

Направления обеспечения бюджетного равновесия северных территорий

© 2015 Найденова Татьяна Анатольевна

кандидат экономических наук, доцент

Сыктывкарский государственный университет им. Питирима Сорокина
167001, Республика Коми, г. Сыктывкар, Октябрьский пр-т, д. 55

E-mail: NaydenovaTA@mail.ru

Рассмотрены вопросы наполняемости бюджетов как необходимое условие обеспечения бюджетного равновесия региональных бюджетов северных территорий. Выявлены резервы роста доходов бюджетов для обеспечения бюджетного равновесия региональных бюджетов северных территорий.

Ключевые слова: бюджет, доходы, расходы, бюджетное равновесие.

С.Ю. Витте в лекциях о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 гг., писал: “Баланс обыкновенных доходов и расходов может представлять три случая: 1) бюджетное равновесие, когда сумма назначенных расходов равняется сумме ожидаемых доходов; 2) бюджетные избытки, когда обыкновенные доходы при самом исчислении их превышают сумму обыкновенных расходов, и наконец, 3) дефицит, когда ожидаемых доходов недостаточно на покрытие всех обыкновенных расходов”¹. Бюджетное равновесие, по его мнению, выражается в том, что “государственные расходы должны сообразоваться с имеющимися для покрытия их обыкновенными, так сказать нормальными, доходами. И если для покрытия некоторых чрезвычайных расходов государство может прибегать к пользованию чрезвычайными ресурсами, то для покрытия своих обыкновенных текущих расходов оно всегда и, безусловно, должно довольствоваться одними обыкновенными доходами”². Отсюда можно сделать вывод, что вопросы бюджетного равновесия были приоритетны на всех этапах исторического развития.

Бюджетное законодательство советского периода находилось в рамках догматического понимания и не позволяло в полной мере учесть происходящие изменения в экономической и финансовой сферах. Это привело к отсутствию законодательного закрепления принципа сбалансированности бюджета и его научного обоснования. В то же время финансово-экономические исследования по проблемам функционирования финансовой системы российского государства с учетом потребностей ее сбалансирования были успешно реализованы, в частности, в идеях среднесрочного и долгосрочного планирования и про-

гнозирования бюджетной политики и пропорций бюджета.

Развитие принципа сбалансированности бюджета до его законодательного закрепления происходило параллельно с совершенствованием общественных отношений в финансовой сфере и отражало степень трансформации и развития экономических отношений в обществе. Осознание необходимости адекватного отражения в бюджетном законодательстве объективно существующих экономических отношений обусловило закрепление в Бюджетном кодексе РФ принципа сбалансированности бюджета в качестве принципа бюджетной системы, означающего, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита (ст. 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Таким образом, этот принцип даже при наличии дефицита бюджета позволяет достичь равенства между бюджетными поступлениями и производимыми расходами в соответствии с принятыми бюджетными обязательствами.

Проблема бюджетного равновесия поставлена в Бюджетном послании Президента Федеральному собранию на 2014-2016 гг., где одной из первоочередных определена задача обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики.

Основная задача обеспечения бюджетного равновесия на сегодняшний день - наполняемость бюджета, поскольку она создает возможность “удовлетворять совместные потребности (услуги здравоохранения, социального обеспечения, образования, культуры, науки, управления, охраны и правопорядка, обороны)”³.

Практическое решение проблемы обеспечения бюджетного равновесия в условиях ограни-

ченности финансовых ресурсов и сокращения финансовой помощи из федерального центра диктует необходимость изыскания резервов для роста доходов региональных бюджетов в объемах, достаточных для полной реализации органами государственной власти возложенных на них полномочий.

Анализ состояния доходной базы бюджетов северных субъектов РФ показал, что в большинстве из них имеет место снижение темпов роста доходов региональных бюджетов (Республика Карелия, Республика Коми, Ненецкий АО, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО - Югра, Ямало-Ненецкий АО и др.) вследствие снижения темпов роста промышленного производства, как основного поставщика налоговых доходов бюджета⁴.

В условиях расширения расходных полномочий, передаваемых на региональный уровень, снижение темпов роста доходов бюджета выступает одним из факторов роста дефицитов бюджетов большинства северных территорий.

Существенное влияние на бюджетное равновесие оказывают факторы как эндогенного, так и экзогенного характера. Проведем анализ отдельных факторов, оказывающих наиболее существенное влияние на состояние доходов бюджетов субъектов РФ.

Доминирующий фактор - пропорции распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Декларация федерального центра о равенстве бюджетных прав, означающем формирование доходов бюджетов всех уровней в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ, противоречит сложившейся практике, что подтверждается статистическими данными.

