

Сугарова Ирина Валерьевна
д-р экон. наук, ФГБОУ ВО «Северо-Осетинский государственный университет имени Коста Левановича Хетагурова», г. Владикавказ, Российская Федерация

ORCID: 0000-0002-6139-8548

e-mail: sugaririna@yandex.ru

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ВАРИАНТНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ДОТАЦИОННОСТИ БЮДЖЕТОВ

Аннотация. Проведено комплексное исследование различных аспектов функционирования системы межбюджетных отношений, связанной с проблемой дотационности бюджетов, обоснованы подходы к выявлению причин, факторов и последствий ее проявления в современной национальной экономике. Рассмотрены детерминирующие факторы проявления дотационности, обобщенные исходя из причин структурного и функционального характера. Проведенное исследование позволило сделать ряд выводов. В частности, аргументировано, что с учетом несовершенства институционального контура межбюджетных отношений происходит нарастание региональной бюджетной дифференциации. Указано, что истинные причины возникновения бюджетной дотационности необходимо искать в несовершенстве современных межбюджетных отношений, которые складываются в соответствующей макроэкономической среде. Обосновано, что отсутствие стимулов качественного выполнения своих бюджетных функций способствует потере самостоятельности большинства бюджетов регионов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, дотационность, бюджетные возможности, бюджетная самодостаточность, самостоятельность бюджетов, сбалансированность интересов, устойчивое развитие, макроэкономические факторы.

Цитирование: Сугарова И.В. Межбюджетные отношения и варианты решения проблем дотационности бюджетов // Вестник университета. 2019. № 12. С. 87–91.

Sugarova Irina

Doctor of Economic Sciences, North Ossetian State University named after Kosta Levonovich Khetagurov, Vladikavkaz, Russia

ORCID: 0000-0002-6139-8548

e-mail: sugaririna@yandex.ru

INTERBUDGETARY RELATIONS AND OPTIONS FOR SOLVING THE PROBLEMS OF BUDGET SUBSIDIES

Abstract. A comprehensive study of various aspects of the functioning of the system of inter-budgetary relations related to the problem of subsidization of budgets, justified approaches to identifying the causes, factors and consequences of its manifestation in the modern national economy has been carried out. The determining factors of the manifestation of subsidization, generalized on the basis of structural and functional reasons have been considered. The study has made it possible to draw a number of conclusions. In particular, it has been argued that taking into account the imperfection of the institutional contour of inter-budgetary relations, there is an increase in regional budget differentiation. It has been pointed out, that the true reasons for the emergence of budget subsidies must be found in the imperfection of modern inter-budgetary relations, which are formed in the appropriate macroeconomic environment. It has been proved, that the lack of incentives for high-quality performance of their budget functions contributes to the loss of independence of the majority of regional budgets.

Keywords: interbudgetary relations, subsidization, budgetary opportunities, budgetary self-sufficiency, budget independence, balance of interests, sustainable development, macroeconomic factors.

For citation: Sugarova I.V. Interbudgetary relations and options for solving the problems of budget subsidies (2019) Vestnik universiteta, I. 12, pp. 87–91. doi: 10.26425/1816-4277-2019-12-87-91

Ключевым условием эффективного функционирования системы межбюджетных отношений является сбалансированность интересов всех участников. Общим направлением деятельности органов власти при этом является стремление повысить финансовую самодостаточность и обеспечить сбалансированность бюджетов дотационных регионов.

© Сугарова И.В., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Вместе с тем с учетом пониженных бюджетных возможностей в дотационных регионах требуется проведение более детальной, чем в других субъектах Российской Федерации, инвентаризации региональных и муниципальных полномочий с целью оптимизации их разграничения между уровнями публичной власти.

Согласно российскому законодательству межбюджетной сбалансированности должен способствовать принцип самостоятельности, предусматривающий право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать формирование соответствующих бюджетов на основе эффективности использования бюджетных средств. При этом в качестве базового критерия бюджетной самодостаточности территорий определяется нормативно устанавливаемая обеспеченность расходов собственными доходными поступлениями, закрепленными российским законодательством на постоянной или согласительной основе.

