

Бюджетная обеспеченность регионов и муниципалитетов СКФО и инструменты ее повышения

Известно, что почти все регионы, входящие в состав СКФО, являются наименее экономическими развитыми субъектами РФ. По таким ключевым социально-экономическим показателям, как ВРП на душу населения, производительность труда, средняя заработная плата, бюджетная обеспеченность, уровень развития реального сектора экономики и вовлеченность во внешнеэкономическую деятельность СКФО заметно отстает от других федеральных округов. Процесс позитивных преобразований в регионах СКФО идет крайне медленно. Основной вклад в объем ВРП вносит сектор государственного управления и сфера социальных услуг, доля которых в общем объеме ВРП составляет 55%, против 16% в среднем по России [1].

По итогам комплексной оценки за 2008 г. регионы СКФО получили следующие места и баллы в рейтинге финансовой обеспеченности: 83 место – Чеченская Республика – 3, 95 балла; 81 место – Республика Ингушетия – 30,36 баллов; 80 место – Республика Северная Осетия-Алания – 33,2 балла; 76 место – Кабардино-Балкарская Республика – 39,9 баллов; 75 место – Карачаево-Черкесская Республика – 40,35 баллов; 73 место – Республика Дагестан – 44,86 баллов; 22 место – Ставропольский край – 64,61 балл [2].

Большинство регионов, входящих в состав СКФО, уже на протяжении многих лет продолжают оставаться реципиентами. Высоко дотационными являются бюджеты Дагестана, Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Чеченской Республики. Получаемые ими средства федерального бюджета направляются в основном на поддержание социальной сферы и, в значительно меньшей степени, на стимулирование развития реального сектора экономики.

За последнее десятилетие объем средств федерального бюджета, ежегодно выделяемых для оказания финансовой поддержки бюджетам субъектов РФ, входящих в состав СКФО, существенно увеличился. Из семи регионов, входящих в СКФО, в 2012 г. четыре исполнили консолидированный бюджет с дефицитом. При этом 6 регионов (республики в составе округа) характеризуются уровнем самообеспеченности менее 50%, а 1 регион (Ставропольский край) – не более 80 % [3].

Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в состав СКФО, превышает 50%, за исключением Ставропольского края (38%). При этом в Че-

ченской Республике и Республике Ингушетия указанная доля достигает 91%. В целом в СКФО доля безвозмездных поступлений в структуре доходов составляет 69% (по остальным федеральным округам наибольшую долю безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов имеет Дальневосточный федеральный округ – 45%) [4].

Налоговые поступления в бюджеты регионов СКФО незначительны. Крайне низка доля налоговых поступлений от регионов Северного Кавказа в бюджетную систему РФ (доля СКФО в общероссийском объеме налоговых поступлений составляет всего 0,9 % [4]). Низкий уровень собственных налоговых поступлений и дотационность региональных бюджетов СКФО во многом предопределяются их сельскохозяйственной направленностью.

Отношение налоговых доходов к ВРП составляет по СКФО всего 10%, в то время как по РФ в целом этот показатель составляет 21,5%. В частности, в Республике Дагестан этот показатель всего 5,4%, а в Северной Осетии-Алании – 7,1% [5]. Исходя из этого, можно говорить о необходимости повышения сбора налоговых доходов в округе.

Расходы консолидированных региональных бюджетов СКФО в 2009 г. составили 283,8 млрд руб. Структура расходов бюджетов регионов СКФО по разделам аналогична среднероссийской. В частности, доля расходов на социально-культурные мероприятия в общем объеме расходов составляет 53% (в среднем по РФ – 52%). При этом стоит отметить, что доля расходов на оплату труда работников бюджетной сферы и начисления на оплату труда в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО в 2009 г. составили 41% (в среднем по РФ – 30%). Доля расходов в СКФО на национальную экономику составляет 17% в структуре общих расходов [4].

Проблемой всех регионов СКФО являются достаточно высокие расходы на их содержание госаппарата – выше, чем в среднем по РФ. В настоящее время в среднем по России на одну тысячу жителей приходится 1,8 госслужащих, а в Ингушетии, например, – 4,6; в Дагестане – 3,5 [5]. В связи с этим, округ нуждается в оптимизации числа госслужащих.

