

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 336.145.2(045)
Шешуков Д. Е., 2020

Анализ состава, структуры и динамики доходов и расходов регионального бюджета



Дмитрий Евгеньевич Шешуков, студент финансово-экономического факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Dmitrii E. Sheshukov, student, Financial and Economic Faculty, Financial University, Moscow, Russia
dmitrii.shev.1999@gmail.com

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается динамика изменения основных статей доходной и расходной частей регионального бюджета на примере Красноярского края за двадцатилетний период. В течение анализируемого периода времени автором были выявлены аномальные сдвиги в статьях краевого бюджета, что предопределило необходимость обоснования возможных причин и факторов, повлиявших на данные структурные изменения. Именно структура регионального бюджета, по мнению автора, подтверждает уровень индустриального развития края: превалирование налога на прибыль организаций, платежей при пользовании природными ресурсами, а также расходов на национальную экономику. Отдельно стоит рассмотреть и макроэкономические связи Красноярского края с азиатскими странами, которые, как показало исследование, отразились на источниках покрытия дефицита бюджета анализируемого субъекта и ряде статей неналоговых доходов. В статье выдвигаются предположения о возможных трансформациях в статьях краевого бюджета на среднесрочный период и определены рекомендации муниципальным органам власти в части проведения возможных действий в целях достижения сбалансированности регионального бюджета.

Ключевые слова: краевой бюджет; налоговые поступления; источники покрытия дефицита регионального бюджета

Для цитирования: Шешуков Д. Е. Анализ состава, структуры и динамики доходов и расходов регионального бюджета. *Научные записки молодых исследователей*. 2020;8(3):57-66.

Научный руководитель: **Макашина О.В.**, доктор экономических наук, профессор, профессор Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific adviser: **Makashina O.V.**, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Department of Public Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Analysis of the Composition, Structure, and Dynamics of Income and Expenditure of the Regional Budget

ABSTRACT

The article deals with the dynamics of changes in the main items of the revenue and expenditure parts of the budget of the Krasnoyarsk Territory over two decades. During the analyzed period, the author revealed abnormal conditions in the articles of the regional budget, which determined the need to justify the possible causes and factors that influenced these structural changes. According to the author, the structure of the regional budget confirms the level of industrial development of the region. It means the prevalence of the corporate income tax, payments for the use of natural resources, as well as expenses for the national economy. Moreover, it is worth considering the macroeconomic ties of the Krasnoyarsk Territory with Asian countries, which, as the study showed, were reflected in the sources of covering the budget deficit of the analyzed entity and several non-tax revenue articles. The article makes assumptions about possible transformations in the items of the regional budget for the medium term. It defines recommendations to municipal authorities regarding the possible actions to achieve a balanced regional budget.

Keywords: territorial budget; tax revenues; sources of covering the regional budget deficit

For citation: Sheshukov D.E. Analysis of the composition, structure, and dynamics of income and expenditure of the regional budget. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers*. 2020;8(3):57-66.

Введение

Красноярский край, на примере которого проведен анализ регионального бюджета, является одной из наиболее экономически развитых административно-территориальных единиц Российской Федерации. Субъект стабильно входит в десятку регионов России по производству Валового регионального продукта (далее — ВРП). Большую часть ВРП региона формируют такие отрасли экономики, как горнодобывающая промышленность, цветная металлургия и лесопереработка. Необходимо отметить и тот факт, что достоинством экономики края служит ярко выраженная экспортная направленность: субъект входит в состав пятнадцати регионов России, обеспечивающих в общей сложности более 75% товарообмена страны с зарубежными контрагентами.

Анализ динамики изменения доходных статей регионального бюджета

Данная характеристика региона нашла отражение и в структуре краевого бюджета Красноярского края в период 2000–2019 гг. (рис. 1).

Подавляющую часть рассматриваемого периода (2002–2019 гг.) в регионе совокупные расходы преобладали над совокупными доходами, фиксируя проблему несбалансированности регионального бюджета, что является характерным не только для анализируемого субъекта, но и для большинства субъектов Российской Федерации [1]. Для обоснования данной динамики состояния бюджета Красноярского края стоит принять во внимание причины появления бюджетного дефицита, среди которых можно назвать следующие: не-

