

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)

*Е.Е. НОЕВА, старший преподаватель кафедры экономики и финансов, Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова
e-mail: noevga@mail.ru*

*В.Н. ЗАРОВНЯЕВА, студентка 4 курса, Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова
e-mail: valyazarya97@mail.ru*

Аннотация

В статье исследуются возможности достижения основных целей региональной политики в современных реалиях на примере Республики Саха (Якутия). Рассматриваются проблемы сбалансированности регионального бюджета и возможности достижения бюджетной обеспеченности путем использования механизмов как горизонтального, так и вертикального выравнивания. Предлагается комплекс мер, призванных способствовать решению данной проблемы.

Ключевые слова: региональная политика, бюджет Республики Саха (Якутия), налоговый потенциал, дотация, бюджетная обеспеченность, дефицит бюджета.

Территория Российской Федерации весьма неоднородна и не только в силу различных природно-климатических условий, но и по качественным характеристикам пространственной организации населения и хозяйства, обусловленной разными уровнями имеющегося производственного, трудового, ресурсно-сырьевого и прочего потенциала. Соответственно, региональная политика РФ ориентирована на выравнивание диспропорций в региональном развитии с целью обеспечения достойного уровня жизни населения во всех регионах страны. Как считают В.С. Кудряшов, и Д.Е. Миронов, одной из основных задач эффективной региональной политики является «выравнивание экономического положения субъектов РФ, формирование

в каждом регионе ресурсов для обеспечения развития региональной экономики и достойной жизни граждан страны. Решение этой проблемы строится на принципах федерализма, социально-экономической самостоятельности субъектов РФ и развития форм местного самоуправления» [3].

Для корректировки общих уровней доходов региональных бюджетов и достижения материально-финансовой сбалансированности социально-экономического развития региона используется специальный механизм распределения средств между бюджетами разных уровней, призванный содействовать выравниванию бюджетной обеспеченности разных территорий в расчете на душу населения, достижению вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов.

Вертикальным выравниванием является устранение несоответствия между объемом расходных обязательств бюджета региона (или муниципалитета) и его доходным потенциалом. По мнению А.А. Соколовой, «целью вертикального бюджетного выравнивания является обеспечение необходимой финансовой базы для реализации бюджетных полномочий всех уровней власти» [9]. Если бюджет региона не имеет возможностей для обеспечения собственных доходов, достаточных для выполнения возложенных на него обязательств, вышестоящий уровень бюджетной системы передает недостающие ресурсы либо путем перераспределения регулирующих налогов, либо посредством сокращения расходных полномочий. Горизонтальным выравниванием принято считать процесс устранения воз-

никающих по объективным причинам различий в степени обеспеченности бюджетов одного и того же уровня с целью достижения сопоставимых объемов потребления бюджетных услуг. Финансовыми инструментами горизонтального выравнивания служат дотации, субсидии, субвенции, бюджетные кредиты [12].

Таким образом, механизм выравнивания бюджетной обеспеченности используется для устранения несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и закрепленными за данным бюджетным уровнем налоговыми и прочими поступлениями и в то же время для обеспечения необходимого уровня потребления государственных услуг во всех регионах.

Экономическое развитие регионов – субъектов РФ неравномерно, их налоговый потенциал и требуемые бюджетные расходы зачастую совершенно несопоставимы, а имеющиеся ресурсы большинства территорий значительно меньше необходимых. Сказанное в полной мере касается регионов российского Севера и Дальнего Востока, характерными особенностями которых являются неблагоприятный климат, очаговый характер размещения населения и производства, большая удаленность от основных экономических, финансовых, культурных центров страны в сочетании со слаборазвитой транспортной инфраструктурой, высокие издержки в сфере производства, строительства, жилищно-коммунальных услуг и жизнеобеспечения в целом [1]. В то же время региональная политика, ориентированная на достижение бюджетной самообеспеченности субъектов РФ, подразумевает создание в регионах собственных возможно-

стей и источников бюджетных поступлений, соответствующих расходным обязательствам и достаточных не только для обеспечения необходимого уровня благосостояния населения, но и для реализации разного рода социально-экономических программ.

