

Исследования функционирования бюджетной системы региона



Мария Александровна

ПЕЧЕНСКАЯ

кандидат экономических наук

Институт социально-экономического развития территорий РАН
160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, marileen@bk.ru

Аннотация. Ведущую роль в формировании и развитии экономической структуры современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной экономической политики. Господствующее положение в рыночной экономике занимает финансовая система, оказывающая на неё управляющее воздействие через финансовые механизмы с помощью финансовых рычагов и стимулов и в финансовых целях. Региональные общественные финансы, являясь важнейшей составляющей финансовой системы Российской Федерации, имеют огромное значение для воспроизводственного процесса в ходе движения к эффективной рыночной организации экономики. При этом главным звеном финансовой системы выступает государственный бюджет – ни с чем не сравнимый по объёму фонд денежных ресурсов, обладающий огромным инвестиционным потенциалом и способный количественно и качественно влиять на эффективность общественного производства. И то, как будет использован этот потенциал, в решающей степени предопределяет направления развития, обусловит устойчивость региональной экономики. Устойчивость бюджетной системы рассматривается в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года в качестве важнейшего условия решения стратегических экономических и социальных задач, финансового обеспечения инновационного развития экономики. Несмотря на то, что в последние годы в стране были проведены реформы, негативные тенденции в сфере общественных финансов сохраняются. Пропорция в распределении налоговых доходов между Федерацией и её субъектами изменилась с 44 к 56 в 1997 году на 54 к 46 в 2014 году, что привело к серьёзному дефициту и долгу региональных бюджетов. Наиболее критична ситуация с муниципальными финансами. Бюджеты даже крупных российских городов на 25–35% зависят от региональных дотаций. Районный и поселенческий уровни были сформированы в ходе реформы местного самоуправления 2003 года в отрыве от финансово-экономической базы их функцио-

нирования. Так, вследствие этого доходная база муниципальных районов Вологодской области снизилась в 3,3 раза и почти в 5 раз увеличилась их трансфертная зависимость от вышестоящего уровня. Порядка 95% поселений региона существует на 90–98% благодаря дотационным вливаниям из бюджетов других уровней. Кроме того, моноструктурный характер экономики региона ставит его бюджетный потенциал в сильную зависимость от финансового состояния ключевого металлургического предприятия – ПАО «Северсталь». Доля его налоговых платежей в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, составлявшая до кризисного 2009 года порядка 40%, в 2014 году снизилась до 10,8%. Всё это свидетельствует о необходимости тщательной научно обоснованной проработки управленческих решений и постановки приоритетов при осуществлении бюджетной политики. Поэтому исследование данного базового аспекта государственного управления занимает ключевое место в работах Института социально-экономического развития территорий РАН.

Ключевые слова: общественные финансы региона, бюджетная политика, бюджет, межбюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, проблемы эффективности государственного управления, тенденции рыночных трансформаций, кризис бюджетной системы, роль частного капитала.

Данная публикация входит в серию статей, посвящённых 25-летию со дня основания Института социально-экономического развития территорий РАН.

С принятием в 1998 году Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации и законодательным закреплением многоуровневой бюджетной и налоговой систем потребовалось научное сопровождение решения такой ключевой задачи, как **перераспределение полномочий между уровнями управления**. В связи с этим в 1999–2001 гг. в Институте социально-экономического развития территорий РАН выполнены исследования по проблемам формирования региональных и местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы (А.Е. Прокофьев, С.Н. Дубов). На основе данных за 1999–2000 годы проведена оценка налогового потенциала муниципальных образований и рассмотрены варианты распределения финансовой помощи районам Вологодской области, нацеленные как на выравнивание бюджетной обеспеченности населения региона, так и на стимулирование местных

органов управления к повышению эффективности использования располагаемой доходной базы. Результаты исследования, направленные в Департамент финансов Вологодской области, были учтены при формировании проекта областного бюджета на 2002 год.

