

УДК 332.055
JEL R51; R58

БЮДЖЕТНОЕ САМООБЕСПЕЧЕНИЕ РЕГИОНА: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ И МЕТОДЫ ИХ РЕШЕНИЯ

ТОКАЕВ НОХ ХАСАНБЕКОВИЧ,

*доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Финансы и кредит»,
Северо-Осетинский государственный университет, Владикавказ, Северная Осетия (Алания)*
E-mail: finansikredit@yandex.ru

БАСНУКАЕВ МУСА ШАМСУДИНОВИЧ,

*кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой «Налоги и налогообложение»,
Чеченский государственный университет, Грозный, Чеченская Республика*
E-mail: basnukaev@hotmail.com

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются различные вопросы и проблемы, связанные с принятием и исполнением регионального бюджета. Бездефицитный бюджет региона в условиях современной России еще не означает полного покрытия его бюджетных расходов только за счет собственных доходов. Более того, когда региональный бюджет принимается в сбалансированной форме, это не означает достижения полного самообеспечения ввиду определенных ограничений, которые вводятся по бюджетным потребностям, и на них не бывает дотаций, субсидий, субвенций. Такова реальная бюджетная практика в России и ее регионах, что требует соответствующего изучения и учета. В момент разработки и принятия решений о расходах в бюджет региона, естественно, возникает множество противоречивых задач. Их преодоление, как правило, обеспечивается разными путями и методами. Наиболее трудная задача возникает в аспекте накопления новых собственных источников бюджетных доходов. Однако в этом контексте тоже возникают двойкие ограничения. Во-первых, объективная неспособность экономики региона удовлетворить доходами бюджетные потребности (низкие показатели финансового сальдо экономики). Во-вторых, налоговые ограничения, определяемые общероссийским законодательством и различными нормативными условиями налогового регулирования. Налоговая самостоятельность в той мере, в какой она предоставлена регионам, «не справляется» с таким ограничением и это создает дополнительные бюджетные ориентиры в сокращении расходов или в привлечении их за счет дотаций, субвенций и субсидий. Вариант заимствования средств в форме кредитов тоже имеет свои заранее заданные ограничения.

Ключевые слова: налоги, налоговые ограничения, доходы, расходы, бюджет региона, федеральный бюджет, дотации, субвенции.

REGIONAL SELF-SUFFICIENCY: CHALLENGES AND SOLUTIONS

N.Kh. TOKAEV

*ScD (Economics), full professor, Head of the Finance and Credit Chair, North Ossetian State University,
Vladikavkaz, North Ossetia (Alania)*
E-mail: finansikredit@yandex.ru

M.Sh. BASNUKAEV

*PhD (Economics), assistant professor, head of the Taxes and Taxation Chair,
the Chechen State University in Grozny, Chechen Republic*
E-mail: basnukaev@hotmail.com

ABSTRACT

The article deals with various issues associated with the adoption and execution of the regional budget. The deficit-free regional budget does not mean in modern Russia a full coverage of budgetary expenditures from its own budget revenues. Moreover, when the regional budget is adopted in a balanced form which does not mean achieving the full self-sufficiency due to certain restrictions, which are introduced on budgetary needs, and there are no grants, subsidies or subventions for them. It is a budgetary practice in Russia and its regions, it requires an appropriate study and consideration. Nowadays, while making decisions on expenditures funded by the regional budget, the authorities face many conflicting tasks needed to be solved. The most difficult problem is looking for new regional sources of budget revenues. However, there are also two kinds of restrictions in this area. First, the objective inability of the region's economy to meet budget needs due to low rates of the financial balance of the economy. Second, the tax restrictions defined by all-Russian legislation and different tax regulatory regimes. Tax autonomy to the extent granted to the regions 'can not cope' with such restrictions; it results in setting additional budget targets towards reducing costs or attracting financing in the form of grants, subventions and subsidies. The option of borrowing in the form of loans, has also its own pre-set restrictions.

Keywords: taxes, tax restrictions, income, expenditures, budget of the region, federal budget and subsidies, subventions.

Регions имеют разный опыт принятия и исполнения решений. Одни прилагают усилия для расширения экономической практики, активизируют имеющиеся производственные мощности, продвигаются по пути реструктурирования их, находят варианты большей доходной отдачи. Другие идут по пути поиска решений в самой бюджетной практике и при этом в течение длительного периода. Разумеется, характеристики и оценки результатов получаются разные, не всегда приемлемые для самих же регионов.

Реальная практика подтверждает, что вероятность снижения бюджетных расходов региона возрастает, когда есть ухудшение ситуации в его экономике. Но в таком контексте дополнительные сложности возникают в сокращении расходов, и к этому надо быть готовым. Как правило, бюджетные интересы практически во всех регионах проявляются с большей асимметричностью, чем показатели эффективности использования бюджетных средств, что усложняет порядок регулирования бюджетных норм, правил. В этой связи надо искать новые решения. Какие?