Отсутствие стимулов качественного выполнения своих бюджетных функций способствует потере самостоятельности большинства бюджетов регионов, что находит свое отражение в неравномерности распределения налогового потенциала и систематически сказывается на уровне бюджетной обеспеченности региональных бюджетов, а также сохранению высокой степени бюджетного недофинансирования реальных потребностей [2; 7].

Развитие межбюджетных отношений, тем не менее, вполне реальный процесс и он несет в себе соответствующие разноплановые нагрузки, которые создают возможности именно бюджетным путем перераспределять аккумулируемые государством ресурсы и исполнять бюджетные задачи конкретных бюджетов. В таком контексте отметим, что с учетом несовершенства институционального контура межбюджетных отношений происходит нарастание региональной бюджетной дифференциации, что в условиях российских бюджетных реалий связано с проблемой дотационности бюджетов.

По мнению ряда авторов, дотационность рассматривается как параметр, свойственный самому бюджету, который в большей степени приближается к понятию финансовой несостоятельности [5].

Для формирования дефинициальной определенности понятия бюджетной дотационности важно проанализировать причины, факторы и последствия ее проявления в современной национальной экономике. При этом только более глубокое понимание данных механизмов будет способствовать применению действенных инструментов регулирования бюджетных отношений в долгосрочной перспективе.

На наш взгляд, истинные причины возникновения бюджетной дотационности необходимо искать в несовершенстве современных межбюджетных отношений, которые складываются в соответствующей макроэкономической среде. В этом ракурсе целесообразно выделить детерминирующие факторы проявления дотационности, обобщив их исходя из причин структурного и функционального характера.

По нашей оценке, факторы бюджетной дотационности с точки зрения структурных детерминант следует подразделять на макроэкономические, социальные и пространственно-ресурсные. Отметим, что макроэкономические факторы связаны с динамикой основных макроэкономических процессов и отношениями государства на открытом рынке. Зависимость дотационности бюджета от макроэкономических детерминант объясняется тем, что, несмотря на многочисленные научные дискуссии и исследования о целесообразности методологии формирования бюджета, основанной на нефтяных ценовых ориентирах, российская экономика по-прежнему является ресурсоориентированной, а бюджетная система зависит от волатильности цен на энергоресурсы.

Глобализационные процессы, в которые непосредственно вовлечена российская экономика, формируют зависимость от качества мировой хозяйственной среды, ее колебаний и устойчивости, которые прямо или косвенно влияют на деятельность хозяйствующих субъектов, снижающих налоговый потенциал с целью оптимизации собственного развития в условиях нестабильности.

Немаловажным макроэкономическим фактором повышения дотационности бюджетов является то, что государственные расходы формируют совокупный спрос. Соответственно в силу существования мультипликативных эффектов, государство нацелено на наращивание или поддержание совокупного спроса в условиях кризиса, что возможно без получения побочных макроэкономических эффектов (рост уровня инфляции) только с учетом бюджетной равномерности и сбалансированности бюджетов всех уровней.

Уровень инфляции остается важным не только в части расходования бюджетных средств, но и формирования доходного базиса, так как налоговые ставки как косвенных, так и прямых налогов влияют на ценообразование. Поэтому в условиях высокой инфляции важно поддерживать систематизированный баланс доходов и расходов бюджетов всех уровней. Если региональные или муниципальные бюджеты не справляются с этой задачей, государство вынуждено компенсировать их расходные обязательства.

Таким образом, к базовым макроэкономическим факторам роста уровня дотационности отнесем специфику функциональной организации экономики, низкую конъюнктуру рынка энергоресурсов, высокую волатильность валюты, низкий экономический рост, высокий уровень инфляции и безработицы, низкую инвестиционную активность хозяйствующих субъектов, высокий уровень банкротств, фазу экономического цикла и пр.