Большая научная работа проведена Институтом совместно с Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов (г. Москва) по проекту Международного банка реконструкции и развития «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне». Часть материалов данного исследования положена в основу вышедшей в 2001 году монографии «Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы» (В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, С.Н. Дубов, Е.А. Дурнова, Л.В. Костылева). В книге представлены результаты оценки состояния общественных финансов Вологодской области за период 1997–2000 гг., дан анализ влияния различных факторов и предложены варианты перспективного развития системы бюджетных ресурсов и

внебюджетных фондов региона. Основное внимание исследовательского коллектива сосредоточено на диагностике состояния общественных финансов региона.

В 2003 году начался новый этап реформирования муниципального уровня управления, что закреплено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003. В связи с этим в ИСЭРТ РАН было инициировано выполнение научно-исследовательской работы, посвящённой **системе местного самоуправления** в свете реализации нового закона (Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев, С.Н. Дубов). В исследовании проведён детальный анализ глубоких потрясений местного самоуправления страны с 1991 года. Во-первых, это радикальные изменения в системе местной власти, произошедшие после принятия в 1991 году Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», а именно изменения компетенции местных советов и замена коллегиального органа управления, каковым являлся исполнительный комитет, на главу местной администрации, действующего по принципу единоначалия. Во-вторых, коренной перестройке подверглись местные органы власти и осенью 1993 года: в результате «президентской реформы» местного самоуправления деятельность прежних местных советов прекратилась и началось строительство новой системы местного самоуправления на основе указов Президента Российской Федерации, многие положения которых не соответствовали её Конституции. В-третьих, с принятием и вступлением в силу в 1995 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» начался новый этап реорганизации местной власти.

Как известно, с 1 января 2006 года ряд регионов РФ, в том числе и Вологодская область, приступили в пилотном режиме к созданию двухуровневой модели местного самоуправления. В регионе было создано 372 муниципальных образования, два из которых – городские округа, 26 – муниципальные районы и 344 – городские и сельские поселения. Сущность реформирования муниципалитетов состояла в преобразовании их пространственных границ, упорядочении бюджетного устройства, изменении принципов осуществления полномочий и условий формирования доходов и расходов местных бюджетов, в развитии новых методов бюджетного процесса. В соответствии с логикой реформ местные органы власти должны были получить чёткие границы и независимую доходную базу. В этой связи весьма актуальными оказались вопросы комплексной оценки процессов реформирования на местном уровне и текущего состояния муниципальных финансов. Целью исследований ИСЭРТ РАН стал анализ изменения фискальной автономии органов местного самоуправления по доходам и расходам в результате муниципальной реформы и реформы межбюджетных отношений, а также оценка соответствия результатов реформ заявленным принципам (М.А. Печенская). Результаты оценки состояния муниципальных финансов Вологодской области в условиях реформирования в 2003–2010 гг. выявили чётко выраженную тенденцию к снижению фискальной автономии муниципальных образований по доходам и расходам. Ухудшение финансового состояния муниципалитетов проявилось в следующем:

- в снижении доли собственных доходов местных бюджетов в валовом региональном продукте (до 3% в 2006 году против 6% в 2004 году);

- перераспределении значительного объёма налоговых поступлений от местного бюджета в пользу областного (71% в 2010 году против 34% в 2004 году);

- закреплении за органами местного самоуправления всего 4% собственных налогов в доходах местных бюджетов;

- существенном повышении значимости системы межбюджетных трансфертов (с 25,9% в доходах в 2003 году до 64,2% в 2010 году);

- усилении дифференциации по степени фискальной автономии трёх типов муниципальных образований: городских округов, муниципальных районов и поселений;

- росте зависимости выполнения собственных полномочий органов местного самоуправления от размера финансовой помощи, а не от качества управленческой деятельности (свыше 95% муниципалитетов получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и сбалансированность бюджетов).

С целью усиления исследований по финансово-бюджетному направлению в 2009 году в ИСЭРТ РАН создан **сектор общественных финансов** в структуре отдела проблем социально-экономического

развития и управления в территориальных системах и в аспирантуре открыта новая **специальность – 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»**.

