Тамбовская область	0,0260	0,0202	0,0397
Тверская область	0,0227	0,0186	0,0146
Тульская область	0,0280	0,0279	0,0290
Ярославская область	0,0141	0,0521	0,0094
г. Москва	0,0690	0,0365	0,0286
Среднее значение по ЦФО	0,0327	0,0258	0,0230

5.2. Коэффициент налогообложения доходов населения, определен по формуле:

$$K_{ндн} = \text{НДФЛ} / \text{СЧэан}, \quad (24)$$

где НДФЛ – сумма налога на доходы физических лиц, уплаченная в бюджет региона;

СЧэан – среднегодовая численность экономически активного населения региона.

Расчет средних значений данного коэффициента по ЦФО приведены в таблице 5.31.

6. Налоговая независимость региона оценивается с помощью коэффициента налоговой автономии бюджета ($K_{НА}$) и коэффициента финансовой независимости ($K_{ФН}$).

$$K_{НА} = \frac{Н}{ДРБ}, \quad (25)$$

где ДРБ – доходы регионального бюджета.

$$K_{ФН} = \frac{Н+ННД}{ДРБ}, \quad (26)$$

где ННД – неналоговые доходы регионального бюджета.

Таблица 5.30

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента
налоговой нагрузки региона

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,1041	0,0990	0,0870
Брянская область	0,0988	0,1011	0,0861
Владимирская область	0,1202	0,1182	0,1020
Воронежская область	0,1033	0,0961	0,1030
Ивановская область	0,1285	0,1276	0,1047
Калужская область	0,1368	0,1339	0,1125
Костромская область	0,1157	0,1195	0,1048
Курская область	0,1136	0,1133	0,1010
Липецкая область	0,1136	0,0914	0,0931
Московская область	0,1473	0,1473	0,1237
Орловская область	0,0950	0,0895	0,0813
Рязанская область	0,2085	0,2204	0,1955
Смоленская область	0,1206	0,1096	0,1046
Тамбовская область	0,0851	0,0791	0,0803
Тверская область	0,1351	0,1187	0,1160
Тульская область	0,1266	0,1262	0,1191
Ярославская область	0,1796	0,1694	0,1627
г. Москва	0,1303	0,1270	0,1182
Среднее значение по ЦФО	0,1257	0,1215	0,1109

Таблица 5.31

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента
налогообложения доходов работников,
занятых в экономике региона

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	31661	36579	39371
Брянская область	23805	26391	28379
Владимирская область	30285	31683	35830
Воронежская область	29922	32691	37582
Ивановская область	20936	22516	24446
Калужская область	40245	44238	46618
Костромская область	28061	31115	32263
Курская область	28093	30194	34543
Липецкая область	32614	34885	37748
Московская область	57701	62482	65864
Орловская область	26533	29636	31767
Рязанская область	35312	36603	40310
Смоленская область	28989	31648	35066
Тамбовская область	23437	25097	27420
Тверская область	30166	32495	35735
Тульская область	32964	35555	37502
Ярославская область	37006	39219	41891
г. Москва	130139	143123	159201
Среднее значение по ЦФО	37104	40342	43974

Расчеты средних значений данных коэффициентов по ЦФО приведены в таблицах 5.32 и 5.33 соответственно.

Таблица 5.32

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента
налоговой автономии бюджета

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,7207	0,6959	0,6232
Брянская область	0,4580	0,4476	0,3985
Владимирская область	0,6953	0,6647	0,6079
Воронежская область	0,6583	0,6387	0,6140
Ивановская область	0,5145	0,4923	0,3914
Калужская область	0,6692	0,7391	0,6545
Костромская область	0,5351	0,5137	0,4524
Курская область	0,6663	0,6341	0,5998
Липецкая область	0,7517	0,6983	0,6183
Московская область	0,8340	0,8373	0,7879
Орловская область	0,5174	0,4991	0,4421
Рязанская область	1,1759	1,1870	1,0876
Смоленская область	0,6857	0,6352	0,5656
Тамбовская область	0,4856	0,4804	0,4442
Тверская область	0,7131	0,6541	0,5998
Тульская область	0,7635	0,7970	0,7211
Ярославская область	1,1644	1,1580	1,0283
г. Москва	0,8583	0,8597	0,8070
Среднее значение по ЦФО	0,7148	0,7018	0,6358

Таблица 5.33

Расчет среднего значения по ЦФО коэффициента
финансовой независимости

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	0,7209	0,6960	0,6232
Брянская область	0,4580	0,4477	0,3985
Владимирская область	0,6955	0,6648	0,6081
Воронежская область	0,6585	0,6388	0,6141
Ивановская область	0,5146	0,4924	0,3914
Калужская область	0,6693	0,7391	0,6545

Окончание таблицы 5.33

Регион	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Костромская область	0,5352	0,5138	0,4525
Курская область	0,6664	0,6342	0,5998
Липецкая область	0,7519	0,6985	0,6183
Московская область	0,8341	0,8374	0,7879
Орловская область	0,5176	0,4992	0,4422
Рязанская область	1,1763	1,1872	1,0877
Смоленская область	0,6858	0,6353	0,5656
Тамбовская область	0,4857	0,4805	0,4443
Тверская область	0,7132	0,6542	0,5998
Тульская область	0,7637	0,7973	0,7212
Ярославская область	1,1646	1,1582	1,0284
г. Москва	0,8584	0,8598	0,8070
Среднее значение по ЦФО	0,7150	0,7019	0,6358

Итоговые расчеты средних (пороговых) значений по ЦФО всех 12 индикаторов налоговой безопасности региона сведены в таблице 5.34.

Таблица 5.34

Средние (пороговые) значения индикаторов налоговой безопасности по ЦФО

Наименование показателя	Значение показателя		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. Коэффициент собираемости налогов	0,8366	0,8621	0,8637
2. Коэффициент роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ	1,1228	1,0601	1,0336
3. Коэффициент уровня налоговых льгот	0,0474	0,0386	0,0426
4. Коэффициент роста суммы выпадающих налогов в связи с применением налоговых льгот	0,8140	0,8649	1,2005
5. Коэффициент уровня налоговой задолженности	0,1160	0,0992	0,0937

Окончание таблицы 5.34

1	2	3	4
6. Коэффициент роста налоговой задолженности	0,9127	0,9060	1,0065
7. Коэффициент уровня результативности налоговых проверок	0,9876	0,9475	0,9381
8. Коэффициент удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений	0,0327	0,0258	0,0230
9. Коэффициент налоговой нагрузки региона	0,1257	0,1215	0,1109
10. Коэффициент налогообложения населения, руб./чел.	37104	40342	43974
11. Коэффициент налоговой автономии бюджета	0,7148	0,7018	0,6358
12. Коэффициент финансовой независимости	0,7150	0,7019	0,6358

Для расчета обобщающего интегрального показателя оценки уровня налоговой безопасности региона по всем индикаторам предварительно проведено их нормирование относительно порогового значения (см. табл. 5.34), которое принимается за единицу. Для чего рассчитано соотношение фактических значений индикаторов к своим пороговым значениям, что позволило определить степень их удаленности и перейти к единой безразмерной величине.