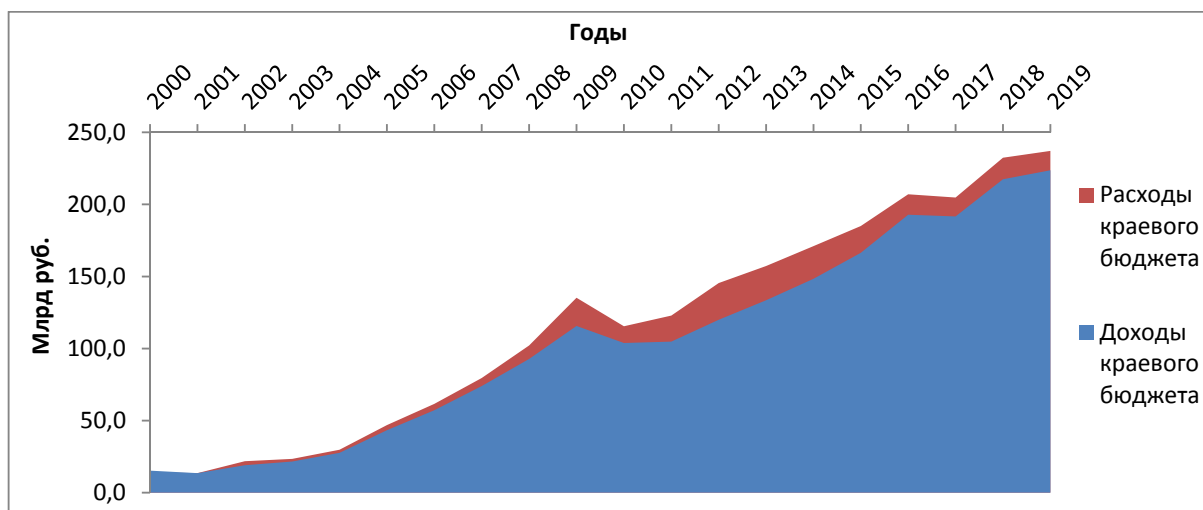


Рис. 1. Динамика изменения доходов и расходов краевого бюджета за 2000–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

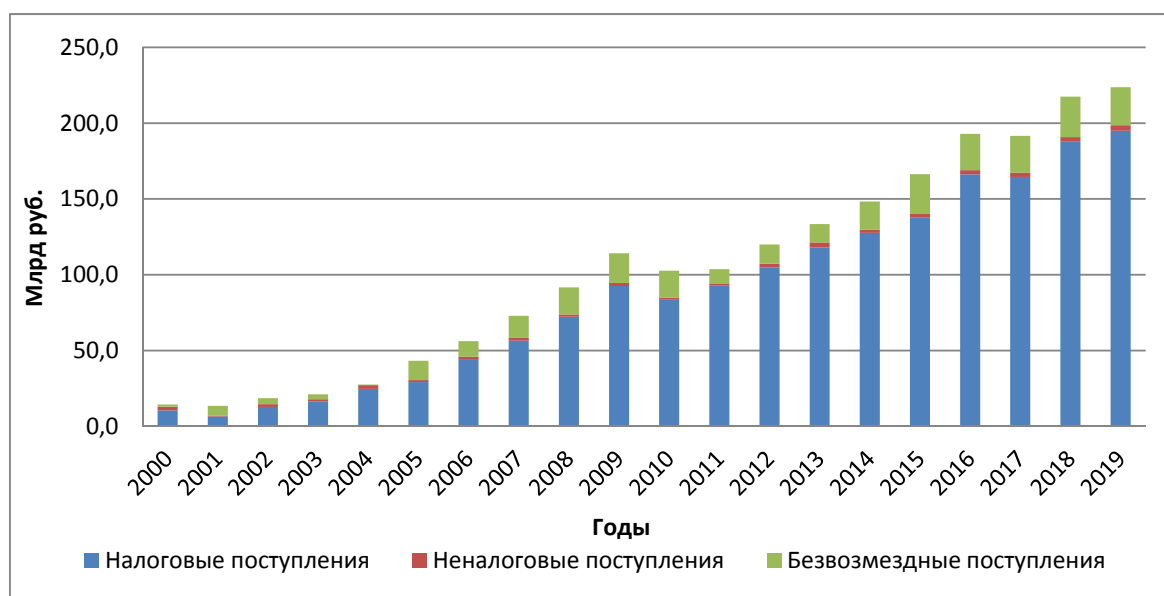


Рис. 2. Динамика изменения доходных поступлений краевого бюджета за 2000–2019 гг. по структурным элементам

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

стабильная экономическая ситуация как на уровне государства (в конце 2009 г. дефицит бюджета вырос в 2 раза по сравнению с аналогичным показателем годом ранее, а среднее значение превышения расходов над доходами начиная с 2009 г. стало равняться 17,8 млрд руб., до 2009 г. — 4,2 млрд руб.), так и на международном уровне, который стоит рассматривать ввиду исторически сформированных экономических связей с азиатскими странами, в основе которых лежит экспорт органической продукции из региона; средний ежегодный темп прироста расходов преобладает над аналогич-

ным коэффициентом для доходов (17,4 и 16,3% соответственно), а также нестабильность национальной валюты ввиду увеличения обменного курса (на 30.12.2007 г. — 24,55 руб./долл., на 30.12.2018 г. — 69,47 руб./долл.¹).

В рамках проведенного комплексного анализа краевого бюджета рассмотрен состав совокупных доходов бюджета Красноярского края за 2000–2019 гг. (рис. 2).

¹ Центральный банк Российской Федерации. Официальные курсы валют на заданную дату, устанавливаемые ежедневно. URL: https://www.cbr.ru/currency_base/daily/?date_req=31.12.2017 (дата обращения: 06.10.2019).