В связи с кризисными явлениями в экономике с конца 2008 года пристальное внимание сектора было направлено на выявление угроз наполняемости территориальных бюджетов и разработку методов **повышения уровня бюджетной обеспеченности территорий**. Именно вопрос устойчивого развития российских регионов в контексте их бюджетной обеспеченности приобрёл особую остроту в тот период, когда формирование и исполнение субфедеральных бюджетов происходило в условиях жёсткой несбалансированности.

Для оценки уровня бюджетной обеспеченности региона сотрудниками сектора разработана методика, которая включила в себя 4 направления оценки (состояние бюджета, долговую нагрузку, межбюджетные отношения и качество управления бюджетом). На её основе проведена оценка уровня бюджетной обеспеченности субъектов, входящих в состав Северо-Западного федерального округа. Результаты расчётов представлены в *таблице 1*.

Таблица 1. Интегральная оценка уровня бюджетной обеспеченности субъектов Северо-Западного федерального округа в 2006–2010 гг., рассчитанная по методике ИСЭРТ РАН

Субъект	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	Балл	Оценка уровня	Балл	Оценка уровня	Балл	Оценка уровня	Балл	Оценка уровня	Балл	Оценка уровня
г. Санкт-Петербург	35,2	выс.	35,5	выс.	36,0	выс.	28,0	сред.	33,1	выс.
Мурманская область	26,5	сред.	27,3	сред.	25,7	сред.	23,5	сред.	30,0	сред.
Ленинградская область	30,2	выс.	31,2	выс.	30,5	выс.	26,9	сред.	30,0	сред.
Республика Коми	31,1	выс.	27,4	сред.	30,2	выс.	24,1	сред.	27,0	сред.
Псковская область	30,1	выс.	29,7	сред.	30,8	выс.	26,7	сред.	26,7	сред.
Архангельская область	29,2	сред.	27,6	сред.	26,4	сред.	16,6	низ.	26,3	сред.
Вологодская область	32,7	выс.	31,0	выс.	32,6	выс.	14,9	низ.	26,0	сред.
Новгородская область	28,4	сред.	31,7	выс.	29,6	сред.	27,8	сред.	24,8	сред.
Калининградская область	33,2	выс.	31,3	выс.	33,3	выс.	24,4	сред.	24,5	сред.
Республика Карелия	23,3	сред.	26,5	сред.	27,8	сред.	15,6	низ.	24,2	сред.

Источники: Методы повышения бюджетной обеспеченности региона: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, М.А. Печенская. – Вологда, 2010. – 130 с.; Поварова А.И. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. – 39 с.

Согласно полученной оценке, на протяжении исследуемого периода лидирующее положение по уровню бюджетной обеспеченности занимал г. Санкт-Петербург. До кризиса устойчиво высокий уровень демонстрировали Калининградская (в 2006—2008 гг. второй лидер в округе), Вологодская и Ленинградская области. Самодостаточным регионом следует считать и Республику Коми. Такие результаты были обусловлены высокими темпами роста доходов консолидированных бюджетов, взвешенной долговой политикой региональных властей, минимизацией кредиторской задолженности и процентных затрат, повышением качества управления отдельными стадиями бюджетного процесса.

Однако снижение интегральной оценки уровня бюджетобеспечения в 2009 году вызвано падением собственных доходов консолидированных бюджетов со всеми отягчающими последствиями, к которым относятся: высокий бюджетный дефицит, снижение обеспеченности населения регионов бюджетными ресурсами, наращивание объёмов дебиторской задолженности по платежам в бюджет и долговых обязательств, усиление зависимости от помощи из федерального центра. В этих условиях даже Санкт-Петербургу не удалось сохранить статус высокообеспеченного региона. Тогда как Вологодская, Архангельская области и Республика Карелия, наиболее пострадавшие от последствий кризиса, перешли в разряд регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Неожиданно высоким оказался уровень бюджетной обеспеченности таких трансфертозависимых регионов, как Новгородская и Псковская области. Однако это нельзя оценивать однозначно. Именно благодаря значительному вливанию финансовой помощи и происходило пози-

тивное развитие отдельных составляющих бюджетных систем этих субъектов. Вместе с тем обе области мало зависят от ограниченного круга налогоплательщиков, характеризуются низким уровнем процентных расходов и кредиторской задолженности. Несомненным достоинством данных регионов является более высокая реалистичность бюджетного планирования по сравнению, например, с таким развитым субъектом, как Вологодская область.