Доходы государственного бюджета Республики Саха (Якутия) формируются за счёт налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений (табл. 1).

Согласно данным, представленным в табл. 1, основную часть доходов консолидированного бюджета региона составляют налоговые поступления, доля которых к 2017 г. составляла 49,5%. Данный показатель практически не изменился за рассматриваемый период, хотя изменилось соотношение поступлений по видам налогов [2]. Основная часть налоговых доходов бюджета Якутии формируется, во-первых, за счет налога на прибыль организаций, достигшего в 2017 г. почти 30 млрд р. или 34% всех налоговых поступлений; во-вторых, налога на доходы физических лиц (это 22 млрд р., или еще 25%) и, наконец, налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) – 18,5 млрд р. (21% налоговых доходов), из которых 16 млрд р. получено бюджетом республики благодаря добыче природных алмазов, поскольку с 2015 г. вся сумма НДПИ, полученная от добычи данного вида природных ресурсов, зачисляется в бюджет региона. Следует также упомянуть, что до 2015 г. НДПИ был вторым по значимости для бюджета Республики Саха (Якутия), уступая первенство только налогу на прибыль организаций. Добыча полезных ископаемых является основным видом экономической деятельности в Республике Саха (Якутия). Доходы,

Таблица 1

Изменение структуры доходов государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2014–2017 гг., тыс. р. [7]

Вид дохода	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Абсолютное отклонение, тыс. р.	Относительное отклонение, %
Всего	155 216 065	167 696 608	175 100 007	177 224 737	+22 008 672	114,2
Налоговые	76 378 874	92 291 295	100 342 250	87 711 029	+11 332 155	114,8
Неналоговые	7 606 586	9 928 420	11 642 553	24 355 099	+16 748 513	320
Безвозмездные поступления	71 230 605	65 476 893	63 115 204	65 158 608	-6 071 997	91,5

полученные в этой сфере, достигают 50% в структуре ВРП [10]. Снижение доли НДС в объемах налоговых поступлений связано с перераспределением доли данного налога от добычи углеводородного сырья в пользу федерального бюджета.

Поступления от неналоговых доходов, составлявшие в 2014 г. всего 4,9%, росли постепенно, но в 2017 г. продемонстрировали резкий скачок, достигнув 13,7% общего объема бюджетных доходов. Источником получения бюджетом 18,3 млрд р. стали доходы от использования имущества, находящегося в собственности региона в виде прибыли, приходящейся на долю в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, и дивидендов по акциям, принадлежащим субъекту Республике Саха (Якутия).

Безвозмездные поступления, снижавшиеся с 2014 г., отчасти увеличились в 2017 г., однако в современных экономических условиях рассчитывать на сохранение такой тенденции не приходится. Решение о постепенном их сокращении было принято еще в 2010 г. и основывалось на прогнозных данных, на тот момент предполагавших увеличение доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации [12]. Так что доля безвозмездных поступлений в общем объеме бюджетных доходов Республики Саха (Якутия) в последние годы снижается неуклонно и весьма быстро (с 45,9% в 2014 г. до 36,8% в 2017 г.), что свидетельствует о сохранении сильной зависимости бюджета республики от государственной поддержки, с одной

стороны, и подтверждает намерения государства постепенно ее сокращать – с другой.

Согласно методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [5], при расчете дотаций Министерство финансов Российской Федерации учитывает два относительных показателя: уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций и тот же показатель после распределения дотаций, которые определяются как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов по каждому субъекту РФ.

В процессе реализации механизма распределения государственной помощи регионам принято ориентироваться на показатель налогового потенциала [8] и оценивать возможности наполнения бюджета, исходя из его значения для конкретного региона. Однако пример Республики Саха (Якутия) ясно свидетельствует о необходимости учитывать налоговый потенциал региона, в первую очередь соотнося его с показателями уровня бюджетных расходов. К примеру, у Республики Саха (Якутия) индекс налогового потенциала превышает среднероссийский уровень в 2,5 раза, создавая видимость полного благополучия, бюджетной самообеспеченности и возможностей для экономического роста. Однако показатель индекса бюджетных расходов республики также выше среднего по России, но уже в 4,5 раза (рис. 2).