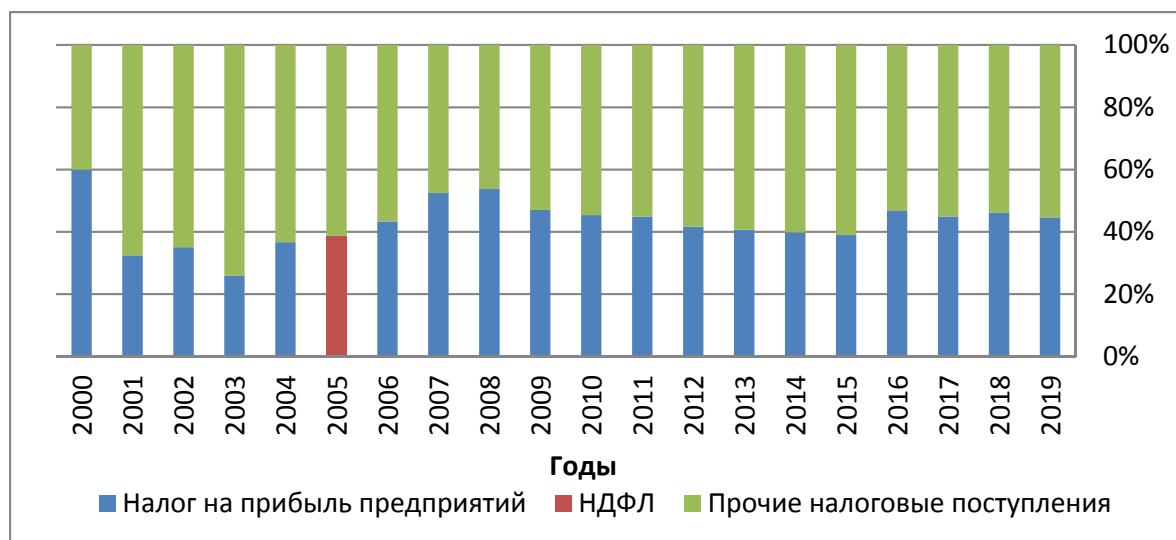


Рис. 3. Динамика изменения структуры налоговых поступлений в Красноярском крае в период 2000–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

Приведенная динамика свидетельствует о преобладании налоговых поступлений за весь рассматриваемый период, что не является исключением с точки зрения методологии [2, 3]. Увеличение налоговых поступлений, и, как следствие, всех совокупных доходов может быть вызвано увеличением доходов хозяйствующих субъектов, которые, в свою очередь, определяют уровень доступа к различным экономическим благам, что свидетельствует о высоком уровне деловой активности в рассматриваемом регионе². Их динамика зависит от политических, социальных и экономических изменений в обществе в целом [4]. Подтверждением влияния последнего фактора могут являться систематическое падение доходов — налогооблагаемой базы — в конце 2010 г. и замедление темпа роста доходных поступлений во время валютного кризиса 2014–2015 гг.

Неналоговые доходы также показывают положительную тенденцию, однако данный компонент составляет наименьшую часть доходных поступлений краевого бюджета, что свидетельствует о низкой результативности управления имуществом, находящимся у региональных органов власти в собственности. Однако динамика изменения данной состав-

ляющей совокупных доходов отражает незначительное улучшение ситуации, начиная с 2012 г., когда показатель достиг наибольшего среднего значения за весь рассматриваемый период, — 2,8 млрд руб.

Исследуя динамику безвозмездных поступлений, стоит принять во внимание, что использование регионом данного доходного источника происходит в целях решения проблемы уменьшения доходной базы регионального бюджета в периоды сокращения экономического потенциала края, а в рамках бюджетной системы в целях межбюджетного выравнивания доходов бюджетов — для повышения устойчивости экономического развития страны [5]. Рост безвозмездных поступлений в регионе был зафиксирован еще в 2005 г. (12,7 млрд руб.), что превысило сумму данного доходного источника за предшествующий отчетный период более чем в 35 раз (0,4 млрд руб.), что стало следствием падения объемов сбора одного из основных доходных источников — налога на прибыль предприятий. Снижение его доли было зафиксировано в общей структуре налоговых поступлений (рис. 3). Затрагивая вопрос использования безвозмездных поступлений в регионе, необходимо отметить, что расходование данного элемента совокупных доходов края производится по трем направлениям, утвержденным правительством Красноярского края: «Высокое качество жизни», «Развитая

² Красноярский край. Инвестиционный портал. Край в цифрах и фактах. URL: <http://krskinvest.ru/pages/kraj-v-cifra> (дата обращения: 06.10.2019).

