

УДК 336.142.

DOI: 10.26140/anie-2020-0904-0077

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ СУБРЕГИОНАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НА РАЗНЫХ СТАДИЯХ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ТЕРРИТОРИЙ

© 2020

AuthorID: 664479

SPIN: 6785-4466

ResearcherID: O-4499-2015

Сахапова Гульнара Рауфовна, младший научный сотрудник сектора
«Региональные финансы и бюджетно-налоговая политика»

*Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН
(450054, Россия, Уфа, проспект Октября, 71, e-mail: sahapovag@mail.ru)*

Аннотация. Цель данной статьи – провести анализ взаимосвязи финансовой поддержки муниципальных образований из бюджета вышестоящего уровня и стадиями жизненного цикла территорий. В работе выявлена зависимость между выделенными дотациями и субсидиями со стадиями жизненного цикла территорий и отсутствие этой взаимосвязи с субвенциями, направляемыми на финансирование расходных обязательств по переданным полномочиям вышестоящих органов. Показана взаимосвязь субвенций от численности социально незащищенного населения, а также объемов выполнения общедоступных государственных гарантий. Рассмотрение финансовой помощи внутри каждой стадии развития позволило установить, что, во-первых, средства финансовой поддержки выделяются в основном в форме субсидий и субвенций, хотя предполагалось, что на стадии упадка помощь должна поступать из дотационных фондов. Во-вторых, за счет целевых средств финансовая помощь направляется для создания точек роста и перехода на новую более прогрессивную стадию развития. Все муниципальные образования в республике являются дотационными, наблюдается четкая взаимосвязь между долей выделенных трансфертов и стадией данного субъекта. Обоснован тезис о том, что учет стадийной принадлежности территорий дает возможность использовать типовые модели финансового управления и способствует рациональному размещению финансовых средств.

Ключевые слова: дотации, субвенции, субсидии, межбюджетные трансферты, федеральный фонд финансовой поддержки региона (ФФПР), жизненный цикл территории, стадии жизненного цикла территорий.

ANALYSIS OF THE SUBREGIONAL SUPPORT SYSTEM AT DIFFERENT STAGES LIFE CYCLE TERRITORIES

© 2020

Sakhapova Gulnara Raufovna, junior researcher of «Regional finance and fiscal policy»

*Institute of social and economic researches UFRC RAS
(450054, Russia, Ufa, prospect Oktyabrya, 71, e-mail: sahapovag@mail.ru)*

Abstract. The purpose of this article is to analyze the relationship between financial support of municipalities from the budget of a higher level and the stages of the life cycle of territories. The work revealed the relationship between the allocated grants and subsidies with the stages of the life cycle of the territories and the absence of this relationship with the subventions directed to financing expenditure obligations under the delegated powers of higher authorities. The relationship between subventions and the number of socially unprotected population, as well as the volume of implementation of publicly available state guarantees is shown. Consideration of financial assistance within each stage of development made it possible to establish that, firstly, financial support funds are allocated mainly in the form of subsidies and subventions, although it was assumed that at the stage of decline, assistance should come from subsidized funds. Secondly, at the expense of earmarked funds, financial assistance is directed to create points of growth and transition to a new, more progressive stage of development. All municipalities in the republic are subsidized, there is a clear relationship between the share of allocated transfers and the stage of a given entity. The thesis is substantiated that accounting for the stadial belonging of territories makes it possible to use standard models of financial management and contributes to the rational allocation of financial resources.

Keywords: grants, subventions, subsidies, interbudgetary transfers, the federal fund for financial support of the region (FFSR), the life cycle of the territory, stages of the life cycle of the territories.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами.

Территориальные образования отличаются своей неоднородностью, что обуславливает существенную дифференциацию в уровне развития этих территорий, в том числе и на муниципальном уровне.

Расхождение между реальными потребностями бюджетов территориальных образований и низким уровнем собственных доходов приводит как к недофинансированию текущих расходов, так и к недостаточности средств на капитальные расходы.

В результате сохранения тенденции централизации финансовых средств в федеральном бюджете перераспределение средств в региональные и местные бюджеты идет через механизм межбюджетных трансфертов.