При том что нормальный уровень бюджетной обеспеченности, определяемый как отношение индекса налогового потенциала к

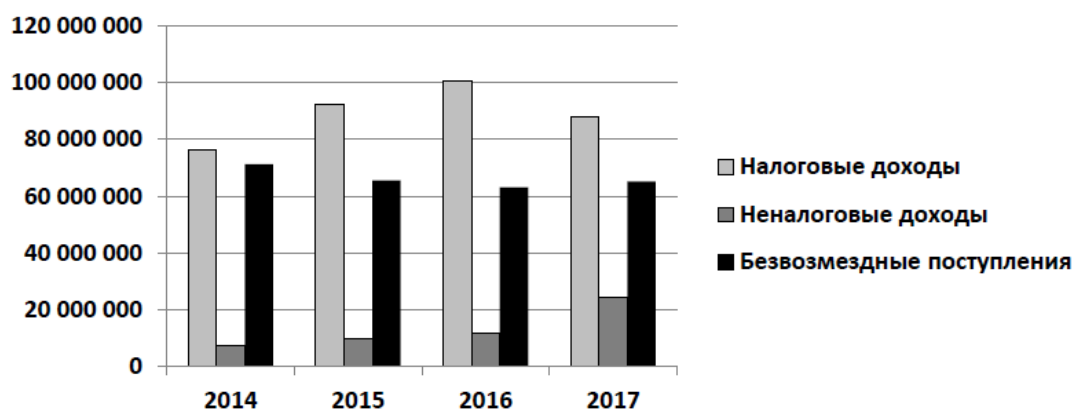


Рис. 1. Структура доходов государственного бюджета Республики Саха (Якутия) в 2014–2017 гг.

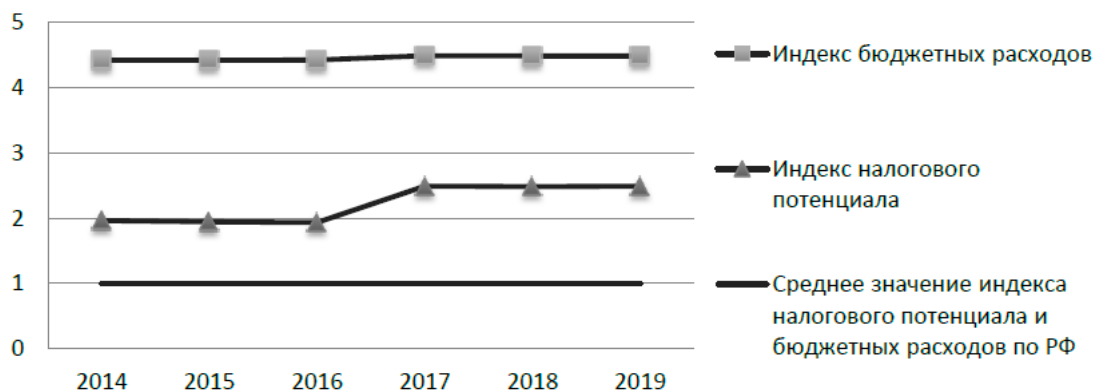


Рис. 2. Сравнение индекса налогового потенциала и бюджетных расходов Республики Саха (Якутия) со средним уровнем в РФ

индексу бюджетных расходов, должен быть равен 1, а минимально допустимый – 0,5 [5], показатель степени бюджетной обеспеченности Республики Саха (Якутия) не достигает минимально необходимого уровня. Несмотря на то что Якутия получает значительную финансовую поддержку, выделяемые дотации не компенсируют расходы в достаточной степени, не говоря уже о создании резервов, которые можно было бы направить на развитие региона (рис. 3).

Финансовая обеспеченность региона предполагает достижение соответствия имеющихся источников финансовых ресурсов и потребности в них конкретного региона, рассчитанной с учетом социальных нормативов. От сбалансированности доходов и расходов бюджета зависит экономическая стабильность территории [2]. Тем не менее в результа-

те реализации предусмотренных мер в рамках горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности в Республике Саха (Якутия) данный показатель в перспективе останется далеким от нормы, колеблясь в диапазоне от 0,61 до 0,72 (табл. 2).