На местном уровне в округе, как и на региональном, отмечаются проблемы, связанные с низким уровнем собственных доходов местных бюджетов. С 2007 по 2012 гг. доходы местных бюджетов в России выросли с 1,5 до 3 трлн руб., но собственных ресурсов на выполнение расходных обязательств местным органам власти не хватает, уровень покрытия расходов местных бюджетов за счет собственных источников составляет всего 40% [3].

В целом по России собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, снизились в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом на 5,0 млрд руб. или 0,2%), за счет снижения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, дотаций, и составили 2244,8 млрд руб. При этом в местных бюджетах 40 субъектов РФ по сравнению с 2011 г. произошел рост собственных доходов, а в 43 субъектах РФ – их снижение [6]. Примечательно, что один из субъектов СКФО – Карачаево-Черкесская Республика – попал в десятку регионов, у которых собственные доходы по итогам 2012 г. росли самыми высокими темпами (с 3 748,6 до 2 360,7 млн руб., или на 16,3%).

В структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы занимают 41,7% в среднем по России. В местных бюджетах СКФО доля налоговых доходов составляет 35,8%, т.е. является ниже средней. При этом наибольший удельный вес налоговые доходы составили в местных бюджетах КБР (56,7%), а наименьший – Республики Дагестан (23,2%) [6: 2].

По итогам 2012 г. местные бюджеты СКФО характеризуются высокой поддержкой за счет перераспределяемых межбюджетных трансфертов. По сравнению с 2011 г., удельный вес межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов СКФО снизился, но незначительно (с 58,8 до 57,1%). Среди регионов СКФО наихудшие результаты по этому показателю демонстрирует Республика Дагестан, где отмечается самая высокая доля финансовой помощи в местных бюджетах – 72,7% [6: 10].

Основными получателями межбюджетных трансфертов являются бюджеты муниципальных районов. Причиной этого является низкая налоговая составляющая в их собственных доходах, а также необходимость финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, что учитывается при распределении дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Наибольшее увеличение объема межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в доходах местных бюджетов в 2012 г. по сравнению с 2011 г. среди регионов СКФО произошло в КЧР на 32,6% (на 0,6 млрд руб.). Вместе с тем, произошло значительное снижение объемов финансовой помощи местным бюджетам: в КБР на 55,5% (на 1,2 млрд руб.), в Республике Ингушетия – на 31,9% (на 0,6 млрд руб.) [6: 12].

По данным субъектов СКФО, в общем количестве муниципальных

образований округа, утвердивших местные бюджеты в 2012 г., 38,7% исполнены с профицитом, 40,9% – с дефицитом, у 20,4 % муниципальных образований – с равенством доходов и расходов [6: 19]. Как видим, в округе преобладают дефицитные местные бюджеты, что еще раз свидетельствует о сложности финансового положения.

Обозначим инструменты повышения бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов СКФО.

В настоящее время в России действует Государственная программа «Региональная политика и федеративные отношения» (2013-2020 годы), целью которой является укрепление финансовой самостоятельности и раскрытие инвестиционного потенциала субъектов РФ. Важнейшим целевым индикатором данной госпрограммы является увеличение уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований за счет собственных доходов – до 82% [3].

На федеральном уровне введен в действие ряд механизмов, направленных на укрепление бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Так, нормы федерального закона от 29 ноября 2012 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» направлены на поэтапную отмену установленных ст. 381 Налогового кодекса РФ налоговых льгот по налогу на имущество организаций в отношении железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов, линий энергопередачи и сооружений, являющихся их неотъемлемой технологической частью. Предполагается, что в результате внедрения этих мер к 2018 г. бюджеты субъектов РФ получат дополнительно не менее 300 млрд руб.

Еще одним инструментом укрепления бюджетной обеспеченности регионов является единая субвенция, предложенная в марте 2013 г. Единую субвенцию бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета на 2014-2016 гг. формирует ряд субвенций: на охрану в области водных биологических, охотничьих ресурсов и объектов животного мира; на охрану здоровья граждан; на контроль и надзор в области образования; на охрану объектов культурного наследия; на иные цели [7]. Предполагается, что итогом реализации механизма единой субвенции станет повышение самостоятельности регионов; повышение эффективности бюджетных расходов; усиление контроля за эффективностью реализации передаваемых регионам полномочий.