Следует отметить, что с 2010 года Институт ежегодно готовит экспертные заключения на проекты законов Вологодской области «Об областном бюджете» и направляет их в Правительство и Законодательное Собрание области вместе с подробным анализом проекта и предложениями по совершенствованию бюджетного процесса.

В том же году по результатам мониторинга состояния региональных бюджетных систем сектором общественных финансов подготовлена монография «Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации» (Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова), в которой читателю предлагается анализ эффективности применяемых субъектами СЗФО мер по адаптации региональных финансов к проявлениям кризиса.

Наиболее сильно финансово-экономический кризис затронул экспортно-ресурсные регионы и регионы чёрнометаллургической и машиностроительной специализации — Вологодскую, Мурманскую, Калининградскую области и Республику Карелия. Это послужило толчком к инициированию исследования на тему **влияния интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие регионов и исследования причин их бюджетного кризиса**. Работа выполняется под руководством директора ИСЭРТ РАН



доктора экономических наук, профессора В.А. Ильина. На базе комплексного анализа деятельности ведущих российских корпораций чёрной металлургии, являющихся основными налогоплательщиками Вологодской, Липецкой и Челябинской областей, авторы пришли к выводу о неэффективности проводимой в стране бюджетно-налоговой политики и предложили варианты изменения её парадигмы. Один из основных постулатов исследования гласит: фактические проблемы, связанные с уменьшением вклада металлургических корпораций в социально-экономическое развитие Российской Федерации и её регионов, лежат в плоскости принципов и логики современной налоговой политики.

В опубликованном в 2012 году препринте «Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие» (В.А. Ильин, А.И. Поварова, М.Ф. Сычев) сделана попытка поиска ответов на ряд насущных вопросов. Почему использование крупнейших производственных мощностей чёрной металлургии страны не сопровождается существенным ускорением социально-экономического развития российских регионов, в которых находятся эти мощности? Почему бюджеты регионов не растут так же, как доходы собственников металлур-

гических корпораций? В чём расходятся интересы собственников корпораций и территориальных сообществ? Как обеспечить согласование интересов общества и собственников?

Результаты дальнейшего исследования опубликованы в 2013 году в монографии «Бюджетный кризис регионов» (В.А. Ильин, А.И. Поварова). Расчёты авторов, основанные на результатах аналитических разработок известных отечественных экспертов, а также исследований ИСЭРТ РАН, показали, что есть потенциальная возможность увеличить доходы консолидированного бюджета страны в ближайшие два-три года на 14–18 трлн. рублей, или на 45–70% (табл. 2).

Следующая книга, продолжившая исследование по данной проблеме, – «Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации» (2014; В.А. Ильин, А.И. Поварова) вызвала интерес не только у учёных, но и у практиков. В письме, которое пришло на имя директора ИСЭРТ РАН В.А. Ильина от депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члена Комитета Государственной Думы по обороне, члена

Государственного Совета председателя либерально-демократической партии России В.В. Жириновского, – выражена благодарность за чёткую гражданскую позицию, опирающуюся на серьёзный экономический анализ. «Тема Вашего исследования постоянно находится в поле зрения ЛДПР.. Идея укрепления государства и усиления его роли в управлении экономикой в период объявленных нам санкций приобретает особую актуальность», – отметил Владимир Вольфович.

Особое место в работах ИСЭРТ РАН заняло исследование **регулирования межбюджетных взаимоотношений территорий** как составной части бюджетной политики федеративного государства. Это такие научно-исследовательские работы, как: «Субъект Федерации и федеральный центр: проблемы и пути совершенствования бюджетных взаимоотношений» (2012), «Совершенствование методов формирования региональных бюджетов» (2013; М.А. Печенская).