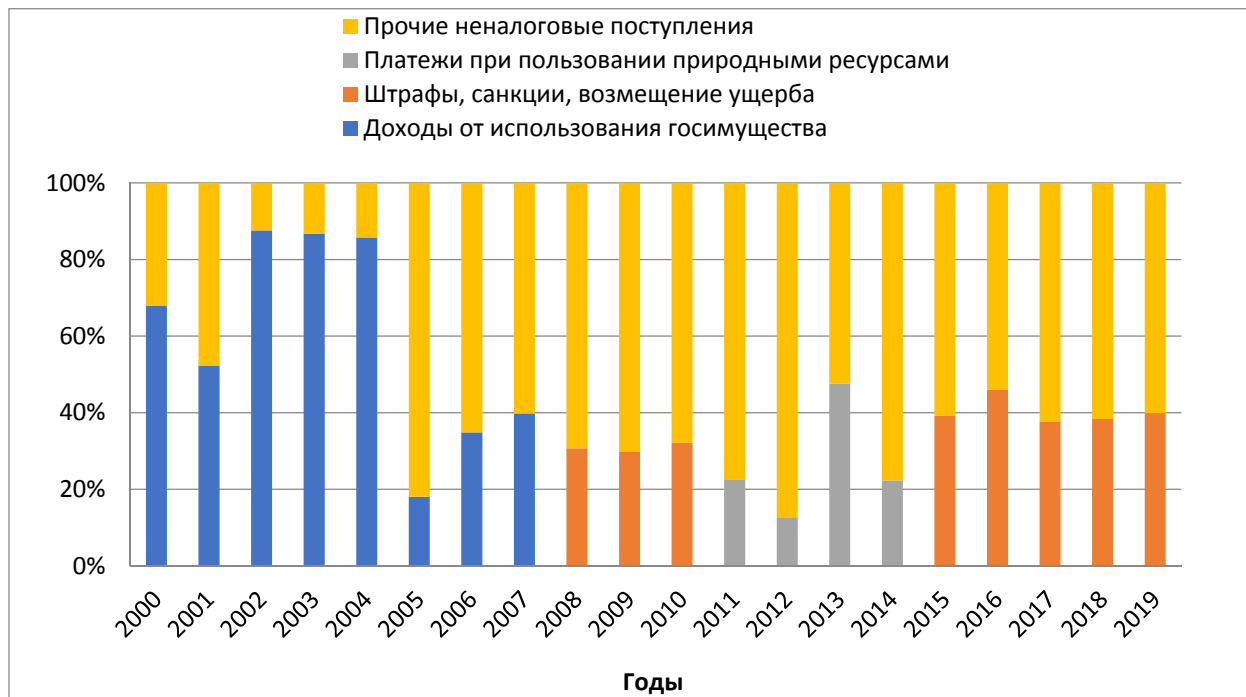


Рис. 4. Динамика изменения структуры неналоговых поступлений в Красноярском крае в период 2000–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

экономика» и «Эффективное государственное и муниципальное управление»³.

В целях формирования целостного представления о доходной части краевого бюджета стоит разобрать каждый из ее элементов (рис. 3–5).

Как и для большинства российских субъектов, доминирующими налоговыми поступлениями являются налог на прибыль предприятий, занимающий большую долю в налоговых доходах региона за рассматриваемый период, и налог на доходы физических лиц, преобладающий в 2005 г. В среднем доля преобладающего элемента в анализируемой группе совокупных доходов краевого бюджета за 2000–2019 гг. принимает значение 47%.

Как указывалось ранее, ввиду сокращения доли налога на прибыль организаций в 2005 г. лидерство в составе налоговых поступлений региона занял НДФЛ, величина которого находится в зависимости от доходов населения региона, а именно заработной платы. На сборы по НДФЛ в тот период времени оказывала

влияние степень конкурентоспособности функционирующих в крае компаний, способных выплачивать заработную плату работникам в большем или меньшем размере. Как итог, крупные компании, которые смогли создать большое количество рабочих мест, функционируя в Красноярском крае, позволили получить экономические преимущества региону перед менее развитыми субъектами страны.

Рассматривая поступления по налогу на прибыль предприятий, стоит акцентировать внимание на экономических субъектах – плательщиках данного прямого вида налогов. Значительная часть налоговых доходов приходится на крупнейших представителей различных секторов экономики края – транспортного, сельскохозяйственного, энергетического. На представителей описанных секторов экономики приходится 7–10% от совокупных налоговых доходов региона [6]. В частности, стоит упомянуть таких крупнейших налогоплательщиков, как ОАО «Красноярские железные дороги», ОАО «НК Роснефть», ОАО «Норникель» и других.

Также фактором, который потенциально мог оказать влияние на подобную структуру налоговых поступлений Красноярского края, является установление налоговых льгот, пре-

³ Красноярский край. Официальный портал. Государственные программы Красноярского края. URL: <http://www.krskstate.ru/government/gosprog> (дата обращения: 06.10.2019).