Во-первых, стимулировать повышение эффективности расходования всех бюджетных средств. Во-вторых, применение таких стимулов необходимо увязывать (согласовывать) более основательно с классификацией бюджетных расходов, в рамках такой классификации искать ответы на вопросы достоверности бюджетных расходов, их значимости и приоритетности. Разумеется, этот вопрос касается

всех расходов, но особенно — социальных, которые принято называть защищенными. В-третьих, оказывать регулирующее воздействие на формирование бюджетных показателей через бюджетное планирование. В-четвертых, все бюджетные расходы следует оценивать с точки зрения их экономической отдачи (применяя прямой или косвенный расчет). И, наконец, в-пятых — основательно выявлять избыточные бюджетные расходы (хотя бы знать, как они образуются и образуются ли).

Нами замечено, что ухудшающиеся позиции бюджетной обеспеченности, бюджетной самостоятельности и самодостаточности имеют самые различные характеристики и оценки в регионах. Например, распространенным является вывод, согласно которому неувязки, ухудшения и сформированность отрицательных тенденций объясняются непрофессиональным и безответственным отношением руководителей регионов, их властных структур к формированию и решению бюджетных задач. На наш взгляд, такой обобщенный вывод не следует выдвигать на первые позиции и к тому же распространять в одинаковой мере на все регионы. То, что данная проблематика существует, безусловно, подтверждается многими фактами, требующими учета, но чрезмерное увлечение его значимостью едва ли принесет ту пользу, которая необходима для решения реально существующих задач в бюджетной практике регионов.

Выделим также ряд дополнительных факторов, которые объясняют причины низкого бюджетного самообеспечения регионов.

1. Доходная асимметрия региональных бюджетов усиливается и до последнего времени набирает более высокие темпы, что подтверждается как официальными данными Минфина РФ [1], так и расчетами, опубликованными в отдельных изданиях.

Ряд авторов неоднократно справедливо обобщали и указывали, что в ходе рыночных преобразований дифференциация российских регионов в направлении формирования «равновесных» экономик происходила быстрее, что обуславливалось действием рыночной конкуренции, неодинаковой адаптированностью к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения, власти [2]. Такая оценка базовых основ формирования региональных бюджетов, по нашему мнению, остается справедливой и в 2016 г.

2. В России по-прежнему существует практика усиления централизованных тенденций формирования федерального бюджета. Это является следствием того, что бюджетное самообеспечение регионов длительный период регулировалось в большей степени под давлением жестких бюджетных ограничений, нежели расширения их финансовой самостоятельности. Уровень реально предоставляемых бюджетных полномочий регионам не соответствует требованиям расширения их экономического интереса к решаемым бюджетным задачам. В таких условиях неизбежны риски принимаемых бюджетов с жесткими ограничениями.

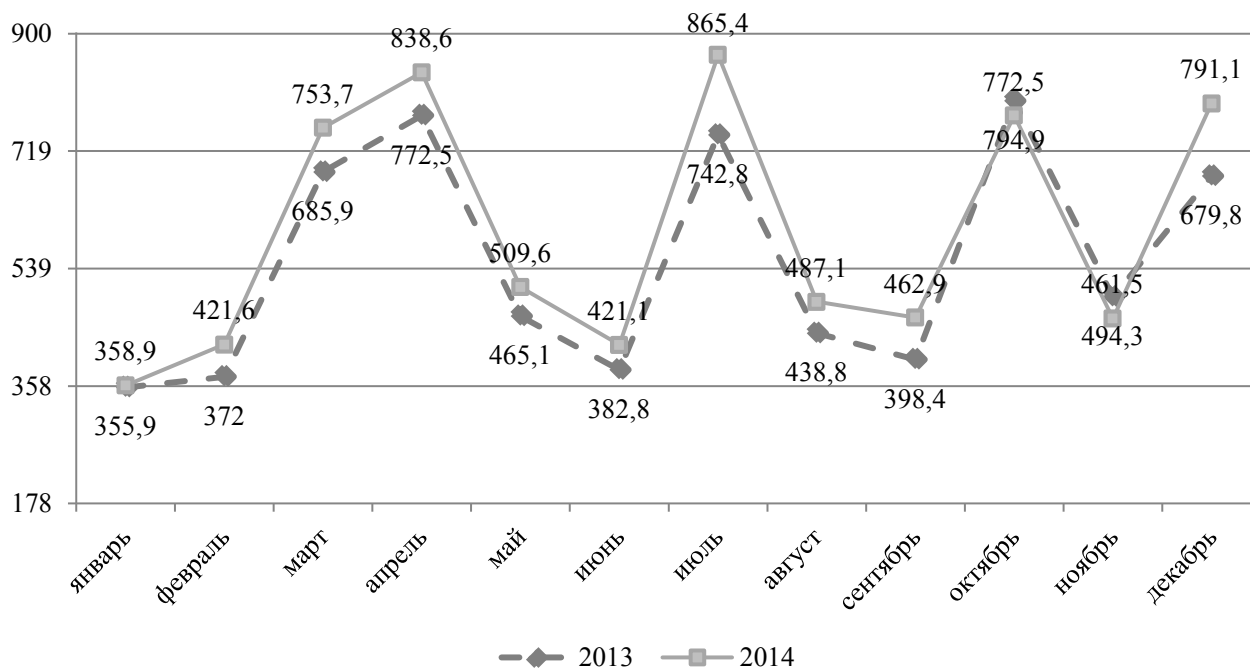
Помощь регионам, оказываемая по установленным нормам и правилам, соответствует наращиванию их усилий в области приращения собственных бюджетных доходов. Укажем, что наибольший рост поступлений налоговых и неналоговых доходов в 2014 г. был зафиксирован в следующих субъектах Российской Федерации: Сахалинская область (+72,8%), Республика Мордовия (+37,5%), Тюменская область (+35,1%), Ленинградская область (+29,0%), Ханты-Мансийский автономный округ (+26,8%), Республика Саха (Якутия) (+24,6%). Однако сокращение поступлений налоговых и неналоговых доходов произошло в 6 регионах: Чукотском автономном округе (-16,2%), Астраханской области (-5,3%), Пермском крае (-5,1%), Республике Бурятия (-3,3%), Курской (-0,6%), Смоленской (-0,4%) областях. Первоначальный план по налоговым и неналоговым доходам в регионах был перевы-