Таблица 2. Расчёты ИСЭРТ РАН возможного увеличения поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, трлн. руб. в год

Источник	Фактическое значение	Предлагаемый вариант	Консолидированный бюджет РФ	Бюджеты гос. внебюджетных фондов	Федеральный бюджет	Бюджеты субъектов РФ
Отмена возмещения НДС экспортёрам	18%	0 ¹⁾	1,1		1,1	
Отмена освобождений по уплате НДС для финансового сектора экономики	0%	18% ²⁾	3,0–5,0		3,0–5,0	
Отмена льгот по налогу на имущество для субъектов естественных монополий	0%	2,2% ²⁾	0,2			0,2
Повышение ставки налога на дивиденды	5–9%	13–15% ¹⁾	0,2–0,5			0,2–0,5
Введение прогрессивной шкалы подоходного налога	13% ²⁾	13–50% ³⁾	2,0–4,5			2,0–4,5
Введение налога на вывоз валюты	нет	20% ⁴⁾	0,5		0,5	
Отмена предельной величины годового дохода, выше которой не берутся страховые взносы	568 тыс. руб.	0 ⁵⁾	0,6	0,6		
Введение налога на предметы роскоши с последующим перераспределением между субъектами РФ	нет		0,2 ⁶⁾			0,2
Отмена бюджетного правила, использование всех нефтегазовых доходов на развитие экономики	25%	0 ⁷⁾	5,7		5,7	
Итого			13,5–18,3	0,6	10,3–12,3	2,6–5,4

¹⁾ Академик С.Ю. Глазьев, д.э.н. Н.А. Кричевский, ИСЭРТ РАН.
²⁾ ИСЭРТ РАН.
³⁾ Академик РАН Р.И. Нигматулин, д.э.н. В.Л. Иноземцев, д.э.н. Н.А. Кричевский, А.В. Багаряков, политические партии «Справедливая Россия», КПРФ.
⁴⁾ Партия «Справедливая Россия», председатель Палаты налоговых консультантов Д. Черник.
⁵⁾ Д.э.н. В.Л. Иноземцев, Экономическая экспертная группа.
⁶⁾ Оценка д.э.н. О.Г. Дмитриевой.
⁷⁾ Партия «Справедливая Россия», многие российские эксперты и ученые.
Источники: Ильин В.А., Поварова А.И. Бюджетный кризис регионов: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с. (Проблемы эффективности государственного управления).

Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений положена в основу диссертационного исследования автора настоящей статьи, одной из первых выпускниц Научно-образовательного центра ИСЭРТ РАН. Данная кандидатская диссертация, впервые в ИСЭРТ РАН выполненная по специальности «Финансы, денежное обращение и кредит», была защищена в 2014 году в диссертационном совете при Институте экономики РАН (г. Москва). Гипотеза диссертационного исследования состоит в том, что результативное регулирование межбюджетных отношений региона может быть достигнуто путём расширения организационно-экономических инструментов его реализации и усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений.

В условиях ориентирования бюджетной политики на результат и проведения широкомасштабных административных реформ особенно актуальной становится проблема

оценки государственного и муниципального регулирования. В диссертации разработана методика оценки степени соответствия задач, поставленных государством в сфере межбюджетного регулирования региона, фактическим результатам. На основе этой методики проведён первый этап мониторинга оценки результативности межбюджетного регулирования на примере Вологодской области (*рисунок*).

Оценка финансовой автономии местных бюджетов области показала, что в период с 2006 г. самостоятельность муниципальных властей в решении собственных бюджетных вопросов выросла на 15%, тем не менее в 2012 году она составила лишь 52%. В первую очередь это вызвано централизацией доходов, особенно налоговых, на вышестоящих уровнях.

Оценка достаточности бюджетных ресурсов свидетельствует о том, что муниципалитетам не хватает средств на финансирование текущих расходов, не говоря уже о

Оценка степени результативности межбюджетного регулирования Вологодской области (рассчитано по авторской методике)



Источники: Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений (на примере Вологодской области): дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2014. – 168 с. – Инв. № 04201459000.