Результаты расчетов соотношений индикаторов налоговой безопасности Смоленской области с их пороговым значением приведены в таблице 5.35.

Таблица 5.35

Расчет соотношений индикаторов налоговой безопасности
Смоленской области с их пороговым значением

Наименование показателя	Значение показателя			Отношение к пороговому значению		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
1. Коэффициент собираемости налогов	0,8027	0,8103	0,8208	0,96	0,94	0,95
2. Коэффициент роста налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ	1,0967	1,0088	1,0615	0,98	0,95	1,03
3. Коэффициент уровня налоговых льгот	0,0309	0,0303	0,0330	1,53	1,27	1,29
4. Коэффициент роста суммы выпадающих налогов в связи с применением налоговых льгот	0,6262	0,9796	1,1403	1,30	0,88	1,05
5. Коэффициент уровня налоговой задолженности	0,1664	0,1594	0,1463	0,70	0,62	0,64
6. Коэффициент роста налоговой задолженности	0,9774	0,9572	0,9619	0,93	0,95	1,05
7. Коэффициент уровня результативности налоговых проверок	0,9884	1,0000	1,0000	1,00	1,06	1,07
8. Коэффициент удельного веса дополнительно начисленных сумм налоговых платежей к общему объему налоговых поступлений	0,0319	0,0236	0,0225	0,98	0,91	0,98

Окончание таблицы 5.35

1	2	3	4	5	6	7
9. Коэффициент налоговой нагрузки региона	0,1206	0,1096	0,1046	0,96	0,90	0,94
10. Коэффициент налогообложения населения, руб./чел.	28989	31648	35066	0,78	0,78	0,80
11. Коэффициент налоговой автономии бюджета	0,6857	0,6352	0,5656	0,96	0,91	0,89
12. Коэффициент финансовой независимости	0,6858	0,6353	0,5656	0,96	0,91	0,89
Интегральный показатель	-	-	-	1,049	1,02	1,034

Несмотря на снижение темпов роста налоговой задолженности (см. п. 4 в табл. 5.27) повышенную налоговую опасность характеризует коэффициент ее уровня в бюджете Смоленской области: его соотношение с пороговым значением – менее 0,8 и за период снижается с 0,7 в 2018 г. до уровня 0,64 к 2020 г. (см. п. 5 в табл. 5.35). Что обусловлено низким уровнем налоговой дисциплины в регионе – несвоевременной уплатой налогов налогоплательщиками, а также отсрочками платежей, вызванными приостановлением деятельности некоторых отраслей и сферы услуг в период пандемии коронавируса.

Как видим, налоговый контроль в Смоленской области показал 100% результативности в 2019 и 2020 гг., который позволил не допустить еще большего числа ошибок, совершаемых налогоплательщиками, и снизить количество уклонений от уплаты налогов.

Относительную налоговую опасность для Смоленского региона представляет его социально-экономическое положение и снижение уровня налоговой независимости: соотношения коэффициентов налоговой автономии и финансовой независимости со своими пороговыми значениями уменьшаются с 0,96 в 2018 г. до 0,89 к 2020 г. (см. п. 11 и 12 в табл. 5.35). Это свидетельствует о недостаточности собственных налоговых поступлений, и явилось общероссийской тенденцией, вызванной, как было отмечено выше, негативными последствиями пандемии.

Аналогичные расчеты проведены по всем регионам ЦФО в программе MS Excel. Для расчетов использовались открытые данные, размещенные на официальном сайте ФНС России в отчетах по форме № 1-НМ в разрезе субъектов РФ и налоговых паспортах субъектов РФ ЦФО за период с 2018 по 2020 г.

Далее по формуле (11) произведен расчет интегрального показателя налоговой безопасности для каждого региона.

Результаты расчета интегрального показателя внесены в таблицу 5.36.

Таблица 5.36

Расчет интегрального показателя
налоговой безопасности регионов ЦФО

Наименование региона	Значение интегрального показателя НБР		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Белгородская область	1,1974	1,0241	1,0132
Брянская область	0,8834	0,8753	0,9191
Владимирская область	0,9423	1,0409	1,0319
Воронежская область	1,0653	0,9646	0,9033
Ивановская область	0,8593	0,9666	0,8715
Калужская область	0,9750	0,9274	0,9059
Костромская область	0,9425	0,9635	0,8510
Курская область	1,0867	1,0129	1,0173
Липецкая область	0,9562	0,9777	0,9656
Московская область	1,0905	1,0600	1,1100
Орловская область	0,8305	0,8416	0,8916
Рязанская область	1,2186	1,2262	1,2780
Смоленская область	0,9835	0,9122	0,9518
Тамбовская область	0,8413	0,8039	0,8569
Тверская область	0,9673	0,9052	0,9534
Тульская область	1,0053	1,0420	0,9467
Ярославская область	1,0431	1,2440	1,1662
г. Москва	1,1182	1,1247	1,1562

На основе полученного значения интегрального показателя проведено ранжирование регионов по уровню налоговой безопасности (рис. 5.22).

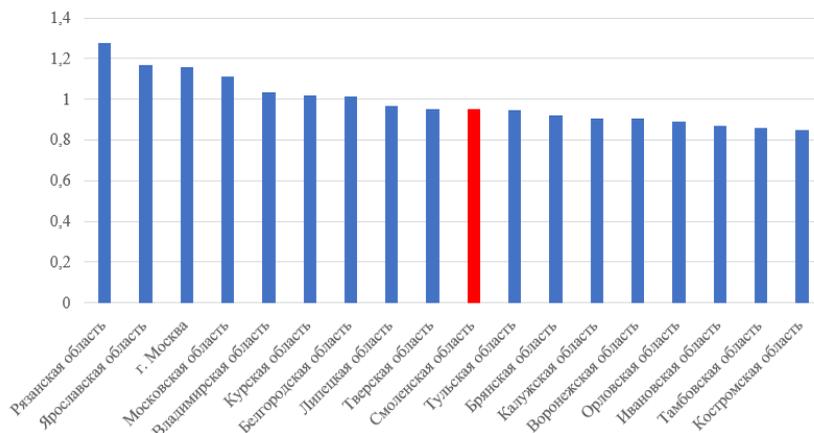


Рис. 5.22. Ранжирование регионов ЦФО по уровню налоговой безопасности в 2020 году

Как видим, Смоленская область в рейтинге из 18 регионов ЦФО занимает только 10 позицию, примерно посередине выборки.