Социальные причины роста дотационности связаны, в первую очередь, с неравномерной структурированностью численности экономически активного населения регионов в сторону его дефицита, что не может не сказаться отрицательно на формировании бюджетной политики в долгосрочной перспективе. Подобные структурные сдвиги в формировании федерального бюджета оказывают прямое влияние на процесс формирования региональных и местных бюджетов, так как задают оперативные и стратегические ориентиры планирования. С другой стороны, важно оценивать не только количественные параметры, но и качественные, что связано с уровнем жизни населения, которое в соответствии с конституционными основами деятельности государства должно быть в равной степени обеспечено населению на всей территории страны. Поэтому государство призвано способствовать тому, чтобы региональные и муниципальные бюджеты, непосредственно исполняющие расходные обязательства в сфере гарантированного социального обеспечения, могли полностью реализовать свои функции, где наиболее надежным механизмом становится бюджетное выравнивание.

В качестве базовых социальных факторов роста дотационности можно также отметить показатель валового внутреннего продукта на душу населения, изменение стоимости потребительской корзины, уровень средней заработной платы по регионам, высокая дифференциация населения, продолжительность жизни, уровень образования, здравоохранения, социального обеспечения и др.

К пространственно-ресурсным факторам следует отнести естественную социально-экономическую и природно-технологическую неоднородность Российской Федерации как самого масштабного по территории государства. Различное экономико-географическое положение задает исходные условия хозяйствования для региональных и муниципальных властей.

В контексте причин функционального характера следует выделить следующие факторы проявления дотационности бюджета:

- разбалансированность бюджетных отношений по вертикали;
- разбалансированность бюджетных отношений по горизонтали;
- несовершенство законодательной системы бюджетного выравнивания.

Однако при любых, даже самых совершенных формах межбюджетных отношений, они не могут решить проблему достаточности финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы без улучшения состояния экономики, хотя, в первую очередь, оказывают на нее соответствующее воздействие [3; 4].

Важно учитывать, что любые рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений должны коррелировать с основными направлениями бюджетной политики в среднесрочном и долгосрочном периоде, которым на период можно отнести: содействие сбалансированности региональных и муниципальных бюджетов; повышение эффективности правового регулирования межбюджетных отношений; оптимизацию форм межбюджетных трансфертов [1].

Сложившиеся взаимоотношения между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации характеризуются многочисленными проблемами, особенно в части бюджетного регулирования.

Как известно, основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений. Таким образом, бюджетное регулирование можно определить как совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи, обеспечивающие существование бюджетной системы в условиях целостности и единства федеративного государства, и ориентированные на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем.

При этом для современной системы бюджетного регулирования характерны следующие недостатки:

- не в полной мере созданы условия для обоснования закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетов;
- преобладающей формой финансовой поддержки из федерального бюджета являются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что препятствует развитию альтернативных вариантов проблематики бюджетной обеспеченности регионов;

- недолжная заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в увеличении налогового потенциала и росте собственных доходов;
- не в полной мере создана достаточная нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах;
- не в полной мере решается основная проблема по сокращению дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации;
- нерешенность проблем межбюджетных отношений влияет на усиление противоречий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации в практике выделения и использования дотационных средств [6].

Укажем, что основная цель, лежащая в основе бюджетного регулирования, заключается в формировании оптимальной функциональной и территориальной структуры налоговой системы, фактически определяющей используемую модель распределения доходной базы между бюджетами бюджетной системы [6].

В силу имеющихся проблем становится очевидным, что для обеспечения устойчивого бюджетного развития и формирования долгосрочной бюджетной политики в контексте обеспечения сбалансированности системы межбюджетных отношений должна стать не просто механизмом распределения бюджетных ресурсов, а суметь сформировать стабильную финансовую инфраструктуру эффективного перераспределения средств бюджета с учетом формирования стимулов участников межбюджетных отношений к качественному исполнению своих функций и проявления устойчивых инициатив управления. Поэтому рекомендации по повышению эффективности межбюджетных отношений, по нашему мнению, должны исходить из необходимости формирования системы распределения бюджетных средств как организационной формы поддержки социально-экономического развития территории посредством обеспечения баланса интересов всех участников межбюджетных отношений и сглаживания институциональных провалов.