формировании бюджетов инновационного развития. Собственные местные доходы покрывают лишь 40% текущих расходов. Более того, полномочия между уровнями бюджетной системы в регионе распределяются в ущерб местным бюджетам, что проявляется в передаче на нижестоящий уровень до 5% расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими доходными источниками.

Качество и оперативность планирования в регионе в исследуемом периоде оставались недостаточно высокими, поэтому были оценены в 2012 году на 66%, что во многом связано со сложившейся практикой недофинансирования утверждённых бюджетных ассигнований местным бюджетам.

Оценка выявила проблемы и в региональной системе бюджетного выравнивания муниципалитетов. Так, разрыв по уровню их бюджетной обеспеченности составил 4,2 раза. После выделения дотаций он незначительно снизился — до 3,4 раза. Однако осуществление субсидиарной поддержки вновь увеличило локальную дифференциацию муниципалитетов — до 4,3 раза, что свидетельствует о предпочтении софинансирования инвестиционных проектов развитых, а не развивающихся муниципальных образований. Таким образом, в 2006–2012 гг. оценка межбюджетного регулирования в Вологодской области свидетельствовала о низкой и средней степени его результативности. В 2012 году результаты регулирования соответствовали поставленным задачам лишь на 69%.

Потеря равновесия между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений в России указывает на недостаточно результативное межбюджетное регулирование, не способствующее оседанию на территории региона

объёма собственных бюджетных ресурсов, необходимого для выполнения полномочий, и приумножению бюджетного потенциала. Это делает субнациональные органы власти более уязвимыми с позиций финансовой автономии и остро нуждающимися в дополнительных бюджетных ресурсах на выполнение возложенных полномочий, не говоря уже о бюджетах развития, которые способны создать и развить точки экономического роста.

Широкий спектр проблем, связанных с различными аспектами повышения эффективности и результативности государственного регулирования межбюджетных отношений органами власти и местного самоуправления, затронут в монографии «Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности» (2015; М.А. Печенская).

Бюджетный кризис регионов актуализировал исследование проблематики управления бюджетными рисками. Сотрудниками сектора общественных финансов в научно-исследовательской работе «Совершенствование системы управления бюджетными рисками территориальных бюджетных систем» (2014; А.И. Поварова, А.В. Галухин, А.А. Торопилов) классифицированы факторы, оказывающие влияние на формирование рисков общественных финансов территорий. По уточнённой авторами методике выявления бюджетных рисков проведён анализ рисков формирования и исполнения федерального бюджета и бюджета Вологодской области в 2014–2017 гг.,



изучены управленческие решения по минимизации рисков общественных финансов в РФ и регионе и сформулирован комплекс мер по совершенствованию управления бюджетными рисками регионов.

Направление изучения общественных финансов продолжает развиваться. Так, завершается диссертационное исследование по проблемам финансовой устойчивости доходной части региональных бюджетов (соискатель А.В. Галухин). Развитие вопроса регулирования межбюджетных отношений продолжится в докторском исследовании автора настоящей статьи (уже составлен план работы на 2015–2017 гг. и разработана соответствующая «дорожная» карта).

В продолжение исследования эффективности государственного управления подготовлена монография «Системные проблемы региональных бюджетов» (М.А. Печенская, А.И. Поварова), которая затронет вопросы трансформационных процессов налоговой компетенции территориальных органов власти и системы

межбюджетных трансфертов и их влияния на системный кризис территориальных бюджетов.

Кроме того, научные изыскания влияния секторов экономики на бюджет перешли от металлургической отрасли к нефтегазовым корпорациям. В настоящее время под руководством В.А. Ильина выполняется анализ влияния крупнейших российских нефтегазовых предприятий на социально-экономическое развитие территорий. При этом исследуется роль проводимой государством денежно-кредитной политики в экономике.