В таблице 5.37 с учетом значения интегрального показателя налоговой безопасности регионы разделены на четыре группы.

Таблица 5.37

Уровни налоговой безопасности регионов ЦФО в 2020 году

Уровень налоговой безопасности региона	1-й уровень. Абсолютная безопасность	2-й уровень. Относительная безопасность	3-й уровень. Относительная опасность	4-й уровень. Повышенная (критическая) опасность
Значение интегрального показателя НБР	Более 1,2	От 1,2 до 1,0	От 1,0 до 0,8	Менее 0,8
Регионы	Рязанская область	Белгородская, Владимирская, Московская, Курская, Ярославская области и г. Москва	Брянская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Орловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская области	—

На протяжении всего анализируемого периода в лидерах находится Рязанская область, и единственная показывает абсолютный уровень налоговой безопасности, который характеризуется высоким уровнем налоговой устойчивости и самостоятельности регионального бюджета, стабильными темпами роста налоговых поступлений, высоким уровнем эффективности налогового контроля и управления, налоговой культуры и дисциплины, удовлетворения социально-экономических нужд населения. Причем высокий уровень отмечается почти по всем индикаторам, за исключением коэффициента налогообложения доходов работников, занятых в экономике региона, уступая, г. Москве, Московской и Калужской области.

Относительную налоговую безопасность демонстрируют стабильно 6 регионов, лидирующие позиции среди которых занимают Ярославская область и г. Москва.

К уровню повышенной налоговой опасности не отнесен ни один из регионов в ЦФО.

Смоленская область, как и остальные 10 регионов, оказалась на третьем уровне – относительной налоговой опасности. Большинство индикаторов налоговой безопасности Смоленской области не достигли своего порогового значения и, более того, имеют отрицательную динамику за анализируемый период 2018 – 2020 гг.

Обозначенные риски и угрозы налоговой безопасности регионов, необходимо учитывать при разработке и реализации региональной налоговой политики.

Для нейтрализации выявленных рисков и угроз налоговой безопасности Смоленской области необходимо:

- использование методов государственного принуждения для недобросовестных участников налоговых отношений;
- создание мотивации налогоплательщиков к соблюдению налогового законодательства;
- обеспечение стимулов роста в виде налоговых преференций для особо пострадавших отраслей в период пандемии, учитывая наличие резервов для роста уровня налоговых льгот в регионе (отношение значения индикатора к его пороговому уровню в 2020 г. – 1,29).

Применение предложенного алгоритма проведения оценки налоговой безопасности региона с применением индикативного метода позволит более оперативно выявлять наиболее существенные угрозы налоговой безопасности региона, а решения, принимаемые

региональными органами власти, будут четко нацелены на их устранение.

Общие рекомендации для обеспечения налоговой безопасности региона:

1. Своевременно выявлять критические ситуации, при которых прогнозируемые и реальные показатели налоговой деятельности либо достигают пороговых значений, либо выходят за их пределы.

2. Разрабатывать наиболее эффективные меры, при которых налоговая система выходит из зоны налогового риска, а также проводить адекватные мероприятия по устранению последствий реализации угроз.

3. Систематически повышать уровень налоговой культуры в соответствии с развитием цифровой экономики и потребностями налогоплательщиков.

4. Совершенствовать автоматизированные информационные системы налоговой безопасности, которые обеспечат успешное выполнение поставленных целей с учетом угроз кибермошенничества в условиях финансовой цифровизации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 №400 // Собрание законодательства РФ. – 05.07.2021. – №27 (ч. II). – Ст. 5351.
3. Распоряжение Правительства РФ от 06.07.2011 №1540-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
5. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая – Федеральный закон от 31.07.1998 №146-ФЗ; часть вторая – Федеральный закон от 05.08.2000 №117-ФЗ (ред. от 28.05.2022) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
6. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
7. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
8. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (утв. Минфином России) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
9. Областной закон Ростовской области от 16.12.2021 №635-ЗС «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>

10. Областной закон Смоленской области от 17.12.2021 №154-з (ред. от 31.03.2022) «Об областном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
11. Областной закон Смоленской области от 18.12.2020 №165-з (ред. от 17.12.2021) «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
12. Областной закон Смоленской области от 28.05.2008 №65-з (ред. от 29.09.2021, с изм. от 17.12.2021) «О бюджетном процессе в Смоленской области» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
13. Распоряжение Администрации Смоленской области от 26.11.2020 №2234-р/адм «Об утверждении основных направлений государственной долговой политики Смоленской области на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>
14. Oates W.E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions / W.E. Oates // National Tax Journal. – Vol. 61. – June 2008. – P. 313–334.
15. Pysheva N.N., Karanina E.V. & Kyzuyurov M.S. (2021). Diagnostics of Threats to Regional Fiscal Security. *Ekonomika regiona [Economy of regions]*, 17 (4), 1361–1375, <https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2021-4-22>.
16. Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – С. 115–131.
17. Александрова Е.А. Налоги и налогообложение: учебное пособие для вузов / Е.А. Александрова. – Смоленск: Смоленский государственный университет, 2021. – 369 с. – ISBN 978-5-88018-682-2.
18. Александрова Е.А. Анализ и оценка уровня налоговой безопасности региона / Е.А. Александрова // Финансовый бизнес. – 2021. – №12(222). – С. 115–121. – EDN GISOAH.
19. Александрова Е.А. Налоговая безопасность региона: сущность и индикаторы оценки / Е.А. Александрова // Финансовая экономика. – 2021. – №10. – С. 99–102. – EDN PPQUIN.

20. Александрова Е.А. Налоговый потенциал региона в оценке его налоговой безопасности // Становление и развитие предпринимательства в России: история, современность и перспективы: сборник материалов VIII международной научной конференции, Смоленск, 26 мая 2021 года. – Смоленск: Смоленский государственный университет, 2021. – С. 11–13.