полнен на 1,5%, или 102,8 млрд руб., и это важно подчеркнуть.

Однако рост фактических поступлений по сравнению с первоначальным планом зафиксирован в 36 регионах, а снижение — в 47, что является тенденцией, в определенном смысле характеризующей состояние доходной базы указанных субъектов, ее нестабильность и неустойчивость к планируемому показателю. Отметим также, что наибольшее отклонение от первоначального плана в сторону снижения отмечается в следующих субъектах Российской Федерации: Магаданской области (-20,8%), Республике Дагестан (-18,8%), Курганской области (-18,0%). На рисунке приведены показатели динамики поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджеты субъектов РФ в текущем исполнении по месяцам в сравнении с 2013 г. [3]. Эти показатели отражают ту неравномерность, о которой было сказано выше.

Отметим, что в 2014 г. сокращение поступлений налога на прибыль организаций произошло в 28 регионах, в том числе в Республике Бурятия (-32,1%), Калужской (-19,5%), Белгородской (-17,4%) областях, Республике Карелия (-16,5%), Хабаровском (-14,1%) и Пермском (-13,7%) краях. При этом обращают внимание показатели расхождений, как с наибольшим ростом, так и сокращением поступлений доходов от прибыли: (+236,3 и +74,9%; -32,1 и -13,7%). При этом, как хорошо известно, Пермский край является весьма промышленным, чем отнюдь не отличаются Мордовия и Сахалинская область. То, что в 28 регионах страны имело место резкое сокращение доходных поступлений от прибыли, озадачивает необходимостью более глубокого и разностороннего понимания общей проблематики уменьшения прибыльности, скорее всего, в реальном секторе экономики регионов.

Как показывает экономическая практика, в большинстве регионов предприятия реального сектора экономики сталкиваются с системной проблематикой в своей деятельности, в том числе с уменьшением возможностей прибыльно и рентабельно работать. На наш взгляд, симптомом тенденциозного недопоступления доходов от налогообложения прибыли в столь широких масштабах заставляет думать о возможных вариантах изменения ситуации. Во-первых, следует более внимательно оценивать уровень налогообложения прибыли (ставка налога, ее диффе-



Динамика поступлений налоговых доходов в январе-декабре 2014 г. по сравнению с 2013 г., млрд руб.

ренциация, налоговые освобождения и льготы, налоговые каникулы и т.д.). Во-вторых, искать активнее решения, которые бы способствовали улучшению расширенной прибыльной деятельности предприятий реального сектора экономики в регионах страны. Укажем еще раз, что к прибыли и ее налогообложению у регионов должен быть особый интерес, и эту позицию обосновывают многие ученые [4].

Безусловно, указанная практика находится в рамках противоречивых тенденций, которые сложились в исполнении бюджетов разных уровней. Необходимо реально учитывать недостаточную отработанность нормативной базы распределения регулирующих доходов. Если, например, на федеральном уровне утверждаются единые нормативы отчислений от регулирующих доходов, то в большинстве субъектов Федерации во взаимоотношениях с местными бюджетами применяется метод сочетания единых и дифференцированных нормативов по разным видам таких доходов или по группам муниципальных образований. При этом часть регионов устанавливают единые нормативы, когда принимается их максимальный размер. Это делается по дотационным территориям с целью сокращения встречных потоков, уменьшения размера дотаций и повышения ответственности и заинтересованности органов местного самоуправ-

ления в наиболее полном и своевременном сборе регулирующих налогов на своей территории.