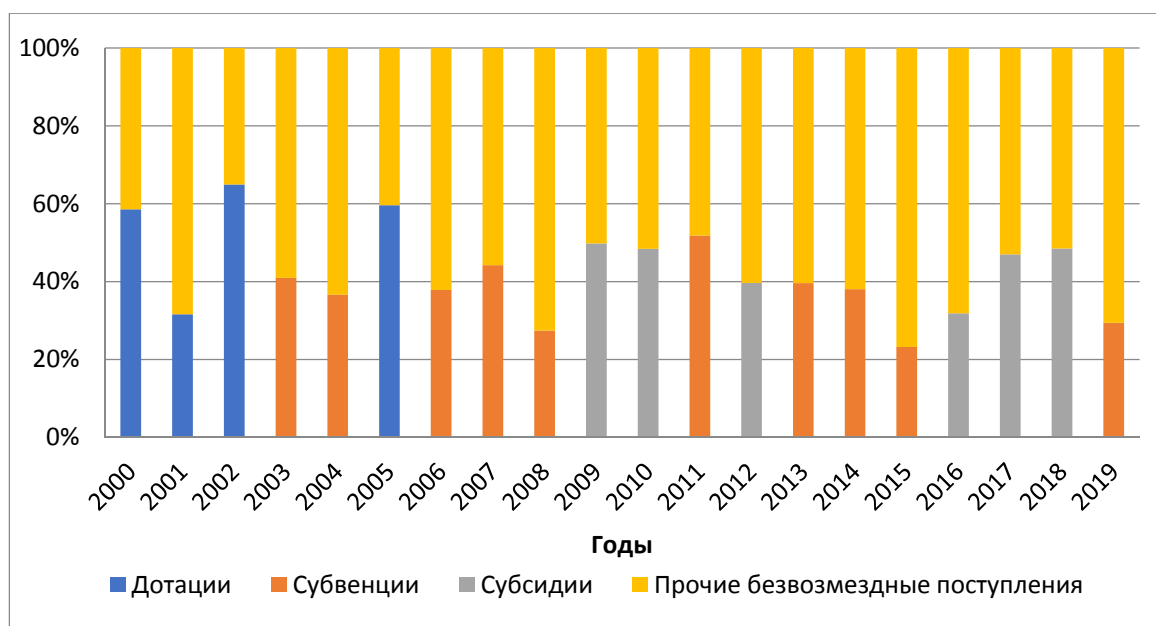


Рис. 5. Динамика изменения структуры безвозмездных поступлений в Красноярском крае в 2000–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

доставленных Законом Красноярского Края от 16.11.2017 № 4–1050 «О ставке налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджет края, для отдельных категорий налогоплательщиков». Действие данного нормативно-правового акта преимущественно распространяется на экономические субъекты, занятые в отрасли нефтедобычи; ставка налога на прибыль таких организаций устанавливается на уровне 13,5%.

В структуре неналоговых доходов наибольший удельный вес в различные периоды времени занимали доходы от использования государственного имущества, платежи при пользовании природными ресурсами и штрафы, санкции и возмещение ущерба. Поскольку в составе анализируемых поступлений отсутствует четко доминирующая статья, то возникает необходимость проведения разбора возможных причин постоянной смены преобладающего неналогового поступления.

До 2007 г. в поступлениях преобладал доход от использования государственного имущества, что отражает эффективность управления государственной и муниципальной собственностью. Полномочия по управлению государственной собственностью возложены на Агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края. Однако в силу замедления темпов экономического роста, а также перехо-

да национальной экономики в стадию рецессии, а затем и кризиса, повлиявшего на перераспределение финансовых ресурсов как между административно-территориальными единицами, так и между хозяйствующими субъектами, данный вид неналоговых поступлений перестал доминировать в данной группе доходов.

Среди наиболее вероятных причин преобладания штрафов, санкций и возмещения ущерба с 2008 г. можно назвать постепенное развитие систем автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения в Красноярском крае, поскольку в составе данной категории неналоговых поступлений в течение рассматриваемого периода большую долю занимали денежные взыскания (штрафы) за правонарушения в области дорожного движения.

Посткризисный период и период оживления экономики сопровождались ростом доли платежей при использовании природными ресурсами, что констатирует факт наличия огромной сырьевой базы в регионе, а сектор сельского хозяйства генерировал до 7% ВРП края. Валютный кризис 2014–2015 гг. отразился на падении общеэкономической конъюнктуры, что привело к уменьшению доли поступлений, связанных с природными ресурсами.