Недостаточный уровень бюджетной обеспеченности свидетельствует о неспособности региона выполнять свои бюджетные обязательства в полной мере и приводит к возникновению бюджетного дефицита. Проводимые ежегодно исследования свидетельствуют о несбалансированности бюджетов ряда регионов, а также демонстрируют значительный уровень дифференциации между субъектами РФ. Например, в 2016 г. консолидированные бюджеты регионов оказались дефицитными у 57 субъектов РФ, а общая сумма их дефицита достигла 201,6 млрд р.

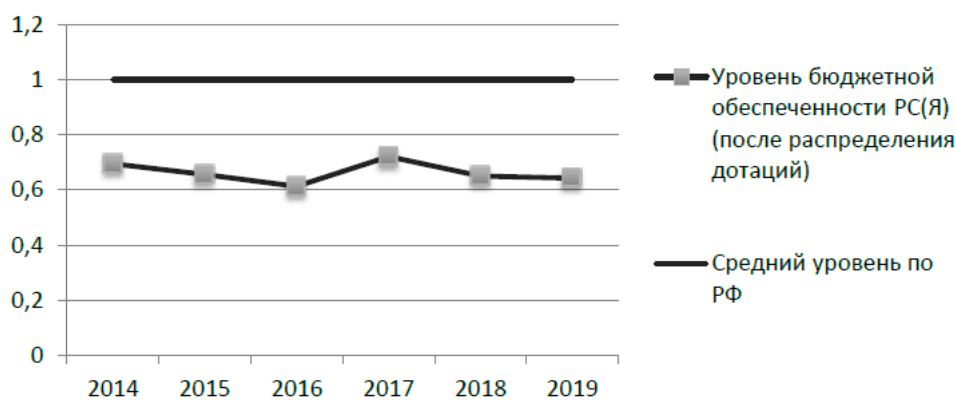


Рис. 3. Сравнение уровня бюджетной обеспеченности Республики Саха (Якутия) со средним уровнем в РФ после распределения дотаций

Таблица 2

Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Республики Саха (Якутия) на 2014–2016 гг. и прогноз до 2019 г. [4]

Год	Численность постоянного населения на предыдущий год, тыс. чел.	Индекс налогового потенциала	Индекс бюджетных расходов	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Объем дотаций, тыс. р.	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций
2014	955,6	1,962	4,412	0,445	50 714 168	0,695
2015	955,6	1,941	4,413	0,44	47 846 439	0,656
2016	955,6	1,932	4,414	0,438	43 189 612	0,613
2017	959,7	2,487	4,481	0,555	36 620 831	0,721
2018	959,7	2,482	4,479	0,554	22 908 139	0,651
2019	959,7	2,486	4,476	0,555	22 190 137	0,643

Основные способы сокращения дефицита консолидированного бюджета на региональном уровне:

- привлечение кредитов от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, а также международных финансовых организаций;

- эмиссия государственных и муниципальных ценных бумаг;

- продажа акций и иных форм участия в капитале в отношении имущества, находящегося в собственности региона.

Главным источником покрытия дефицита бюджетов для большинства регионов служат именно бюджетные кредиты из вышестоящего уровня бюджетной системы РФ (объем таких кредитов в 2016 г. составил 181,6

млрд р.). В Республике Саха (Якутия) дефицит бюджета в 2016 г. достиг максимума и составил 7495,9 млн р. (рис. 4). При этом было привлечено два бюджетных кредита в общей сумме 7 686 млн р., направленных на досрочное погашение кредитов кредитных организаций и погашение обязательств по государственным ценным бумагам [6]. Такие меры позволили уменьшить разбалансированность государственного бюджета республики, однако еще больше увеличили государственный долг. Следует отметить, что за период с 2014 по 2017 г. объем государственного долга Якутии увеличился с 30 312 млн р. до 51 816 млн р., т. е. в 1,7 раза. Причинами наращивания государственного долга послужили [6]:

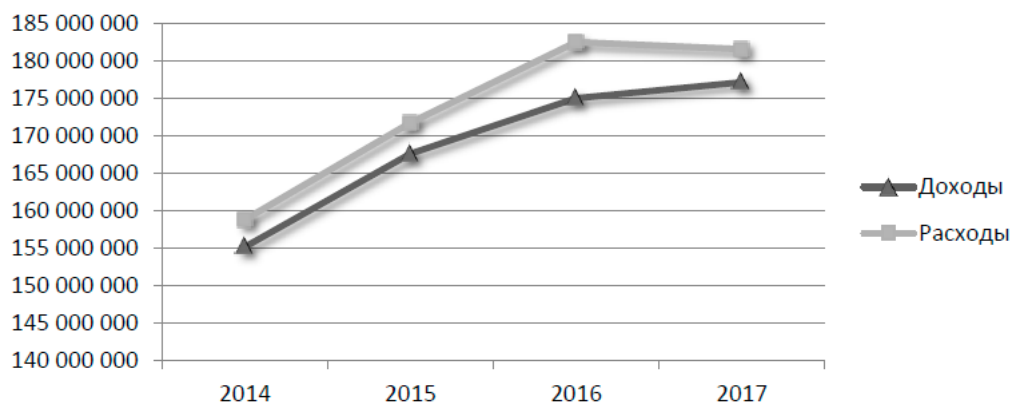


Рис. 4. Динамика доходов и расходов бюджета Республики Саха (Якутия) в 2014–2017 гг.

– замедление темпов роста экономики как РФ, так и Якутия;

– рост расходных обязательств государственного бюджета Якутии, обусловленный необходимостью выполнения майских указов Президента РФ.

Существование в условиях постоянной нехватки финансовых ресурсов заставляет регионы придерживаться режима строгой экономии, но все равно возникает дефицит. Чтобы выполнить расходные обязательства, приходится либо пересматривать объемы выделяемых из бюджета средств в сторону их сокращения, т. е. осуществлять секвестирование, либо брать кредиты, тем самым наращивая государственный долг, либо продавать имущество или ценные бумаги, пока таковые имеются. Это крайне нежелательная мера, поскольку налог на прибыль организаций является основным источником налоговых доходов региона, а доходы от имущества, находящегося в государственной собственности, формируют неналоговые доходы. Эти ресурсы – основа бюджетной самообеспеченности региона, которая предполагает наличие собственных возможностей и источников наполнения бюджета, соизмеримых с расходами и достаточных для реализации эффективного управления.

Как следует из сказанного, горизонтальное выравнивание не является достаточно эффективным в отношении Якутии, проблема бюджетной обеспеченности в итоге решается лишь частично. Другим способом устранения несоответствия между обязательствами бюджета региона и имеющимися возможностями по их исполнению служит вертикальное выравнивание, т.е. увеличение объема налоговых доходов регионов – субъектов РФ, которые они могли бы использовать на свои нужды. Существует ли возможность для увеличения налоговых доходов регионов? Чтобы ответить на этот вопрос, следует проанализировать налоговые отчисления субъектов РФ в федеральный бюджет. В качестве примера возьмем регионы, входящие, как и Якутия, в состав Дальневосточного федерального округа, а также некоторые регионы российского Севера (табл. 3).

В табл. 3 представлено соотношение объема дотаций, полученных регионами, и объема налоговых отчислений в федеральный бюджет из этих же регионов. Из рассматри-

ваемых 16 субъектов РФ только 3 не получают дотаций и являются официально донорами российской экономики, а еще 7 регионов имеют очень низкий налоговый потенциал и могут опираться только на государственную поддержку. Однако 6 субъектов РФ, в число которых входит и Республика Саха (Якутия), отправляют больше средств в федеральный бюджет в виде налогов, чем получают обратно в виде дотаций. То есть они могли бы обеспечивать себя самостоятельно за счет налогов, собираемых на их территории, при условии изменения системы распределения налоговых доходов между разными уровнями бюджетов.

Таким образом, достижение бюджетной обеспеченности республики требует реализации более решительных, тщательно продуманных мер, основанных на использовании механизма вертикального выравнивания в части перераспределения регулирующих налогов.