В процессе исследования современных условий развития межбюджетных отношений не вызывает сомнений реальность продолжающегося процессов снижения самодостаточности территориальных бюджетов и разбалансированности интересов участников межбюджетных отношений. Дотационность регионов России (в абсолютном их большинстве) является длительным и продолжающимся процессом в системе межбюджетных отношений и ее преодоление не может быть обеспечено только административными решениями, так как современная система межбюджетного регулирования характеризуется рядом проблем, среди которых важнейшими считаем следующие:

- неэффективность механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, включая задачи разграничения налоговых доходов между уровнем субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований. Эту причину нехватки доходных поступлений в местные бюджеты можно было бы и не выдвигать на первое место, но имея ввиду ее долговременный характер, есть над чем размышлять и что выстраивать по-другому;
- в абсолютном большинстве регионов страны продолжается увеличение удельного веса средств бюджетного регулирования при неэффективном расходовании бюджетных средств, а местные бюджеты находятся в жесткой зависимости от этого механизма.

Библиографический список

1. Васюнина, М. Л. Межбюджетные отношения и стимулирование экономического развития субъектов Российской Федерации//Управленческие науки в современном мире. – 2016. – Т. 2. – № 2. – С. 424-429.
2. Галазова, С. С., Булацев, А. С. Межбюджетные отношения в системе региональной экономики//Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-1 (65). – С. 1061-1064.
3. Игудин, А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России//Финансы. – 2016. – № 9. – С. 48-53.
4. Климанов, В. В., Михайлова, А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов//Финансы. – 2015. – № 7. – С. 11-17.
5. Латыпова, Г. Р., Далаев, Л. М., Яруллин, Р. Р. Дотационность регионального бюджета//Вестник ОГУ. – 2014. – № 8. – С. 160-162.
6. Сугарова, И. В. Вопросы совершенствования межбюджетных отношений и бюджетного регулирования на современном этапе//Вопросы экономики и права. – 2014. – № 9 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law-journal.ru/files/pdf/201409.pdf#7> (дата обращения: 27.10.2019).
7. Сугарова, И. В. Федеральный фонд финансовой поддержки регионов в системе межбюджетного регулирования//Налоги и налогообложение. – 2014. – № 12. – С. 1123-1129.

References

1. Vasyunina M. L. Mezhhbyudzhetye otnosheniya i stimulirovanie ekonomicheskogo razvitiya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [*Inter-budgetary relations and stimulation of economic development of the constituent entities of the Russian Federation*], Upravlencheskie nauki v sovremennom mire, 2016, Vol. 2, I. 2, pp. 424-429.
2. Galazova S. S., Bulatsev A. S. Mezhhbyudzhetye otnosheniya v sisteme regional'noi ekonomiki [*Inter-budgetary relations in the system of regional economy*], Ekonomika i predprinimatel'stvo [*Economy and Entrepreneurship*], 2015, I. 12-1 (65), pp. 1061-1064.
3. Igudin A. G. Stanovlenie i razvitie byudzhethnogo federalizma v Rossii [*Formation and development of budget federalism in Russia*], Finansy [*Finance*], 2016, I. 9, Pp. 48-53.
4. Klimanov V. V., Mikhailova A. A. Sovershenstvovanie regulirovaniya byudzhetrov vysokodotatsionnykh regionov [*Improving the regulation of budgets of highly subsidized regions*], Finansy [*Finance*], 2015, I. 7, pp. 11-17.
5. Latypova G. R., Dalaev L. M., Yarullin R. R. Dotatsionnost' regional'nogo byudzheta [*Regional budget subsidy*], Vestnik OGU [*Vestnik of Orel State University*], 2014, I. 8, pp. 160-162.
6. Sugarova I. V. Voprosy sovershenstvovaniya mezhhbyudzhetykh otnoshenii i byudzhethnogo regulirovaniya na sovremennom etape [*Issues of improving inter-budgetary relations and budget regulation at the present stage*], Voprosy ekonomiki i prava, 2014, I. 9. Available at: <http://law-journal.ru/files/pdf/201409.pdf#7> (accessed 27.10.2019).
7. Sugarova I. V. Federal'nyi fond finansovoi podderzhki regionov v sisteme mezhhbyudzhethnogo regulirovaniya [*Federal Fund for the Financial Support of Regions in the Inter-Budget Regulation System*], Nalogi i nalogooblozhenie [*Taxes and taxation*], 2014, I.12, pp. 1123-1129.