21. Александрова Е.А. Проблемы регионального налогообложения // Социально-экономические проблемы регионального развития на современном этапе: материалы международной научной конференции, Смоленск, 29 мая 2019 года. – Смоленск: Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, 2019. – С. 2–5.

22. Александрова Е.А. Подходы к расчету и оценке налоговой нагрузки / Е.А. Александрова // Экономический журнал. – 2018. – №4 (52). – С. 38–53. – EDN YVKHAD.

23. Алешин В.А. Системная парадигма обеспечения налоговой безопасности России и ее регионов / В.А. Алешин, В.Н. Овчинников, Э.А. Челышева // Terra Economicus. – 2012. – Т. 10. №1. – С. 20–26. – EDN OWMTTD.

24. Артемьева С.С. Управление региональными финансами в рамках реализации эффективной финансовой политики // Финансы. Учет. Аудит. – 2010. – №5. – С. 44.

25. Баженов А.А. Налоговая безопасность как элемент национальной безопасности государства / А.А. Баженов, Ш.З. Мехдиев // Национальная безопасность / Nota bene. – 2012. – №5 (22). – С. 85–89. – EDN PUYVXB.

26. Бакша Н.В. Управление рисками: учебное пособие / Н.В. Бакша. – Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2017. – С. 259.

27. Балакина А.П. Финансы. Учебник / А.П. Балакина, И.И. Бабленкова. – М.: Дашков и К, 2017. – 384 с.

28. Бикметова Б.М. Методика оценки бюджетной безопасности региона как составляющей экономической безопасности // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – №5. – С. 1509–1518.

29. Бикмурзина Н.С. Бюджетный федерализм в России: проблемы и пути решения / Н.С. Бикмурзина, М.И. Рутковская, М.А. Капаев // Социально-политические науки. – 2018. – №2. – С. 140–143. – EDN XNYHNZ.

30. Боровикова Е.В. Финансовый потенциал как комплексный показатель эффективности финансово-бюджетной политики / Е.В. Боровикова // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – №18 (123). – С. 25–28. – EDN JRFWZL.

31. Бюджетная система Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / Н.Г. Иванова [и др.]; под ред. Н.Г. Ивановой, М.И. Канкуловой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 381 с.

32. Бюджетная система Российской Федерации: основы организации и функционирования: учебно-методическое пособие для студентов высших учебных заведений неэкономических специальностей / Т.В. Акимова, А.Ю. Выхребенцев, Е.А. Ермакова [и др.]. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. – 140 с.

33. Воронцов Б.В. Налоговая безопасность государства и экономических систем / Б.В. Воронцов // Проблемы современной экономики. – 2008. – №3 (27). – С. 586–588. – EDN KZGZAX.

34. Восканян Э.С. Формирование и развитие субфедерального налогового потенциала: дис. ... канд. экон. наук. – Орел, 2014. – 154 с.

35. Гирев В.Н. Финансовое право: практикум / В.Н. Гирев, А.И. Землин. – М.: Юриспруденция, 1999. – 141 с.

36. Горский И.В. К проблеме налоговой нагрузки в России / И.В. Горский // Экономика. Налоги. Право. – 2015. – №1. – С. 121–126. – EDN TMQNYR.

37. Дрожжина И.А. Методика определения налоговой нагрузки с учетом налогового потенциала экономического субъекта / И.А. Дрожжина // Сибирская финансовая школа. – 2009. – №6 (77). – С. 33–38. – EDN LHNEYZ.

38. Ениколопов Р. Бюджетный федерализм в России: сценарии развития / Р. Ениколопов, Е. Журавская, С. Гуриев // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nes.ru/files/Preprints-resh/WP18.pdf>

39. Железцова Т.В. Региональный бюджет. Особенности его формирования и исполнения / Т.В. Железцова, А.А. Человечкова // Социальное и экономическое развитие АТР: опыт, проблемы, перспективы. – 2017. – №1. – С. 223–228. – EDN YZLIMT.

40. Идрисов Ш.А. Бюджетный федерализм: зарубежные и российская модели // Региональная экономика и управление. Электронный журнал. – №4 (48) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/4841>

41. Изотова Г.С. Методы обеспечения безопасности бюджетной системы региона: специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: дис. ... канд. экон. наук / Изотова Галина Сергеевна. – СПб., 2004. – 186 с. – EDN NNBOYT

42. Казаков В.В. Бюджетный федерализм в России: сценарии развития / В.В. Казаков // Известия Томского политехнического университета. – 2006. – Т. 309. №4. – С. 178–190. – EDN IAZBAP.

43. Казанская А.Ю. Финансы и кредит. Учебно-методическое пособие для самоподготовки к практическим занятиям (в вопросах и ответах) / А.Ю. Казанская. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m177/>

44. Каранина Е.В. Финансовая безопасность (на уровне государства, региона, организации, личности): монография / Е.В. Каранина. – Киров: Вятский государственный университет, 2016. – 240 с. – ISBN 978-5-98228-089-3. – EDN YPJUPD.

45. Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы в России / О.С. Кириллова // Финансы и кредит. – 2006. – №25(229). – С. 32–37. – EDN HUYUJJ.

46. Климова Н.М. Бюджетно-налоговый потенциал региона / Н.М. Климова // Финансы. – 2003. – №9. – С. 15–17.

47. Климанов В.В. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления / В.В. Климанов, С.М. Казакова, В.А. Яговкина // Регионология. – 2021. – Т. 29. №2 (115). – С. 250–282. – DOI 10.15507/2413-1407.115.029.202102.250-282. – EDN DRDSQO.

48. Красницкий В.А. Налоговая политика в условиях рыночной экономики в Российской Федерации: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2009. – 377 с.

49. Крохина Ю.А. Бюджетное право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 374 с.

50. Лексин В.Н. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья 11. Региональная Россия начала XXI века: новая ситуация и новые подходы к ее исследованию и регулированию / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 2004. – №8. – С. 13–32. – EDN PGKUJT.

51. Леонов С. Н. «Модельный» бюджет: особенности формирования и реализации // Известия Байкальского государственного университета. – 2019. – Т. 29. №2. – С. 314–323.

52. Методика комплексного анализа и оценки уровня экономической безопасности предприятия / Д.А. Коробейников, О.М. Коробейникова, Т.А. Дугина, Е.С. Шемет // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. – 2021. – Т. 15. №3. – С. 73–85. – DOI 10.14529/em210308. – EDN CHBQIW.