Учитывая, что территории находятся на различных стадиях жизненного цикла, рассмотрим какие виды трансфертов применяются для эффективного финансирования территорий для поддержания высокого уровня развития на стадиях роста и зрелости или создания условий для перехода на следующий этап развития на стадии упадка.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы и на которых обосновывается автор; выделение неразрешенных научных исследований: экономика и управление.

шенных раньше частей общей проблемы.

Процесс реформирования бюджетной системы, его закономерности и особенности были рассмотрены в работах различных ученых и специалистов, занимающихся исследованиями в области бюджетных и межбюджетных отношений.

В числе этих специалистов Климова Н.И., Тютюнникова Т.И., Шмакова М.В. рассматривающие инновации как один из инструментов управления регионами, а в части финансовой поддержки территорий – использование партисипаторного бюджетирования [1], Ахметов Т.Р. установивший приоритеты развития инновационных подсистем региона [2], Осипян Ю.Н., Зайковский Б.Б. рассматривающие использование информационных технологий для диагностики и контроля муниципальных финансов [3] и др.

Современные модели финансового управления разноразнообразными территориальными образованиями были рассмотрены в следующих работах [4-7], целесообразности учета в данных моделях стадийного подхода при изучении жизненного цикла территорий посвящены статьи [8-9, 19], а также монографии Института социально-экономических исследований УФИЦ РАН [10-12].

Вопросам совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации были посвящены выступления

пления на семинар-совещаниях директора Департамента межбюджетных отношений Л.А. Ерошкина [13] на 2020-2022 годы и первого заместителя Министра финансов РФ Л.В. Горнина [14] на 2021-2023 годы, организации бюджетного процесса на региональном уровне – выступление замдиректора Департамента межбюджетных отношений Д.С. Хворостухиной [15].

Формирование целей статьи (постановка задания). Цель данного исследования – выявление взаимосвязи финансовой поддержки муниципальных образований из бюджета вышестоящего уровня и стадиями жизненного цикла территорий.

Используемые в исследовании методы, методики и технологии. При расчетах использована статистическая информация Росстата и Башстата, сведения и материалы Министерства финансов Республики Башкортостан о выделении межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Башкортостан бюджетам муниципальных образований.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.

Неравномерность развития экономики и социальной инфраструктуры различных территорий, обусловленная разной степенью бюджетной обеспеченности субъектов федерации и муниципальных образований, требует перераспределения средств между бюджетами разных уровней.

В качестве инструмента перераспределения финансовых средств между территориальными образованиями используются межуровневые трансферты, входящие в состав инструментария бюджетного регулирования.

Согласно статьям 129-133 Бюджетного кодекса РФ [16] средства финансовой помощи предоставляются одними бюджетами другим бюджетам в форме дотаций (на выравнивание бюджетной обеспеченности), субвенций (на целевое финансирование расходных обязательств по переданным полномочиям), субсидий (софинансирование, на условиях долевого финансирования), иных МБТ (межбюджетных трансфертов) и трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов. Для финансирования инвестиционных программ и проектов, направленных для развития инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки фондов муниципального развития, субъектами Российской Федерации может образовываться фонд регионального развития в составе федерального бюджета [17, Ст. 26.19].

Таблица 1 – Формы межбюджетных трансфертов (МБТ) из федерального бюджета субъектам Российской Федерации

Формы финансовой помощи	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Субсидии	Субвенции	Иные межбюджетные трансферты	МБТ бюджетам государственных внебюджетных фондов
Характеристика формы	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ	Из федерального бюджета	Из федерального бюджета		
Характеристики	На выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	Софинансирование расходных обязательств	Финансовое обеспечение расходных обязательств по переданным полномочиям	Нормативно правовые акты Правительства РФ	
Цель	На выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ	Софинансирование расходных обязательств	Финансовое обеспечение расходных обязательств по переданным полномочиям	Нормативно правовые акты Правительства РФ	
Принцип распределения	По единой методике от уровня расчетной БО (НД на душу / НП и нормативных расходов)	Софинансирование (на условиях долевого финансирования)	В соответствии с методикой	Нормативно правовые акты Правительства РФ	
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Финансовым органам	Гражданам, предприятиям		
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов	Целевой характер	Целевые средства	Целевое назначение	
Источники [16-18]	Глава 16 БК ст. 129, 131; Пост. №670	Глава 16 БК ст. 129, 132	Глава 16 БК ст. 129, 133	Глава 16 БК ст. 129, 131; ФЗ №184-ФЗ	Глава 16 БК ст. 129;