В-третьих, слабо изученной остается проблема доставшейся регионам депрессивности. Ее ограниченное, однобокое или даже искаженное понимание не способствует региональной рыночной активности, но развивает стремление к получению больших размеров помощи, а не поддержки. Тем самым решение собственных проблем социально-экономического развития депрессивными регионами откладывается на будущие периоды. В российской бюджетной практике довольно долго выработывался механизм, когда регионы реагировали на возникающие трансформационные рыночные трудности и проблемы не с позиций проявления собственной инициативы, активности в поиске новых источников бюджетных доходов, а приспособлением к федеральным бюджетным решениям в форме помощи, что не могло также отрицательно не сказаться на практике «механического», «от достигнутого» утверждения бюджетных расходов. В результате всего этого региональное развитие бюджетных отношений деформировалось в большей степени, чем общенациональное.

В-четвертых, до сих пор ослабленной оказывается мобилизационная основа бюджетной практики регионов, в том числе для покрытия

бюджетных дефицитов. Поиск новых резервов доходных источников бюджетов и сегодня терпит фиаско, не стимулируется и не является способом приращения показателей доходного самообеспечения. Такая практика неминуемо приведет к недооценке сегодняшних экономических проблем регионов и, как следствие, будет способствовать нереальному восприятию бюджетных недоработок, противоречий, упущений и т.д. Например, для приращения собственных доходов регионам часто требуется реструктуризировать экономику, упразднить множество структур, стоящих на пути развития предпринимательства (бизнеса как доходного дела), но это не делается годами, что является тормозом появления новых доходных источников.

В-пятых, много отрицательных сопровождений имеет проблематика бюджетного самообеспечения в регионах в связи с их низкими инвестиционными возможностями. Есть, безусловно, закономерная связь между ростом бюджетных доходов и инвестиционной составляющей экономик регионов. Приведем характерную оценку проблемы,

которую еще в 2009 г. дала Г. Положевец, цитируя заместителя председателя правления Внешэкономбанка С. Васильева. В частности, было отмечено: «Проблемы ведь острейшие! Одна из них — управление бюджетом. Правительство заявило, что будут осуществлены все социальные выплаты. Однако в регионах нет Резервного фонда. Это означает, что на местах власти должны сократить абсолютно все расходы, чтобы платить зарплату бюджетникам. Политически важная прослойка в регионах — учителя, врачи. Но при этом падают инвестиции, что плохо для бюджета, для промышленности и в конечном итоге для потребительского спроса» [5].

Конечно, условия для развития бюджетного самообеспечения в регионах меняются, могут складываться по-разному и в обозримый период времени по-другому не будет. Таковую закономерность, разумеется, надо признавать и не вставать в позу противника всех федеральных бюджетных решений. Вопрос состоит в поиске новых возможностей эффективных бюджетных решений в самих регионах и их согласовании с федеральными.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.minfin.ru>.
2. Гранберг А., Зайцев Ю. Регионы в экономическом пространстве России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 1999. № 2.
3. Структура поступлений в консолидированный бюджет. Министерство финансов РФ. [Электронный ресурс] URL: http://info.minfin.ru/kons_doh.php.
4. Пансков В.Г. Перспективы развития региональной налоговой политики: идеи и рецепты // Финансы. 2015. № 2.
5. Положевец Г. Мастер-класс для министров // Политика, экономика. 2008. № 6. [Электронный ресурс] URL: www.russianews.ru.

REFERENCES

1. Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation [Sajt Minfina RF]. Available at: <http://www.minfin.ru> (in Russian).
2. Granberg A., Zaytsev Yu. Regiony v jekonomicheskom prostranstve Rossii [Regions in economic space of Russia]. *Jekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitija — Northwest Economy: problems and prospects of development*, 1999, no. 2 (in Russian).
3. Struktura postuplenij v konsolidirovannyj bjudzhet. Ministerstvo finansov RF [Structure of receipts in the consolidated budget. Ministry of Finance of the Russian Federation]. Available at: http://info.minfin.ru/kons_doh.php (in Russian).
4. Panskov V.G. Perspektivy razvitija regional'noj nalogovoj politiki: idei i recepty [Prospects of development of a regional tax policy: ideas and recipes]. *Finansy — Finance*, 2015, no. 2 (in Russian).
5. Polozhevets G. Master-klass dlja ministrov [A master class for ministers]. *Politika, jekonomika — Policy, economy*, 2008, no. 6. Available at: www.russianews.ru (in Russian).