53. Минаков А.В. Основы разработки экономико-статистической модели бюджетно-налоговой безопасности регионов России / А.В. Минаков // Вестник экономической безопасности. – 2019. – №4. – С. 318–323. – DOI 10.24411/2414-3995-2019-10265. – EDN QNQLFG.

54. Морозова Е.А. Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации: специальность 08.00.14 «Мировая экономика», 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2009. – 49 с. – EDN NKTNAZ.

55. Мурзина Е.А. Индикативный анализ налоговой безопасности региона / Е.А. Мурзина, М.С. Шемякина // Экономические науки. – 2020. – №193. – С. 98–104. – DOI 10.14451/1.193.98. – EDN DWAAHN.

56. Науменкова Н.В. Налоговая безопасность региона как фактор обеспечения финансовой устойчивости / Н.В. Науменкова, А.В. Шевченко, Е.Ю. Филатова // Актуальные проблемы менеджмента, экономики и экономической безопасности: материалы II Междунар. науч. конф. (Костанай, 28 сент. 2020 г.) / редкол.: О.В. Мишулина [и др.] – Чебоксары: Сред», 2020. – С. 142–145.

57. Никифорова А. А. Факторы финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета: дис. ... канд. экон. наук. – Волгоград, 2018. – 215 с.

58. Никулина Е.В. Моделирование и прогнозирование бюджетно-налоговой безопасности регионов России / Е.В. Никулина, И.В. Чистникова, А.В. Орлова. – Белгород: Эпицентр, 2015. – 100 с. – ISBN 978-5-9907741-0-0. – EDN XXFKZX.

59. Нуртдинов Р.М. Бюджетная система Российской Федерации. Курс лекций. Казань [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://kpfu.ru/docs/F527917524/1_KursL.pdf

60. Паздникова Н.П. Оценка бюджетной безопасности региона в условиях стратегических преобразований / Н.П. Паздникова, А.А. Ковшаров, Н.Г. Глазкова // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. №1. – С. 154–161. – DOI 10.15688/re.volsu.2019.1.14. – EDN QDYGUJ.

61. Перко Н.В. Методические подходы к оценке финансово-бюджетной безопасности муниципальных образований / Н.В. Перко // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. – 2013. – №1. – С. 21–28. – EDN QVOPUN.

62. Радостева М.В. Налоговая нагрузка и методы ее оценки в современных условиях / М.В. Радостева // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. – 2017. – №9 (258). – С. 71–76. – EDN ZCJEOZ.

63. Райзберг Б.А. Словарь современных экономических терминов / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 511 с.

64. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для вузов / Л.Л. Игонина [и др.]; под ред. Л.Л. Игониной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 555 с.

65. Рейхерт Н.В. Экономический рост России: оценка и прогнозы / Н.В. Рейхерт // Наука Красноярья. – 2019. – Т. 8. №4–3. – С. 73–83. – EDN VRVENU.

66. Рейхерт Н.В. Оценка воздействия муниципальной реформы на демографические, социальные и экономические процессы региона / Н.В. Рейхерт, С.М. Сапожникова // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2020. – №4 (64). – С. 3. – EDN IYRGQJ.

67. Родионова И.А. Региональная экономика: учеб. пособ. для студентов экон. специальностей / И.А. Родионова. – М.: Экзамен, 2003. – 382 с.

68. Рыкунова В.Л. Разработка методики определения пороговых значений индикаторов налоговой безопасности муниципальных образований / В.Л. Рыкунова, Л.В. Севрюкова, И.О. Кирильчук // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2019. – Т. 9. №4 (33). – С. 117–125. – EDN FPOVRA.

69. Сапожникова С.М. Экономическая безопасность: теоретические и практические подходы / С.М. Сапожникова, Н.В. Рейхерт. – Чебоксары: Среда, 2021. – 120 с. – ISBN 978-5-907411-42-5. – DOI 10.31483/a-10305. – EDN GYIRZD.

70. Селюков М.В. Направления развития структурных элементов налогового механизма с позиций обеспечения налоговой безопасности региона: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2018. – 265 с.

71. Слепнева Ю.В. Налоговая безопасность: сущность и факторы, ее определяющие на уровне региона / Ю.В. Слепнева // Наука и бизнес: пути развития. – 2017. – №1(67). – С. 40–45. – EDN YGUVFN.

72. Словарь финансово-экономических терминов / А.В. Шаркова, А.А. Килячков, Е.В. Маркина [и др.]; под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. М.А. Эскиндарова. – М.: Дашков и К°, 2015. – 1168 с.

73. Сулейманов М.М. Основы бюджетного и налогового федерализма: учебное пособие / М.М. Сулейманов. – М.: Перо, 2013. – 125 с.

74. Тимофеева И.Ю. Налоговая безопасность государства, бизнеса и общества: концепция и методология: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2011. – 433 с.

75. Ткачева Т.Ю. Бюджетно-налоговые механизмы устойчивого развития регионов: теория и методология: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2019. – 377 с.

76. Ткачева Т.Ю. Современные тенденции формирования бюджетно-налоговой безопасности региона / Т.Ю. Ткачева // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2013. – №2 (47). – С. 55–61. – EDN QYSCDL

77. Туркина О.В. Влияние кризиса на доходы и расходы бюджета Приморского Края / О.В. Туркина, Т.И. Андреева // Проблемы современной экономики: материалы IV Международной научной конференции. – Челябинск: Два комсомольца, 2015. – С. 123–130. – EDN TREFB.

78. Ултургашева О.Г. Экономическая сущность и структура инвестиционного потенциала региона / О.Г. Ултургашева, А.В. Лавренко, Д.А. Профатиллов // Проблемы современной экономики. – 2011. – №1 (37). – С. 227–229. – EDN OJNGBL.

79. Ульямбаева А.О. Региональная экономическая безопасность: учебно-практическое пособие по специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность» специализации 01 «Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности». – Ульяновск: Зebra, 2017. – 59 с. – ISBN 978-5-6040339-1-3. – EDN ZTOWEF

80. Ускова Т.В. Бюджетная безопасность региона в контексте устойчивого развития / Т.В. Ускова, С.С. Копасова // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – №4 (44). – С. 24–33. – EDN OPVWTN.

81. Федорова А.Ю. Особенности формирования регионального бюджета / А.Ю. Федорова, Н.И. Дорожкина, Н.М. Турбина // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – Т. 12. №5. – С. 144–153. – EDN ZTMEAT.