В заключение отметим, что поиск резервов усиления экономической динамики страны всегда остаётся актуальным и приоритетным. К числу наиболее важных резервов такого рода следует отнести не до конца используемый бюджетный потенциал российских территорий, исследованию которого уже на протяжении 17 лет посвящается немалая часть работ Института социально-экономического развития территорий РАН.

Литература

1. Ильин, В.А. Влияние интересов собственников металлургических корпораций на социально-экономическое развитие [Текст]: препринт / В.А. Ильин, А.И. Поварова, М.Ф. Сычев. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 104 с.
2. Ильин, В.А. Бюджетный кризис регионов [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с. (Проблемы эффективности государственного управления).
3. Ильин, В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы. Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 188 с.
4. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона [Текст]: заключительный отчет о НИР / исполн. А.И. Поварова, М.А. Печенская. – Вологда, 2010. – 130 с.
5. О реформировании системы управления Вологодской области в свете реализации нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев, С.Н. Дубов. – Вологда, 2004. – 210 с.
6. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы [Текст] / кол. авт.; рук. авт. коллектива В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.
7. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности [Текст]: монография / М.А. Печенская. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с. (Проблемы эффективности государственного управления).

8. Печенская, М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений (на примере Вологодской области) : диссертация на соискание уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.10 / М.А. Печенская. – Москва, 2014. – 168 с. – Инв. № 04201459000.
9. Поварова, А.И. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона / А.И. Поварова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011. – 39 с.
10. Проблемы формирования местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы [Текст]: отчет о НИР / исполн. А.Е. Прокофьев. – Вологда, 1999. – 84 с.
11. Проблемы формирования региональных и местных бюджетов и распределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы [Текст]: заключительный отчет о НИР / исполн. С.Н. Дубов. – Вологда, 2001. – 79 с.
12. Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.

Сведения об авторе

Мария Александровна Печенская – кандидат экономических наук, научный сотрудник, Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук (160014, Россия, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, marileen@bk.ru)

Pechenskaya M.A.

Research in the functioning of the regional budgetary system

Mariya Aleksandrovna Pechenskaya – Ph.D. of Economics, Research Associate, Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation, marileen@bk.ru)

Abstract. The state regulation conducted in accordance with the current economic policy plays a leading role in the formation and development of the economic structure of modern society. The financial system carries out control activities in the market economy through financial mechanisms by means of financial levers and incentives to achieve financial objectives. Regional public finance, as a major part of the RF financial system, is of great importance for the reproductive process during the transfer to effective market organization of the economy. The state budget is the main link of the financial system. It is an incomparable by its amount monetary fund, which has huge investment potential and can quantitatively and qualitatively affect the efficiency of social production. The use of this potential to a great extent will determine a development direction and regional economy sustainability. The stability of the budget system is seen in the concept of long term socio-economic development of Russia until 2020 as a vital condition for the solution of strategic economic and social objectives of financial provision of innovative development of the economy. Despite recent reforms, the negative trends persist in the sphere of public finance. The proportion in the distribution of tax revenues between the Federation and its subjects changed from 44–56 in 1997 to 54–46 in 2014 that led to the serious deficit and the debt of regional budgets. The most critical situation is observed in the field of municipal finance. The budgets of even large Russian cities depend on regional subsidies by 25–35%. The regional and district levels were formed during the 2003 local government reform in isolation from the financial-economic base of their functioning. So, as a result, the revenue base of the Vologda Oblast municipal districts decreased by 3.3 times and their transfer dependence from higher levels increased by almost 5 times. About 95% of the settlements in the region function by 90–98% due to subsidized investments from budgets of other levels. In addition, the monostructural nature of the regional

economy leads to the dependence of its budget potential on the financial situation of the key metallurgical enterprise – PAO Severstal. The share of its tax payments in the total tax revenues of the Vologda Oblast consolidated budget amounted to about 40%, before the 2009 pre-crisis year; in 2014 it fell to 10.8%. All this indicates the need for careful consideration of science-based management decisions and prioritization in the implementation of budgetary policy. Therefore, the research in this basic aspect of public administration occupies a key place in the work of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS.