По мнению министра финансов РФ А.Г. Силуанова, власти республик СКФО в настоящее время предоставляют слишком большие налоговые льготы. Эти недополученные налоговые средства могли бы стать резервом для роста доходной базы местных бюджетов. В настоящее вре-

мя в округе налоговые льготы в среднем в 2 раза выше, чем по России. Так, за 2012 год льготы составили 7,3 млрд руб., или 6,3% от налоговых доходов. Большая часть налоговых преференций приходится на транспортную и имущественную сферы. В частности, по налогу на имущество целый ряд регионов дает льготы до 90%, а транспортный налог в прошлом году в СКФО собрали на уровне 42% от среднероссийского [5].

По мнению экспертов, если в СКФО довести налог на имущество до среднего уровня, то, к примеру, Чеченская Республика соберет доходов на 203 млн руб. больше, а Кабардино-Балкария – на 282 млн.

Если также пересмотреть льготы по транспортному налогу, общий объем льгот по которому 3,2 млрд руб. приравнять к общероссийскому, то в Ставропольском крае казна пополнится на 1 млрд руб., в Дагестане – на 873 млн руб., а в Чечне – на 385 млн. руб. В настоящее время за один автомобиль жители регионов СКФО платят в среднем 466 руб. транспортного налога в год, а в целом по России – около 2 тыс. руб. [5].

На укрепление ресурсных возможностей муниципальных образований направлены меры федерального закона от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым в бюджеты муниципалитетов подлежат к зачислению: с 01.01.2013 г. – все штрафы за нарушение муниципальных правовых актов и плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности; с 01.01.2014 г. – все доходы от продажи и аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (ранее норматив составлял 80%); с 01.01.2016 г. – плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 55% (ранее было 40%). В совокупности дополнительные доходы местных бюджетов, которые они смогут привлечь в результате реализации этих мер, оцениваются в объеме более 67 млрд руб. [3].

В настоящее время республики, входящие в СКФО, по-прежнему являются дотационными, хотя некоторые из них и пытаются выйти на самообеспечение. Однако без финансовой помощи федерального уровня регионам и муниципалитетам СКФО не обойтись. Принятая в конце 2012 г. государственная программа развития Северного Кавказа до 2025 г. предусматривает, что за 13 лет округ получит около 2,5 трлн руб. Одновременно ряд мер этой программы направлен на формирование тех самых собственных условий для наращивания собственных бюджетных доходов: снижение безработицы, повышение благосостояния населения, улучшение инвестиционного климата.

В соответствии с правительственными оценками, реализация стратегии развития СКФО до 2025 г. и государственной программы его развития приведет к росту ВРП по регионам СКФО до 6193,6 млрд руб. и к увеличению объемов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов СКФО до 447,9 млрд руб. [3].

Безусловно, для повышения бюджетной обеспеченности и роста собственных бюджетных доходов необходимо формирование условий для развития реального сектора экономики СКФО. Среди таких условий можно назвать: стимулирование инвестиционной активности в округе и привлечение капитала в экономику; создание новых точек экономического роста; развитие конкурентных преимуществ СКФО; диверсификация экономики.

Библиографический список

1. Аудиторы Счетной палаты выявили нарушения в освоении бюджетов в регионах СКФО. URL: <http://ug.ria.ru/economy/20110301/82100429.html>.
2. Рейтинг регионов России по финансовой обеспеченности // Рейтинги. 2010. № 12. С. 10-12.
3. Слюняев И.Н. Об итогах работы Министерства регионального развития Российской Федерации за 2012 год и основных направлениях деятельности в 2013 году. Москва, 12 апреля 2013 г. URL: www.minregion.ru/upload/documents/2013/04/050413/Ministr.pptx.
4. Стратегия социально-экономического развития СКФО до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р. URL: <http://skfo.gov.ru/skfo/economics/strategiya-socialno-ekonomicheskogo-razvitiya-severo-kavkazskogo>.
5. Артемова Е. Больше налогов, меньше чиновников. URL: <http://www.interfax-russia.ru/South/view.asp?id=426539>.
6. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года (период мониторинга – 2012 г.). URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2012_god.doc.
7. Об утверждении перечня субвенций, формирующих единую субвенцию бюджетам субъектов РФ, на 2014-2016 годы. Распоряжение Правительства РФ от 17.08.2013 N 1456-р (ред. от 26.11.2013) / КонсультантПлюс, 2013. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155002.