82. Федоткина О. П. Финансово-инвестиционный потенциал региона в контексте устойчивого развития // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2014. – №3 (39). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/3909/>

83. Цвилий-Букланова А.А. Угрозы налоговой безопасности России в контексте современного развития государства / А.А. Цвилий-Букланова // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2010. – №1 (22). – С. 41–48. – EDN NAXGOX.

84. Шабает Р.Э. Совершенствование методов оценки и регулирования налоговых рисков субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. – М., 2017. – 198 с.

85. Шевцова Т.П. Влияние налоговой нагрузки на социально-экономическое развитие Смоленской области // Социально-экономическое развитие региона: опыт, проблемы, инновации. сборник научных статей по материалам докладов и сообщений VIII Международной научно-практической конференции. Смоленский филиал Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2021. – С. 82–85.

86. Шемякина М.С. Налоговая безопасность территории и ее обеспечение в условиях развития цифровой экономики / М.С. Шемякина // Экономические науки. – 2020. – №192. – С. 219–223. – DOI 10.14451/1.192.219. – EDN YQERAA.

87. Яндиев М.И. Региональные бюджеты на современном этапе развития межбюджетных отношений // Новая экономика: проблема становления в условиях глобализации: сборник статей преподавателей, аспирантов и соискателей. Владимирский государственный университет. Владимир, 2009. – С. 322–323.

88. Государственный долг субъектов Российской Федерации и долг муниципальных образований. 2021 год (ежемесячные данные с 01.02.2021 по 01.01.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/subdbt/2021/?id_65=135549-obem_i_struktura_gosudarstvennogo_dolga_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_dolga_munitsipalnykh_obrazovaniy_na_1_yanvarya_2022_g

89. Данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2022 года в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 15.06.2009 № 806-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/document/>

90. Данные об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 марта 2022 года. Режим доступа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/document/>

91. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Смоленской области в 2020 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://prirod.admin-smolensk.ru/files/283/doklad-o-sostoyanii-i-obohrane-okruzhayuschej-sredy-smolenskoj-oblasti-v-2020-godu.pdf>

92. Информация о параметрах предоставления субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям) бюджетных кредитов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/>

93. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_sube

94. Как развивать бюджетный федерализм? // Гайдаровский форум. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gaidarforum.ru/ru/programme-2022/2487/>

95. Какие республики в СССР содержали остальных? Об этом сообщает «Рамблер» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://finance.rambler.ru/markets/42129853/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

96. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (утв. Минфином России) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/gen_html/?id=129139&fld=HTML_MAIN

97. Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне (в целях реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений на муниципальном уровне). – М., 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/methodology/?id_39=132086-metodicheskie_rekomendatsii_po_predostavleniyu_gorizontalnykh_subsidii_na_munitsipalnom_urovne

98. Межбюджетные отношения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.grandars.ru/student/finansy/mezhbyudzhethnyetnosheniya.html>

99. Минтимер Шаймиев был политически мудр, и Ельцин был тоже не кровопийца // Реальное время. Режим доступа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://realnoevremya.ru/articles/183260-ves-rossiyskiy-federalizm-nachalsya-s-vizita-elcina-v-tatarstan>

100. Открытый бюджет города Москвы. Режим доступа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://budget.mos.ru/services/training/lesson/2>

101. Открытый бюджет для граждан. Глоссарий [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dfei.adm-nao.ru/byudzheth-dlya-grazhdan/glossarij/>

102. Отчет Губернатора Смоленской области о результатах деятельности Администрации Смоленской области в том числе по вопросам, поставленным Смоленской областной думой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.admin-smolensk.ru/our_region/otchety/otchet_o_rezultatah_deyatelnosti_administracii_smolenskoj_ob

103. Официальный портал органов власти Смоленской области. Лента новостей 2022 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://admin-smolensk.ru/novosti/news/news_14441-html/

104. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Смоленской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sml.gks.ru/>

105. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Брянской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bryansk.gks.ru/>

106. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калужской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kalugastat.gks.ru>

107. Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tverstat.gks.ru>

108. Правительство утвердило правила льготных бюджетных кредитов для регионов. 16 июля 2021 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/42780/>

109. Список регионов (субъектов, областей) России 2022 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.statdata.ru/spisok-regionov-rossii-s-kodamy>

110. Стратегия социально-экономического развития Смоленской области до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://econ.admin-smolensk.ru/files/410/prilozhenie-k-981.pdf>

111. Счетная палата: от анализа бюджетного федерализма до инновационного развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bujet.ru/article/437785.php>

112. Справочник субъектов Российской Федерации – SSRF.ARJ, SSRF_W.ARJ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nalog.gov.ru/rn67/program/5961292/>

113. Федеральная налоговая служба. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html?statDate=&level=0&fo=1&ssrf=67>

114. Федеральная налоговая служба Смоленской области. Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nalog.gov.ru/rn67/ifns/6732/>

115. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. Министерство финансов Российской Федерации приказ от 14.11.2019 №1031 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента». Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/564126465>

Приложения

Приложение 1

Участники бюджетного процесса на региональном и местном уровне



Участники бюджетного процесса на местном уровне



Приложение 2
Таблица

Особенности полномочий участников бюджетного процесса региона и муниципалитета

Участник	Бюджетные полномочия
Высшее должностное лицо субъекта РФ (глава муниципального образования)	Вносит на рассмотрение законодательного органа региональной власти (представительного органа местного самоуправления) проекты законов соответствующих бюджетов с необходимыми документами и материалами, других законов о регулировании бюджетного процесса и о внесении изменений в них; устанавливает должностных лиц, уполномоченных представлять указанные проекты законов
Законодательные органы государственной власти субъекта РФ (представительные органы местного самоуправления)	Рассматривают и утверждают проекты региональных (местных) бюджетов; осуществляют контроль за их исполнением; утверждают отчет об исполнении соответствующих бюджетов; формируют и определяют правовой статус органов внешнего государственного финансового контроля; осуществляют иные бюджетные полномочия
Исполнительные органы региональной власти (исполнительно-распорядительные органы МО)	Обеспечивают составление проекта бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана); вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение законодательных (представительных) органов; обеспечивают исполнение бюджета и составление бюджетной отчетности; представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательных (представительных) органов; обеспечивают управление государственным долгом субъекта РФ (муниципальным долгом), осуществляют иные полномочия
Финансовые органы исполнительного органа субъекта РФ (исполнительно-распорядительных органов МО)	Непосредственно осуществляют составление проекта регионального (местного) бюджета (проекта бюджета и среднесрочного финансового плана), представление его с необходимыми документами и материалами для внесения в законодательный (представительный) орган, организацию исполнения бюджета, устанавливают порядок составления бюджетной отчетности, ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета

Продолжение таблицы

Участник	Бюджетные полномочия
Контрольно-счетные органы субъектов РФ (МО)	Проводят экспертизу проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства РФ, в том числе обоснованности показателей бюджетов; экспертизу государственных (муниципальных) программ; аудит эффективности бюджетных средств; анализ и мониторинг бюджетного процесса, в том числе подготовку предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства РФ; подготовку предложений по совершенствованию осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита; осуществляют другие бюджетные полномочия по вопросам, установленным Законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»
Органы испол. власти субъекта РФ (орган /должностное лицо местной адм.), упол. осуществлять внутр. фин. контроль	Осуществляют контроль за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации региональных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий; анализ осуществления главными администраторами средств соответствующего бюджета внутреннего финансового контроля и аудита; иные бюджетные полномочия
Органы управления ТФОМС субъекта РФ	Осуществляют непосредственное составление проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта РФ; устанавливают порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи данного бюджета; составляют отчетность об его исполнении; обеспечивают исполнение данного бюджета
Центральный банк РФ и др. кредит. орг., осущ. отдельные операции со средствами бюджета	ЦБ РФ обслуживает счета бюджетов; при отсутствии его учреждений на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджета, выполняют функции по обслуживанию счетов бюджетов, а также могут привлекаться на основании агентского соглашения для осуществления операций по предоставлению и возврату бюджетных кредитов

Продолжение таблицы

Участник	Бюджетные полномочия
Главные распорядители бюджетных средств	<p>Обеспечивают результативность, адресность и целевой характер использования бюджетных средств в соответствии с утвержденными бюджетными ассигнованиями и лимитами бюджетных обязательств; формируют перечень подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств; ведут реестры расходных обязательств; осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета, составляют обоснования бюджетных ассигнований; составляют, утверждают и ведут бюджетную роспись, распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета; вносят предложения по формированию и изменению лимитов бюджетных обязательств и сводной бюджетной росписи; определяют порядок утверждения бюджетных смет подведомственных казенных учреждений; обеспечивают соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций, условий, целей и порядка, установленных при их предоставлении; формируют свою бюджетную отчетность; отвечают по денежным обязательствам подведомственных получателей бюджетных средств; осуществляют иные бюджетные полномочия</p>
Распорядители бюджетных средств	<p>Осуществляют планирование соответствующих расходов бюджета; распределяют бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств по подведомственным распорядителям и (или) получателям бюджетных средств и исполняют соответствующую часть бюджета; вносят предложения главному распорядителю бюджетных средств, в ведении которого находятся, по формированию и изменению бюджетной росписи; обеспечивают соблюдение получателями межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также иных субсидий и бюджетных инвестиций; в случае и порядке, установленных соответствующим главным распорядителем бюджетных средств, осуществляют отдельные бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств</p>

Продолжение таблицы

Участник	Бюджетные полномочия
Главные администраторы доходов бюджета	Формируют перечни подведомственных администраторов доходов бюджета; представляют сведения, необходимые для составления среднесрочного финансового плана, проекта бюджета, кассового плана; формируют и представляют бюджетную отчетность; ведут реестры закрепленных за ними источников доходов бюджета
Администраторы доходов бюджета	Осуществляют начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним, взыскание задолженности по платежам в бюджет, пеней и штрафов; принимают решение о возврате излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет, пеней и штрафов, а также процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, и представляют поручение в орган Федерального казначейства для осуществления возврата в установленном порядке; принимают решение о зачете (уточнении) платежей в бюджеты и представляют уведомление в орган Федерального казначейства; в случае и порядке, установленных главным администратором доходов бюджета, формируют и представляют главному администратору доходов бюджета сведения и бюджетную отчетность, необходимые для осуществления его полномочий; предоставляют информацию, необходимую для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах
Главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета	Формируют перечни подведомственных администраторов источников финансирования дефицита бюджета; осуществляют планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета; обеспечивают адресность и целевой характер использования выделенных ассигнований, предназначенных для погашения источников финансирования дефицита бюджета; распределяют бюджетные ассигнования по подведомственным администраторам источников финансирования дефицита бюджета и исполняют соответствующую часть бюджета

Окончание таблицы

Участник	Бюджетные полномочия
Администраторы источников финансирования дефицита бюджета	Осуществляют планирование (прогнозирование) поступлений и выплат по источникам финансирования дефицита бюджета, а также контроль за полнотой и своевременностью поступления в бюджет источников финансирования дефицита бюджета; обеспечивают поступления в бюджет и выплаты из бюджета по источникам финансирования дефицита бюджета; формируют и представляют бюджетную отчетность
Получатели бюджетных средств	Составляют и исполняют бюджетную смету; принимают и (или) исполняют в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) бюджетные обязательства; обеспечивают результативность, целевой характер использования бюджетных ассигнований; вносят соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств предложения по изменению бюджетной росписи; ведут бюджетный учет (обеспечивают ведение бюджетного учета); формируют бюджетную отчетность (обеспечивают формирование бюджетной отчетности) и представляют ее соответствующему главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств

Состав доходной части регионального бюджета



Структура расходов региональных бюджетов по основным группам



Приложение 6

Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, делегируемых на муниципальный уровень