Проведем анализ распределения межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Башкортостан муниципальным образованиям, рассматривая их с позиции принадлежности к различным стадиям и фазам жизненного цикла. В качестве исходной базы данного рассмотрения были приняты разработки по распределению

муниципальных образований по стадиям жизненного цикла, приведенные в [11]. В данной работе для идентификации стадий жизненного цикла были подобраны 14 показателей, которые были проверены на мультиколлинеарность и сгруппированы в 4 группы в зависимости от сфер функционирования: экономическая, финансовая, социальная, экологическая. Для перевода показателей в безразмерную величину была использована формула [11, С. 38]:

$$x_j = \frac{x - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} \left(x \leq 0,1; \left((-1) \times \frac{x_{\max} - x}{x_{\max} - x_{\min}}; \frac{x - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}} \right) \right)$$

где x – фактическое значение нормируемого показателя; x_{\max} – максимальное значение показателя; x_{\min} – минимальное значение показателя.

Следующим этапом был рассчитан интегральный индекс как средневзвешенное от сводных индексов с применением коэффициентов значимости, который был использован в качестве индикатора их стадийной принадлежности и определены особенности и закономерности каждой стадии [11, 19].

В результате были выделены 4 стадии жизненного цикла территориальных образований: образование (фазы I и II), развитие (фазы I и II), зрелость (фаза I и II) и упадок (фазы I и II). В первую стадию социально-экономического развития вошли г. Уфа, г. Октябрьский и Уфимский район, на первой фазе социально-экономической зрелости 2 муниципальных образования – г. Стерлитамак и Благоварский район, на второй фазе социально-экономической зрелости находятся 16 муниципальных образований, в стадии упадка на начальной фазе разместились 25 муниципальных образования, на переходе к завершающей фазе стадии упадка 16 муниципальных образований. Расчет выполнен на основе исходных данных [20].

Таблица 2 – Распределение межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Башкортостан муниципальным образованиям в 2019 г., с учетом стадийной принадлежности муниципалитетов

Показатели	Межбюджетные трансферты (МБТ) бюджетам МО из бюджета РБ за 2019 год					Доходы местного бюджета, млн руб.	Доля МБТ в доходах бюджета, %
	Итого	дотации	субсидии	субвенции	иные МБТ		
Стадии ЖЦ							
Соц-экон. развитие (роста) (II фаза), млн руб.	22973,9	2046,6	8190,9	9932,6	2803,7	38834,1	59,2
на душу, тыс. руб.	17,1	1,5	6,1	7,4	2,1	28,9	
Соц.-экон. зрелость (I фаза), млн руб.	4670,1	309,3	1431,2	2719,1	210,3	6922,6	67,5
на душу, тыс. руб.	15,4	1,0	4,7	9,0	0,7	22,8	
Соц.-экон. зрелость (II фаза), млн руб.	17229,0	2433,3	5281,9	9286,6	227,1	24900,7	69,2
на душу, тыс. руб.	18,9	2,7	5,8	10,2	0,2	27,4	
Соц.-экон. упадок (I фаза), млн руб.	22780,6	3911,5	7265,9	11174,7	428,6	31820,7	71,6
на душу, тыс. руб.	20,1	3,5	6,4	9,9	0,4	28,1	
Соц.-экон. упадок (II фаза), млн руб.	9919,1	2344,8	3093,5	4317,1	163,7	12614,8	78,6
на душу, тыс. руб.	28,7	6,8	8,9	12,5	0,5	36,5	
Итого, млн руб.	78334,4	11492,6	25353,7	37654,6	3833,5	115092,9	68,1
на душу, тыс. руб.	19,3	2,8	6,3	9,3	0,9	28,4	
в % к общему итогу	100,0	14,7	32,4	48,1	4,9		
Количество МБТ, шт.	121	4	70	29	18		

Анализ представленных материалов позволил в качестве основополагающих выделить следующие особенности развития процессов межбюджетной поддержки в Республике Башкортостан с учетом стадийной принадлежности территориальных образований:

- все муниципальные образования Республики Башкортостан являются *дотационными*, разрыв между самым богатым и самым бедным муниципалитетами составляет 2,5 раза по уровню бюджетной обеспеченности до выделения финансовой помощи (трансфертов). Межбюджетные трансферты являются одним из важнейших источников финансирования бюджетов муниципальных образований, так как своих средств для обеспечения жизнедеятельности у муниципалитетов недостаточно;

- существует четкая взаимосвязь между долей выделенных трансфертов (от 59,2% в фазе развития до 78,6% в фазе упадка) и стадией, в которой находится данный субъект;

- в республике по различным направлениям поддержки (на осуществление государственных полномочий по поддержке социально незащищенного населения, на реализацию общедоступного и бесплатного дошкольного образования и др.) в 2019 г. было выделено 121 вид трансфертов. Почти половина суммы трансфертов 48,1% (в 2018 г. – 52,7%) составили субвенции – средства, выделяемые на покрытие расходных обязательств по переданным полномочиям вышестоящих органов. Второе место по объему выделенных средств занимают субсидии – 32,4% на софинансирование мероприятий по приоритетным направлениям развития и на поддержку капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, также имеют целевое характер на условиях долевого финансирования. Третий вид межбюджетных трансфертов – дотации, являются действенным инструментом горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований выделяемые на межтерриториальное выравнивание. Выделено 4 вида дотаций на сумму 11,5 млрд руб., из них 49,7% на выравнивание бюджетной обеспеченности и 47,6% на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов.

- в стадийном разрезе наблюдается зависимость между стадиями развития и видами финансовой помощи, так прослеживается постепенный рост выделенных субсидий на душу населения от 4,7 тыс. руб. в стадии зрелости до 8,9 тыс. руб. в стадии упадка, по дотациям – от 1,0 тыс. руб. до 6,8 тыс. руб., соответственно. Субвенции имеют разнонаправленный характер и не зависят от стадий жизненного цикла территорий, так в стадии зрелости и в начальной стадии упадка субвенции на душу населения варьируют от 9,0 до 10,2 тыс. руб., наибольшая поддержка оказывалась муниципальным образованиям, находящимся на стадии упадка 12,5 тыс. руб. на душу населения, что свидетельствует о доминировании населения, нуждающегося в особой социальной защите;

- анализ внутри каждой стадии развития показал, что большая доля финансовой помощи в стадии роста и в стадии зрелости поступает в форме субсидий и субвенций, так, в стадии роста трансферты формируются за счет 35,7% субсидий и 43,2% субвенций, в I фазе стадии зрелости – 30,6% за счёт субсидий и 58,2% за счёт субвенций, во II фазе – 30,7% и 53,9%, соответственно. В стадии упадка средства должны формироваться за счет дотаций, но картина складывается противоположная, основные поступления идут за счет субсидий и субвенций. Можно предположить – идет формирование точек роста для перехода на новый более прогрессивный уровень развития.

Выводы, полученные в ходе исследований:

- прослеживается четкая взаимосвязь между стадией развития территорий и выделенными трансфертами, чем ниже стадии развития территории, тем выше сумма финансовой помощи – с 15,4 тыс. руб. на душу на I фазе зрелости до 28,7 тыс. руб. на II фазе упадка. Исключение составляет фаза развития (роста) – 17,1 тыс. руб., так как для формирования точек роста требуются дополнительные финансовые вложения.

- на нисходящих стадиях жизненного цикла логичнее применение дотаций для поддержания социальной инфраструктуры и создания равных условий жизнедеятельности населения региона, а на восходящей стадии развития и зрелости использование субсидий на целевое финансирование для создания точек роста. Субвенции же ограничены в своем применении как целевые средства по переданным полномочиям вышестоящих органов.