Представленная гистограмма по безвозмездным поступлениям, с учетом данных, при-

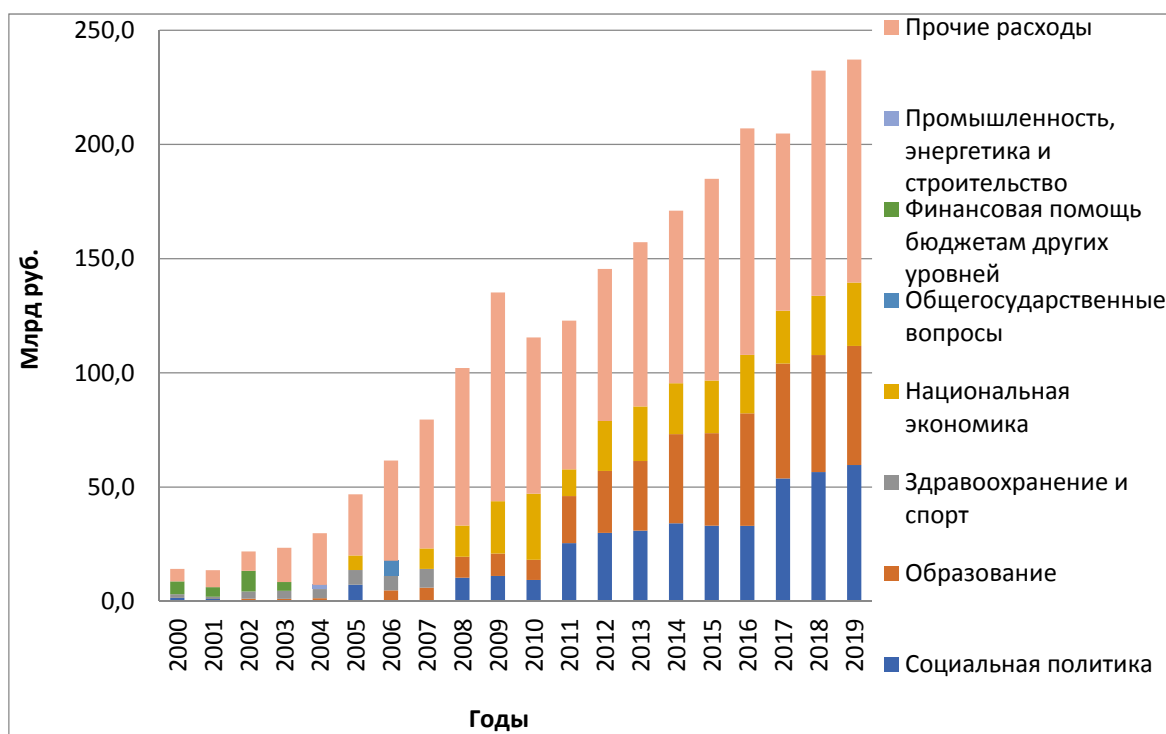


Рис. 6. Динамика изменения структуры расходования средств краевого бюджета в 2000–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

веденных на рис. 2, характеризует регион как преимущественно недотационный. Средняя доля преобладающих поступлений в составе безвозмездных доходов за анализируемый период – 49,3%. Дотации доминировали в составе данной группы совокупных доходов преимущественно до 2005 г., когда в целях устранения вероятности повышения цен на потребительские товары и услуги часть стоимости конечной продукции оплачивалась из предоставленных бюджетных средств. При этом стоит учитывать и тот факт, что инфляция в регионе в начале 2000-х принимала большие значения, чем в среднем по стране (например, на конец 2003 г. – 18,4% против 12%)⁴. Начиная с 2006 г. дотации уступили место прочим видам безвозмездных доходов. Субсидии, занимавшие лидирующее место среди всех безвозмездных поступлений в период кризиса 2009–2010 гг., а также посткризисный период 2016–2018 гг., были главным образом направлены на финансирование расходов в части поддержания темпов роста промышленности и параллельного

внедрения в производственный процесс новых технических устройств, что привело к значительному росту активной части основных фондов. Еще одним фактором, оказавшим влияние на данную структуру безвозмездных поступлений, является межбюджетные трансферты, направляемые на ликвидацию последствий стихийных бедствий. Конкретно для Красноярского края данные трансферты были адресованы на покрытие расходов по борьбе с лесными пожарами, обеспечение региона необходимым объемом ресурсов, сформировавших достаточный резерв в целях устранения вероятности повторения чрезвычайной ситуации.

Анализ динамики изменения расходных статей регионального бюджета

Рассмотрев основные составляющие доходных поступлений краевого бюджета, необходимо сопоставить полученные статистические параметры с достигнутыми результатами по расходованию средств в Красноярском крае в период 2000–2019 гг. (рис. 6).

В структуре совокупных расходов Красноярского края за последние 10 лет стабильно выделяются в качестве лидирующих позиций

⁴ Федеральная служба государственной статистики. Индексы потребительских цен на товары и услуги. URL: <https://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi?pl=1902001> (дата обращения: 06.10.2019).