В период исследования с 2010 по 2013 г. в северных субъектах РФ наблюдается асимметрия в распределении доходов между бюджетами. В 2013 г. соотношение "налоговые доходы федерального бюджета" и "налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ" северных регионов имеет вид 65,9 : 34,1. Особенно острой данная проблема является для регионов, обладающих высоким уровнем производства нефтегазодобывающей промышленности, перечисляющих основную часть налога на добычу полезных ископаемых в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в федеральный бюджет. Это Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО, Ненецкий АО, где доля собранных налогов, перечисляемая в федеральный бюджет, составляет, соответственно, 88,1 %; 81,1 %; 64,4 %⁵.

Централизация бюджетных средств в федеральном бюджете приводит к территориальной

(вертикальной) несбалансированности бюджетной системы: профициту на федеральном уровне и дефициту подавляющего большинства региональных бюджетов. Закон концентрации средств в федеральном бюджете, сформулированный Г.Д. Поляком, гласит: "Чем выше уровень концентрации в центральном бюджете, тем ниже уровень экономического и социального развития государства"⁶.

В определенной мере централизация бюджетных ресурсов в федеральном бюджете оправдана, поскольку она является инструментом выравнивания экономического развития территорий. Она вроде бы повышает эффективность их использования, но порождает патерналистские настроения наверху⁷.

Следует отметить, что сам по себе уровень централизации бюджетных доходов не позволяет в полной мере говорить о способности территорий к финансовой самодостаточности, поскольку федеральный уровень в конечном итоге компенсирует нижестоящим бюджетам недостающие доходы посредством выделения всевозможных трансфертов. Однако российская система межбюджетного выравнивания имеет особенность - является крайне сложной, субъективной и непоследовательной, в ней насчитывается свыше 80 различных трансфертов. Практически каждый регион независимо от уровня бюджетной обеспеченности получает тот или иной вид трансфертов⁸.

Государственная поддержка регионов в условиях исторически сложившейся дифференциации территорий по уровню социально-экономического развития осуществляется в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, на обеспечение сбалансированности бюджетов, субсидий на софинансирование инвестиционных проектов. Однако она, при отсутствии стимулирующих механизмов, ориентирована в основном не на развитие регионов, а на их поддержку, поэтому не обеспечивает выход регионов на траекторию устойчивого роста. Объем финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам северных субъектов в большинстве случаев снижается. Поэтому северные регионы должны сами научиться изыскивать источники доходов, просить у федерального центра не деньги, а инструменты для зарабатывания денег⁹.

Удельный вес безвозмездных поступлений из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов большинства северных территорий выше среднего по Российской Федерации, что говорит о низкой обеспеченности собственными финансовыми ресурсами. В 2013 г. в республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Камчатском

крае безвозмездные поступления составляют более 50 % доходов бюджетов.

Выделение дополнительных дотаций из федерального бюджета не может в полной мере покрыть растущие потребности региона и обеспечивает лишь финансирование первоочередных расходов, что повышает риски несбалансированности регионального бюджета. Уменьшение зависимости от межбюджетных трансфертов и развитие собственного доходного потенциала являются ключевой задачей бюджетной политики северных субъектов РФ.

Действующая модель формирования налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов не учитывает интересов северных регионов. Налоговые доходы бюджетов северных регионов выше среднего значения по стране, что свидетельствует о высокой налоговой нагрузке на бизнес.

Основной причиной дисбаланса является специализация северных регионов как объективная основа формирования налоговой базы и налоговых доходов бюджетов, влияющая на отраслевую структуру валовой добавленной стоимости. В отраслевой структуре валовой добавленной стоимости северных субъектов РФ преобладает добыча полезных ископаемых как вид экономической деятельности, обеспечивающий поступление в федеральный бюджет налога на добычу полезных ископаемых. Удельный вес остальных видов экономической деятельности существенно снижен.

Значительное количество налоговых льгот оказывает негативное влияние на состояние доходности бюджетов, затрудняет эффективность их администрирования и снижает результативность применения. В региональных бюджетах выпадающие доходы имеют место в связи с предоставлением в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) налоговых льгот по налогу на прибыль организаций: уменьшение налоговой базы на сумму убытка или части убытка (ст. 283 НК РФ), что создает базу для получения необоснованной налоговой выгоды; установление законодательными органами субъектов РФ пониженной ставки налога для отдельных категорий налогоплательщиков (п. 1 ст. 284 НК РФ); льготы в отношении резидентов особых экономических зон (подп. 6 и 7 ст. 288.1 НК РФ, абз. 5 подп. 1, подп. 1.2 и 5.1 ст. 284 НК РФ); льготы по региональным и местным налогам. Неоправданными являются льготы, предоставляемые сырьевым компаниям, вкладывающим средства в объекты социальной и дорожной инфраструктуры. Потери бюджета от предоставления таких льгот зачастую значитель-

но больше, чем стоят возведенные с их помощью социальные объекты.