Повышение качества управления территориями пу-

тем совершенствования механизма выделения межбюджетных трансфертов с учетом стадийной принадлежности муниципальных образований дает возможность использовать типовые модели финансового управления. В то же время требуется сосредоточение финансовых ресурсов в регионах, находящихся на восходящих стадиях развития для создания полюсов роста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Климова Н.И., Тютюнникова Т.И., Шмакова М.В. Инновации как инструмент решения проблем социально-экономического развития территорий // Известия Уфимского научного центра РАН. 2019. № 3. С. 41–47.
2. Ахметов Т.Р. Качество инновационного роста как основной критерий для обоснования приоритетов территориального развития // Региональная экономика: теория и практика. 2019. Т. 17. № 5 (464). С. 818–834.
3. Оспиан Ю.Н., Зайковский Б.Б. Совершенствование информационных технологий поддержки принятия решения для контроля и диагностики финансов в области муниципального управления // Экономика и предпринимательство. 2018. № 6 (95). С. 950–955.
4. Иванов П.А. Выявление критических зон общественных финансов разноразмерных территориальных образований в контексте обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Экономический анализ: теория и практика. 2016. № 7 (454). С. 142–152.
5. Фархутдинова А.В. Влияние институтов территориального развития на экономику муниципальных районов // Фундаментальные исследования. 2020. № 3. С. 120–124.
6. Гатауллин Р.Ф., Аслаева С.Ш. Нивелирование и поляризация в развитии экономического пространства // Фундаментальные исследования. 2017. № 9-1. С. 164–168.
7. Чувашева Э.Р. Пространственное развитие региона и роль строительного комплекса в Республике Башкортостан // Экономика и управление собственностью. 2017. № 3. С. 12–14.
8. Алтунфьева Т.Ю. Встраивание понятия “жизненный цикл” в понятийный аппарат региональной проблематики // Инновационные технологии управления социально-экономическим развитием регионов России. Материалы IX Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Уфа, 2017. С. 63–65.
9. Шмакова М.В. К вопросу о необходимости учета стадий жизненного цикла при разработке стратегий социально-экономического развития территорий // Экономика и управление собственностью. 2017. № 3. С. 9–11.
10. Управление региональными финансами: стадийно-уровневый подход / Коллективная монография / Климова Н.И., Алтунфьева Т.Ю., Иванов П.А.; под. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.И. Климовой. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2014. – 194 с.
11. Жизненный цикл территории: Коллективная монография / Климова Н.И., Алтунфьева Т.Ю., Иванов П.А. и др. Уфа: ИСЭИ УФИЦ РАН, 2018. – 114 с.
12. Финансовое управление территориями на различных стадиях их жизненного цикла: Коллективная монография / Под ред. д.э.н., проф. Н.И. Климовой. Уфа: ИСЭИ УФИЦ РАН, 2019. – 176 с.
13. Егоришина Л.А. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 2020–2022 годы / Всероссийский семинар-совещание с руководителями финансовых органов субъектов Российской Федерации (27–28 июня 2019 года, г. Санкт-Петербург) [Электронный ресурс] // сайт Минфина РФ. Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/seminars/seminars9/>
14. Горнин Л.В. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 2021–2023 годы / Всероссийский семинар-совещание с руководителями финансовых органов субъектов Российской Федерации (21–22 июля 2020 года, г. Москва) [Электронный ресурс] // сайт Минфина РФ. Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/seminars/seminars10/>
15. Хворостухина Д.С. Совершенствование межбюджетных отношений на региональном уровне на 2020–2022 годы / Всероссийский семинар-совещание с руководителями финансовых органов субъектов Российской Федерации (27–28 июня 2019 года, г. Санкт-Петербург) [Электронный ресурс] // сайт Консорциум кодекс. Режим доступа: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/07/main/009.pdf>
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // сайт система ГАРАНТ. Режим доступа: <http://ivo.garant.ru>
17. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. от 13.07.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // сайт Минфина Республики Башкортостан. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901744603>
18. Постановлении Правительства РФ от 22.11.2004 года №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ» (с изм. на 27.12.2019) [Электронный ресурс] // сайт Минфина Республики Башкортостан. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901915639>
19. Сахапова Г.Р. Закономерности и особенности развития территорий на различных стадиях жизненного цикла // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11. № 5. С. 11–18.
20. Информация о предоставленных из бюджета Республики

Башкортостан межбюджетных трансфертах бюджетам муниципальных образований [Электронный ресурс] // сайт Минфина Республики Башкортостан. Режим доступа: <https://minfin.bashkortostan.ru/activity/2882/>.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-01211-20-01 на 2020 г.

Статья поступила в редакцию 22.09.2020

Статья принята к публикации 27.11.2020