Наименование переданного полномочия субъекта РФ		Дата субъектом РФ передачи полномочия
		2019 г. 2020 г.
62	Организовать перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, составив комиссию по делу несовершеннолетнего и зайти на прас и организовать деятельность этих комиссий; создавать административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях профилактики административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;	62
37	Формирование и использование земельных фондов	37
62	Поддержка сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными программами), развития и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта РФ, мероприятий мероприятий на развитие науки и научно-технологического и проектов в области развития культуры и иного и иные предпринимательства	62
22	Организовать транспортное обслуживание населения ввозимых ввозных, автообслужива предприятий, включая автовокзалы, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожных станциях в пригородном сообщении, осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковыми такси;	22
13	Организовать предоставление общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, создание условий для осуществления приема на учебу за счет средств областного бюджета в государственные образовательные организации субъектов РФ, финансирование получения дополнительного образования в частных, дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального, общего, среднего общего, среднего профессионального образования в частных образовательных организациях, осуществление образовательных мероприятий по развитию государственного управления, осуществление организационных мероприятий по развитию науки, культуры, искусства, физической культуры и спорта, туризма и молодежной политики;	13
28	Организовать предоставление общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, создание условий для осуществления приема на учебу за счет средств областного бюджета в государственные образовательные организации субъектов РФ, финансирование получения дополнительного образования в частных, дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального, общего, среднего общего, среднего профессионального образования в частных образовательных организациях, осуществление образовательных мероприятий по развитию государственного управления, осуществление организационных мероприятий по развитию науки, культуры, искусства, физической культуры и спорта, туризма и молодежной политики;	28
26	Организовать предоставление общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, создание условий для осуществления приема на учебу за счет средств областного бюджета в государственные образовательные организации субъектов РФ, финансирование получения дополнительного образования в частных, дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального, общего, среднего общего, среднего профессионального образования в частных образовательных организациях, осуществление образовательных мероприятий по развитию государственного управления, осуществление организационных мероприятий по развитию науки, культуры, искусства, физической культуры и спорта, туризма и молодежной политики;	26
22	Организовать и обеспечивать отдален и расширение детей (за исключением организации отдален детей в кинотеатрах и др.)	21
59	Внебюджетная бюджетности муниципалитетов организаций в порядке установления федерального закона	60
20	Осуществление мероприятий в области охраны труда, предосторожных трудовыми коллективами	20
62	Осуществление проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий, нацеленных на выявление, оценку для выявления опасности для людей, объектов, имущества, окружающей среды, для выявления опасности для людей, объектов, имущества, окружающей среды, для выявления опасности для людей, объектов, имущества, окружающей среды и для выявления опасности для людей, объектов, имущества, окружающей среды;	35
48	Обеспечение безопасности при проведении религиозных мероприятий, в том числе для детей, сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилищно-коммунального хозяйства;	49
9	Субсидирование от посетителей, входящих в муниципальный район, необеспеченной для выдачи	8
12	Принятие муниципальных нормативных правовых актов	11
11	Осуществление регионального государственного жилищного надзора, регулирование отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта имущества в многоквартирных домах, осуществление мероприятий по привлечению жилищных организаций к управлению многоквартирными домами	10
20	Установление подведомства государственному или муниципальному учреждению в соответствии с действующим законодательством субъекта РФ	20
6	Осуществление уполномоченной администрации региональных соглашений, территориальных соглашений и соглашений с компаниями добывающих углеводородов	6
5	Организовать и обеспечивать защиту экологической обстановки и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ	6

Распределение количества муниципальных образований по видам муниципальных образований
в зависимости от доли дотаций в 2020 году

Доля дотаций*	Доля соответствующих муниципальных образований в их общем количестве, %**								
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО	МО
Менее 5%	15,3	20,5	3,4	47,2	12,4	80,0	15,8	77,1	10,0
в том числе муниципальные образования, не получающие дотации, в т. ч. замененной дополнительными нормативами отчислений	5,0	5,6	0,5	14,5	3,7	40,0	15,8	57,3	6,7
от 5% – до 19,9%	20,6	24,3	16,5	30,4	20,3	20,0	0	7,3	0
от 20% – до 49,9%	35,4	44,5	50,6	17,1	35,7	0,0	47,4	6,3	20,0
50% и более	28,7	10,8	29,4	5,4	31,6	0,0	36,8	9,4	70

* Доля дотаций, в том числе замененных дополнительными нормативам отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет, в общем объеме доходов местного бюджета, за исключением субвенций и иных межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий в соответствии с заключенными соглашениями;

** ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением, ВГР – внутригородской район, ВГ МО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, МО - муниципальный округ

Сокращение разрыва в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований
после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности
в разрезе видов муниципальных образований в 2020 году

Выравнивание	ГО	МР	ГП	СП	ВГМО	МО
Минимальный уровень бюджетной обеспеченности по муниципальным образованиям субъекта РФ						
до выравнивания	1,31	0,85	1,28	0,20	0,16	0,18
после выравнивания	3,78	3,99	2,24	2,18	0,62	1,32
Максимальный уровень бюджетной обеспеченности по муниципальным образованиям субъекта РФ						
до выравнивания	3,48	2,78	3,35	9,65	5,49	1,24
после выравнивания	3,99	4,59	3,82	10,85	6,85	1,81
Величина разрыва в уровне бюджетной обеспеченности (в разах)						
до выравнивания	4,86	6,40	48,13	94,27	66,77	9,26
после выравнивания	1,59	1,82	2,70	10,15	32,13	1,25

1) ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ВГМО – внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, МО - муниципальный округ;

2) показатели усреднены по количеству субъектов РФ, в которых муниципальные образования соответствующего вида получали дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности;

3) городские округа с внутригородским делением в 2020 году не получали дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности из регионального бюджета и не осуществляли выравнивание внутригородских районов.

Финансовая помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, 2020 г.

Показатели	Всего по муниципальным образованиям	ГП	СП	ВГР	ВГМО
Объем, млрд. рублей					
Всего	38,52	9,85	28,26	0,34	0,07
Утвержденный законом субъекта Российской Федерации	25,64	4,79	20,62	0,17	0,07
Замененный дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ	1,65	1,33	0,32	0,00	0,00
Переданный муниципальным районам (городским округам с внутригородским делением) в форме полномочий по расчету и предоставлению дотаций бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов)	11,23	3,73	7,33	0,17	0,00
Структура, в % от общего итога					
Утвержденный законом субъекта Российской Федерации	66,6%	48,6%	72,9%	49,4%	100,0%
Замененный дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ	4,3%	13,5%	1,1%	0,0%	0,0%
Переданный муниципальным районам (городским округам с внутригородским делением) в форме полномочий по расчету и предоставлению дотаций бюджетам городских, сельских поселений (внутригородских районов)	29,2%	37,9%	25,9%	50,6%	0,0%

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Александрова Елена Анатольевна
Сапожникова Светлана Михайловна
Рейхерт Наталья Владимировна

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ
БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА**

Монография

Чебоксары, 2022 г.

Компьютерная верстка *Е.В. Кузнецова*
Дизайн обложки *Н.В. Фирсова*

Подписано в печать 25.07.2022 г.

Дата выхода издания в свет 02.08.2022 г.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 17,67. Заказ К-1013. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12
+7 (8352) 655-731
info@phsreda.com
<https://phsreda.com>

Отпечатано в Студии печати «Максимум»
428005, Чебоксары, Гражданская, 75
+7 (8352) 655-047
info@maksimum21.ru
www.maksimum21.ru