Анализ статистических данных показывает рост задолженности по уплате налогов в большинстве северных субъектов РФ, что свидетельствует о неэффективной системе налогового менеджмента и налогового администрирования. Исключение составляют Республика Коми, Республика Тыва, Красноярский край, Магаданская и Томская области. Рост задолженности является результатом низкой собираемости налоговых платежей. В 11 субъектах из 24 собираемость налоговых платежей менее 90 %¹⁰.

Какие шаги нужно предпринять для обеспечения бюджетного равновесия? Для северных территорий таковыми являются:

Первый. Отход от излишней концентрации финансовых ресурсов на федеральном уровне в ущерб территориальным бюджетам. Эта ситуация противоречит принципу самостоятельности региональных и местных бюджетов, не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество. Главным критерием распределения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы должна быть достаточность финансирования развития территориальных образований. Субъект РФ не может быть самодостаточным, если он не имеет требуемых бюджетных доходов для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. Поэтому необходимо законодательное закрепление справедливой пропорции распределения налоговых доходов бюджетов между федеральным центром и субъектами РФ, которая была предусмотрена первой редакцией Бюджетного кодекса РФ (50:50), что позволит обеспечить регионы достаточными ресурсами и снизить зависимость от федерального центра. Этому будет способствовать также изменение пропорции распределения налоговых доходов от природных ресурсов в пользу северных субъектов РФ. Доходы от добычи полезных ископаемых должны оставаться в региональных бюджетах в пределах 10-15 %.

Второй. Упорядочение финансовой помощи из федерального бюджета путем предоставления регионам инструментов для зарабатывания денег. В этом случае он получит возможность освободиться от излишней опеки регионов и сосредоточиться на решении глобальных проблем.

Третий. Инвентаризация налоговых льгот по налогу на прибыль, по региональным и местным налогам. Установление налоговых льгот по региональным налогам только на уровне региона, исходя из возможностей региональных бюджетов.

Четвертый. Расширение внутреннего выпуска за счет создания новой добавленной стоимости внутри страны; расширение внутреннего спроса.

Пятый. Повышение качества налогового менеджмента и налогового администрирования в регионе. Поскольку основным источником доходов бюджетов северных территорий являются налоги, «проблема лиц, ответственных за проведение фискальной политики, заключается в том, как собрать необходимые государственные доходы, так чтобы искажения при этом были относительно невелики»¹¹. А также возможно задействовать одно из основных правил финансовой политики Петра I: «Требуя невозможного, чтобы получить наибольшее из возможного»¹².

Шестой. Мотивация должностных лиц в проведении комплекса работ по мобилизации доходов на территории субъектов РФ, разработка механизма стимулирования территории к саморазвитию.

Седьмой. Оптимизация бюджетной сети и органов управления, поскольку на бюджетное равновесие оказывает влияние не только наполняемость бюджета, но и то, сколько тратит государство и как оно расходует свои ресурсы¹³.

Задействование всех резервов роста доходов региональных бюджетов северных территорий, наряду с оптимизацией расходов бюджетов, позволит органам государственной власти северных субъектов РФ достичь бюджетного равновесия. Доходы могут не совпадать с расходами в редких случаях дефляции части государственных фондов¹⁴.

¹ *Вутте С.Ю.* Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его император-

скому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах. Москва, 2011. С. 512.

² Там же.

³ Государственное регулирование рыночной экономики / под общ. ред. В.И. Кушлина. Москва, 2015. С. 274.

⁴ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014 : стат. сб. / Росстат. Москва, 2014. URL : <http://www.gks.ru>.

⁵ Статистическая налоговая отчетность ФНС России. URL : <http://www.nalog.ru>.

⁶ Бюджетная система России : учеб. для студ. вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г.Д. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2008. С. 47.

⁷ *Клисторин В.И.* Пространственная экономика и региональные исследования: нерешенные задачи // Регион: экономика и социология. 2007. □ 1. С. 63.

⁸ Использование кластерного подхода в модернизации экономического пространства Российской Федерации / под ред. акад. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург, 2013. С. 63.

⁹ *Найденова Т.А., Швецова И.Н.* Оценка бюджетного потенциала северных территорий // Финансы и кредит. 2013. □ 40 (563). С. 49.

¹⁰ Статистическая налоговая отчетность ФНС России. URL : <http://www.nalog.ru>.

¹¹ *Абель Э., Бернанке Б.* Макроэкономика. 5-е изд. Санкт-Петербург, 2012. С. 725.

¹² *Ключевский В.О.* Курс русской истории". Лекция LXV. URL : http://www.statehistory.ru/books/Vasily-Klyuchevskiy_Kurs-russkoy-istorii/65.

¹³ *Абель Э., Бернанке Б.* Указ. соч. С. 721.

¹⁴ *Ротбард М.* Власть и рынок: Государство и экономика / пер. с англ. Б.С. Пинскера ; под ред. Гр. Сапова. Челябинск, 2003. С. 131.

Поступила в редакцию 04.06.2015 г.