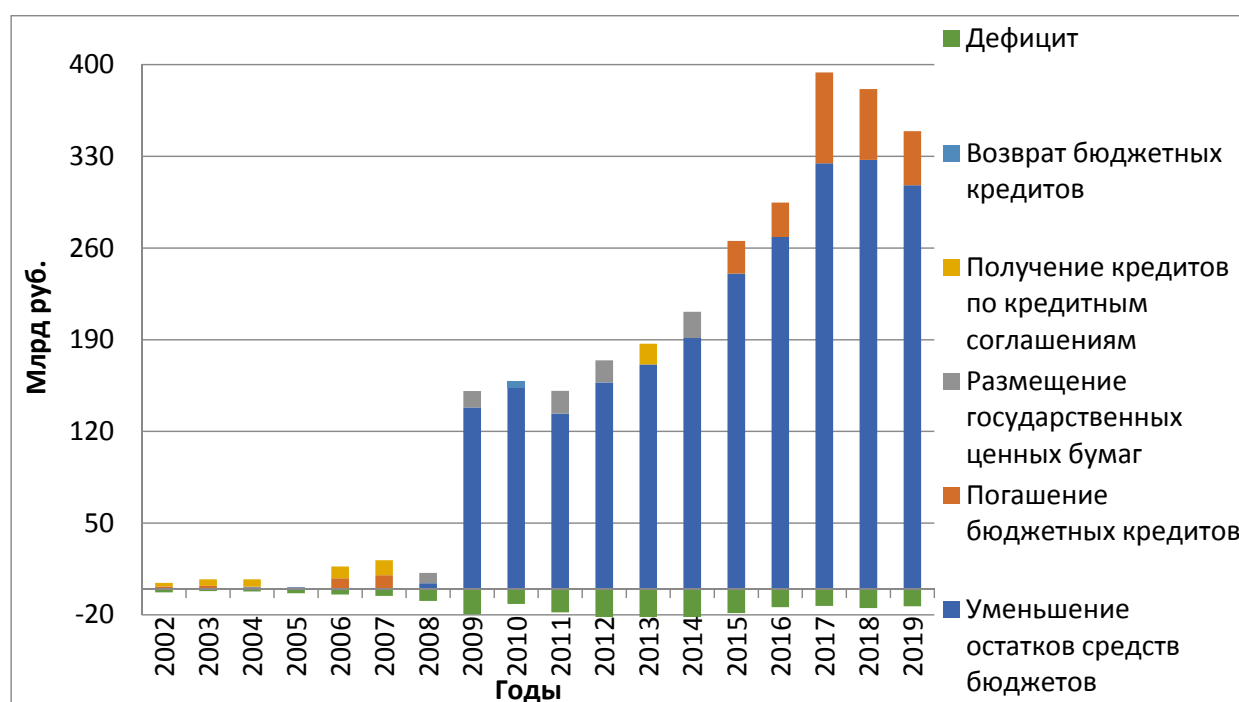


Рис. 7. Динамика изменения основных источников покрытия дефицита бюджета Красноярского края в 2002–2019 гг.

Источник: составлено автором на базе бюджетов Красноярского края за период 2000–2019 гг.

расходы на социальную политику, образование и национальную экономику. Первые две позиции можно обосновать наблюдаемой за последние 5 лет экономической напряженностью, которая стала результатом установления экономико-политических санкций, в связи с чем государственный аппарат предопределил увеличение социальной помощи гражданам в качестве приоритетного направления бюджетной политики. Расходы на образование и социальную политику в регионе преследуют цель диверсификации социальных поступлений населению, поскольку наблюдается сверхконцентрация экономики в двух муниципальных центрах — Красноярске и Ачинске, а также роста реальных располагаемых доходов населения, имеющих тенденцию к падению не только на уровне края⁵.

Используя данные, представленные в гистограмме, можно заключить, что в кризисный период 2008–2010 гг. большую часть совокупных расходов региона составляли расходы по разделу «Национальная экономика». Огромный

ресурсный потенциал в совокупности с достаточно важной ролью Красноярского края в ВРП государства диктовал потребность в финансировании расходов именно по данному направлению.

Интересным фактом является то, что расходы на здравоохранение и спорт входили в тройку расходов краевого бюджета до 2008 г. Расходы данного характера отличаются от расходов на социальную политику, поскольку эффективность вложений в сферу здравоохранения по большей части зависит от платежеспособности населения, и, как известно, до 2008 г. наблюдалась тенденция к росту реально располагаемых доходов год к году⁶. Однако новые потребности в получении медицинских услуг на платной основе вместе с депрессией экономической системы в начале 2009 г. повлияли на переориентацию вложений государства со сферы здравоохранения в социальную политику. Анализ расходов регионального бюджета показал недостаточное использование инструментов финансового стимулирования

⁵ Управление федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю. Социально-экономическое положение Красноярского края. URL: <http://web.krasstat.gks.ru/doklad/4/dok.htm> (дата обращения: 06.10.2019).

⁶ Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Динамика доходов населения. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/20946.pdf> (дата обращения: 06.10.2019).

инновационной деятельности региона [7], что могло бы повысить инвестиционную привлекательность субъекта.

Анализ динамики изменения источников покрытия дефицита регионального бюджета

Проанализировав доходные поступления и направления расходования средств краевого бюджета, стоит перейти к описанию динамики изменения дефицита регионального бюджета, подробнее остановившись на разборе источников его покрытия (рис. 7).

Рассмотрев данные представленной диаграммы, можно выделить достаточно резкий рост в стоимостном выражении уменьшения остатков средств бюджета как источника покрытия бюджетного дефицита с 2009 г. Данный источник имеет двойственный характер развития: с одной стороны, уменьшение остатков средств бюджета является одним из наиболее популярных методов среди субъектов Российской Федерации покрытия разрыва, вызванного превышением расходов над доходами, с другой стороны, изначально для уменьшения остатков средств необходимо, чтобы эта неиспользованная часть средств имела место, что может быть следствием или их нерационального использования, или формирования региональными структурами резервов, которые может использовать субъект в случае необходимой мобилизации. Такая точка зрения может иметь место, поскольку до 2004 г. Красноярский край имел достаточные средства для создания такого рода фондов, поскольку данные на рис. 6 демонстрируют, что средств региона хватало в том числе и для того, чтобы расходы на предоставление финансовой помощи другим субъектам России входили в тройку преобладающих расходов региона.