Для снижения остроты проблемы бюджетной обеспеченности РС(Я) предполагаются следующие меры.

1. Пересмотреть механизмы распределения всех видов финансовой помощи из федерального бюджета регионам. Такое распределение должно осуществляться с учётом показателя бюджетных расходов субъекта Федерации и его сопоставления со среднероссийским уровнем.

2. Рассмотреть возможности перераспределения налоговых доходов в пользу регионального бюджета. А также сократить или отменить налоговые льготы и преференции, предусмотренные региональным законодательством в отношении компаний, ведущих разработку недр на территории Республики Саха (Якутия).

3. Настаивать на сохранении регистрации крупных предприятий добывающей промышленности на территории Республики Саха (Якутия), сохранять и увеличивать долю активов предприятий, находящихся в собственности республики. Использовать возможности для создания новых промышленных предприятий.

Активные действия в указанном направлении будут способствовать сокращению диспропорций в экономическом и социальном развитии Якутии, обеспечению роста материального благосостояния населения и реа-

Таблица 3

Соотношение объема налоговых отчислений субъектов РФ в федеральный бюджет и объема дотаций из федерального бюджета на 1 января 2017 г., тыс. р. [11]

Субъекты Российской Федерации	Объем дотаций	Всего поступило налогов в федеральный бюджет из регионов РФ	Соотношение налоговых отчислений и дотаций бюджетам регионов
Республика Саха (Якутия)	36 620 831	46 171 039	9 550 208
Камчатский край	37 155 413	4 378 654	-32 776 759
Приморский край	8 964 255	16 037 434	7 073 179
Хабаровский край	7 126 718	18 785 960	11 659 242
Амурская область	3 791 853	2 884 822	-907 031
Магаданская область	5 239 908	-3 247 448	-8 487 356
Сахалинская область	–	18 770 604	18 770 604
Еврейская АО	1 841 079	250 734	-1 590 345
Чукотский АО	10 288 477	-172 036	-10 460 513
Республика Карелия	7 195 441	4 354 663	-2 840 778
Республика Коми	295 495	82 999 400	82 703 905
Архангельская область	8 998 713	6 224 247	-2 774 466
Мурманская область	1 887 596	18 855 978	16 968 382
Ненецкий АО	–	47 601 034	47 601 034
Ямало-Ненецкий АО	–	653 056 032	653 056 032
Красноярский край	5 577 616	177 522 177	171 944 561

лизации республиканских программ за счёт наращивания собственного экономического потенциала республики, т.е. помогут наконец приблизиться к решению основных задач эффективной региональной политики.

Библиографический список

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. 5-е изд. М., 2006.
2. Канкулова М.И., Невский Д.А. Межбюджетные отношения в контексте вызовов экономического развития и возрастающих бюджетных рисков субъектов Российской Федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 36. С. 39–54.
3. Кудряшов В.С., Миронов Д.Е. Стратегические подходы к формированию государственной кластерной политики на региональном уровне // Петербургский экономический журнал. 2014. № 4. С. 75–80.
4. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 №670 (ред. от 31.12.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148/.
5. Об утверждении Основных направлений долговой политики Республики Саха (Якутия) на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 28 мая 2018 г. №158. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550111094>
6. Об утверждении отчета об исполнении государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за 2017 год: Закон Республики Саха

(Якутия) от 03.07.2018 №2022-3 №1597-V.
URL: <http://docs.cntd.ru/document/550148761>

7. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/>

8. *Рощупкина В.В.* Возможности обеспечения бюджетно-налоговой самостоятельности региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 30(87). С. 72–75.

9. *Соколова А.А.* Формы и механизмы вертикального выравнивания в сфере межбюд-

жетных отношений // Финансы и кредит. 2014. № 6(342). С.14–22.

10. Федеральная налоговая служба. URL: <http://www.nalog.ru>.

11. Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>.

12. *Шаин Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А.* Векторы бюджетной децентрализации и эффективность межбюджетного регулирования // Финансы и кредит. 2014. № 35(611) С. 2–11.