Key words: public finance in the region, budget policy, budget, inter-budgetary relations, budgetary security, problems of public administration efficiency, market reforms trends, budgetary system crisis, role of private capital.

References

1. Ilyin V.A., Povarova A.I., Sychev M.F. *Vliyanie interesov sobstvennikov metallurgicheskikh korporatsii na sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye: preprint* [Influence of Metallurgical Corporation Owners' Interests on Socio-Economic Development: Preprint]. Vologda: ISERT RAN, 2012. 104 p.
2. Ilyin V.A., Povarova A.I. *Byudzhetnyi krizis regionov: monografiya* [Budgetary Crisis of the Regions" Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 128 p.
3. Ilyin V.A., Povarova A.I. *Problemy effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya. Tendentsii rynochnykh transformatsii. Krizis byudzhetnoi sistemy. Rol' chastnogo kapitala. Strategiya-2020: problemy realizatsii: monografiya* [Problems of Public Administration Efficiency. Trend of Market Transformation. Crisis of the Budgetary System. Role of Private Capital. Strategy 2020: Problems of Realization: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2014. 188 p.
4. Povarova A.I., Pechenskaya M.A. *Metody povysheniya byudzhetnoi obespechennosti regiona: zaklyuchitel'nyi otchet o NIR* [Methods to Improve Budget Sufficiency of the Region: Final Research Report]. Vologda, 2010. 130 p.
5. Uskova T.V., Amelin D.E., Kol'ev A.A., Dubov S.N. *O reformirovanii sistemy upravleniya Vologodskoi oblasti v svete realizatsii novogo zakona "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii": otchet o NIR* [On Reforming the Management System of the Vologda Region in the Light of the New Law Implementation "On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation": Research Report]. Vologda, 2004. 210 p.
6. *Obshchestvennye finansy regiona: sostoyanie, faktory, perspektivy* [Regional Public Finance: Conditions, Factors and Prospects]. Team of author under the supervision of V.A. Ilyin and M.F. Sychev. Vologda : VNKTs TsEMI RAN, 2000. 156 p.
7. Pechenskaya M.A. *Mezhbyudzhetnye otnosheniya: sostoyanie, regulirovanie, otsenka rezul'tativnosti : monografiya* [Inter-Budgetary Relations: State, Regulation, Performance Assessment: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2015. 164 p.
8. Pechenskaya M.A. *Otsenka rezul'tativnosti regulirovaniya mezhbyudzhetnykh otnoshenii (na primere Vologodskoi oblasti): dissertatsiya na soiskanie uch. st. kand. ekon. nauk* [Assessment of the Inter-Budgetary Relations Regulation Efficiency (Case Study of the Vologda Oblast) : Ph.D. in Economics Dissertation]. Moscow, 2014. 168 p.
9. Povarova A.I. *Metody povysheniya byudzhetnoi obespechennosti regiona* [Methods to Improve Budget Sufficiency of the Region]. Vologda: ISERT RAN, 2011. 39 p.
10. Prokof'ev A.E. *Problemy formirovaniya mestnykh byudzhetov i raspredeleniya raskhodnykh i dokhodnykh polnomochii mezhdru urovnyami byudzhetnoi sistemy : otchet o NIR* [Problems of Formation of Local Budgets and Allocation of Expenditure and Revenue Powers between Levels of the Budgetary System: Research Report]. Vologda, 1999. 84 p.
11. Dubov S.N. *Problemy formirovaniya regional'nykh i mestnykh byudzhetov i raspredeleniya raskhodnykh i dokhodnykh polnomochii mezhdru urovnyami byudzhetnoi sistemy: zaklyuchitel'nyi otchet o NIR* [Problems of Formation of Regional and Local Budgets and Allocation of Expenditure and Revenue Powers between Levels of Budgetary System: Final Research Reports]. Vologda, 2001. 79 p.
12. Uskova T.V., Povarova A.I., Orlova V.S. *Obshchestvennye finansy regionov: priority modernizatsii* [Public Finance of the regions: Modernization Priorities]. Vologda: ISERT RAN, 2010. 168 p.