Данные, представленные на рис. 7, показывают, что в кризисные периоды среди основных источников покрытия бюджетного дефицита выделялось размещение государственных ценных бумаг. Данный факт можно связать с необходимостью привлечения значительного объема финансовых ресурсов в кратчайший период в целях дальнейшего перераспределения по направлениям, испытывающим дефицит финансирования в условиях нестабильной экономической конъюнктуры.

Выводы

Подводя итог анализу доходов и расходов бюджета Красноярского края, можно заключить, что структура краевого бюджета подтверждает уровень индустриального развития региона: преобладание налога на прибыль организаций, платежей при пользовании природными ресурсами, а также расходов на национальную экономику. Необходимо упомянуть и то, что значительную роль в формировании бюджета выбранного субъекта Российской Федерации сыграл характер экономических отношений региона с иностранными контрагентами — странами Азии, который сказался как на основных источниках покрытия дефицита бюджета, так и на изменениях в структуре безвозмездных поступлений и неналоговых доходов.

Сложившаяся структура краевого бюджета позволяет определить дальнейшие тенденции в изменении параметров бюджета. Так, ожидается дальнейший рост доли поступлений по налогу на прибыль предприятий, возможное изменение ситуации в структуре неналоговых доходов в части увеличения доли платежей при пользовании природными ресурсами и уменьшение доли дотаций в структуре безвозмездных поступлений. Маловероятными являются существенные изменения, которые произойдут в расходной части бюджета, но рост доли погашения бюджетных кредитов как источника финансирования дефицита краевого бюджета должен произойти в ближайшем будущем, так как Красноярский край пытается сократить свою бюджетную зависимость и перейти на модель самофинансирования. Однако не стоит забывать о стабильности национальной экономики, которая на данный момент переживает систематический спад, что, как было выявлено ранее, оказывает существенное влияние на статьи бюджета.

В результате можно говорить о том, что для достижения сбалансированности краевого бюджета правительству Красноярского края необходимо в первую очередь обеспечить эффективность расходования бюджетных средств, источником для финансирования которых должны являться налоговые и неналоговые поступления, а за счет значительных остатков средств бюджета погасить задолженность региона, которая образовалась в период 2000–2007 гг.

Список источников

1. Балынин И.В. Рейтинговая оценка субъектов Российской Федерации по уровню риска несбалансированности региональных бюджетов (на основе разработанной модели). *РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция*. 2014;3:104–109.
2. Ложечко А.С. Методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в области управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности. *Экономика и предпринимательство*. 2017;4–1:210–216.
3. Буздалина О.Б. Совершенствование методологических подходов к формированию доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. *Финансовая жизнь*. 2017;4:74–77.
4. Аландаров Р.А. Резервы роста доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2014;43(229):27–39.
5. Великороссов В.В., Макашина О.В., Донская С.Л. Межбюджетное выравнивание доходов бюджетов в целях повышения устойчивости экономического развития страны. *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2019;1(4):31–38.
6. Гайдук В.И., Духовенко В.С. Анализ бюджетной системы Краснодарского края как ключевого элемента региональной финансовой системы. *Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета*. 2015;(110):1340–1350.
7. Дуброва М.В. Инструменты финансового стимулирования инновационной деятельности региона. *Экономика и управление: проблемы и решения*. 2018;4(1):41–46.

Reference

1. Gaiduk V.I., Dukhovenko V.S. Analysis of the budget system of the Krasnodar Territory as a key element of the regional financial system. *Politematicheskii setevoi elektronnyi nauchnyi zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*. 2015;110:1340–1350. (In Russ.).
2. Dubrova M.V. Instruments for financial stimulation of innovative activity in the region. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya*. 2018;4(1):41–46. (In Russ.).
3. Velikorossov V.V., Makashina O.V., Donskaya S.L. Inter-budgetary equalization of budget revenues in order to increase the sustainability of the country's economic development. *Ekonomika i upravlenie: problemy i resheniya*. 2019;1(4):31–38. (In Russ.).
4. Lozhechko A.S. Methodological approaches to the formation of an effective and responsible budget policy in the field of revenue management of the budgets of the constituent entities of the Russian Federation in the conditions of economic uncertainty. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2017;4–1:210–216. (In Russ.).
5. Alandarov R.A. Growth reserves of the revenue base of the budgets of the budget system of the Russian Federation. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*. 2014;43(229):27–39. (In Russ.).
6. Balynin I.V. Rating assessment of the constituent entities of the Russian Federation by the level of risk of imbalance in regional budgets (based on the developed model). *RISK: Resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsia*. 2014;3:104–109. (In Russ.).
7. Buzdalin O.B. Improving methodological approaches to the formation of budget revenues of the constituent entities of the Russian Federation. *Finansovaya zhizn'*. 2017;4:74–77. (In Russ.).