

Дудаев Тагир Асхабович

магистрант, магистерская программа
«Государственные и муниципальные
финансы»
Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации
Россия, Москва
dudaev2010@mail.ru

Tagir A. Dudaev

Master's degree program
"State and municipal finance"
Financial University under the
Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
dudaev2010@mail.ru

**РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРАНСФЕРТНОЙ
ПОЛИТИКИ**

**RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING THE
EFFECTIVENESS OF TRANSFER POLICIES**

Аннотация

Статья посвящена повышению эффективности трансфертной политики в Российской Федерации. Рассмотрены проблемы бюджетного выравнивания и реализации целевых программ. Целью статьи является рассмотрение процесса функционирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и выработка рекомендаций по их совершенствованию. Методология исследования межбюджетных отношений предполагает выявление их сущности, содержания и принципов организации, взаимосвязей с другими процессами, а также распределительными отношениями. Представлены результаты по оптимизации межбюджетных трансфертов. Сделан вывод о необходимости использования комплекса мероприятий по совершенствованию трансфертной политики.

Ключевые слова:

трансфертная политика, межбюджетные трансферты, бюджетное выравнивание, федеральный бюджет, налоговый потенциал

Abstract

The article is devoted to improving the effectiveness of transfer policy in the Russian Federation. Considers the problems of fiscal equalization and implementation of targeted programs. The purpose of this article is to examine the process of functioning of inter-budgetary relations in the Russian Federation and elaboration of recommendations for their improvement. The methodology of the study of intergovernmental relations involves identifying their nature, content and principles of the organization, relationships with other processes and distribution relationships. The results of optimization of inter-budget transfers. The conclusion about necessity of use of complex of measures on improving transfer policies.

Keywords:

policy transfer, intergovernmental transfers, budget justification, Federal budget, fiscal capacity

Задача повышения эффективности трансфертной политики может быть представлена частью задачи развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, и является сама по себе — задачей многокритериальной оптимизации, в рамках которой рассматриваются, по меньшей мере, два критерия: бюджетного выравнивания и реализации целевых программ. Обоснованием этого служит существующая система межбюджетных трансфертов, включающая общие и специальные трансферты. Результатом решения многокритериальной задачи является оптимизация структуры трансфертов по соотношению выравнивающих и целевых трансфертов. Это должно обеспечить движение от концепции «бюджетного

выравнивания» к концепции «эффективного развития» как основы разработки государственной региональной политики.

Распределение трансфертов должно, как минимум, не препятствовать достижению:

- экономической эффективности – формированию и поддержанию долгосрочных стимулов для региональных властей проводить структурные преобразования, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;

- бюджетной ответственности – управлению общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов регионов, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;

- политической консолидации – достижению общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, созданию условий для эффективного выполнения региональными властями своих полномочий в рамках гражданского общества и, упрочнению территориальной целостности страны.

Роль межбюджетных трансфертов для каждого региона имеет свое значение. Однако, из года в год доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах субфедеральных бюджетов имела незначительное колебание, т.е. ситуация практически не изменилась, несмотря на масштабную бюджетную реформу. Субъекты Российской Федерации, осуществляющие свои бюджетные полномочия за счет трансфертов в 2000 г., в большинстве своем продолжают осуществлять их за счет данного источника и в настоящее время. Экономически сильные регионы сохраняют минимальную зависимость от федеральных властей.

Инвестиционные расходы федерального бюджета составляют около 10% финансовой помощи, а остальные идут на финансирование текущих расходов (оплата коммунальных услуг бюджетными учреждениями, зарплата бюджетников, транспортное обслуживание и пр.). Таким образом, трансферты направлены в основном не на сокращение различий в уровне экономического развития, сколько в уровне обеспеченности региональных бюджетов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что существующая практика не приводит к сокращению разрыва в уровне социально-экономического развития регионов.

Международный опыт показывает, что пока нигде не удалось решить проблему оценки реальных потребностей в финансовых ресурсах. Большинство формул ориентируется на фактический или потенциальный уровень бюджетных доходов регионов.

Основной проблемой в оценке налогового потенциала, можно выделить несоответствие статистических данных между местом формирования и регионом уплаты определенных видов налогов. Например, Астраханская область в некоторых годах не являлась получателем дотаций, т.к. на ее территории осуществляет деятельность ОАО «Астрахань-Газпром», что завышает реальный налоговый потенциал данного субъекта Российской Федерации, т.к. фактически налог на прибыль организаций, уплачивался не в бюджет Астраханской области, а в бюджет субъекта Российской Федерации, в котором состоит на налоговом учете «материнская» компания ОАО «Газпром». В этой связи федеральному правительству приходится ежегодно выделять Астраханской области дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, для ликвидации пробелов в методике распределения средств ФФПР, в сумме 0,7 – 1 млрд руб. ежегодно. Однако данных средств не достаточно для обеспечения сбалансированности данного бюджета, т.к. на протяжении последних трех лет он исполняется с дефицитом более 2 млрд руб. ежегодно. Данная неточность методики относится ко всем субъектам Российской Федерации, т.к. такие крупные компании как РАО «ЕЭС», ОАО «РЖД», ОАО «Газпром», ОАО «Транснефть» и т.д. осуществляют свою деятельность в большинстве регионов страны, а налог на прибыль уплачивают в один субъект Российской Федерации, тем самым занижая его налоговый потенциал и одновременно завышая налоговый потенциал регионов, на территории которых они функционируют.

В методику необходимо внести изменения, касающиеся учета поступлений от крупнейших налогоплательщиков при расчете налогового потенциала субъекта Российской Федерации. Это довольно просто осуществить, т.к. существуют межрегиональные налоговые инспекции ФНС России по работе с крупнейшими налогоплательщиками, которые имеют полный круг информации по данным предприятиям.

Так же при распределении финансовой помощи из федерального бюджета необходимо осуществлять оценку минимальных потребностей субъекта в финансовых ресурсах. Объективность оценки зависит от внедрения в практику финансовых нормативов, опирающихся на научно-обоснованные минимальные социальные стандарты. Необходимо четко пронормировать расходные обязательства, которые в

соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, подлежат финансированию из региональных и, местных бюджетов и непосредственно оказывают влияние на качество жизни проживающего на их территории населения (здравоохранение, социальное обслуживание, образование, культура и т.д.).

Нормативный метод при формировании расходов бюджета является прогрессивным и рациональным способом распределения средств бюджета. В последнее время проблема минимальных государственных социальных стандартов и их использования при формировании расходной части бюджета имеет особое значение. Как известно, проекты бюджетов составляются с учетом необходимости достижения этих стандартов на основе устаревших нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, а определение потребностей по уровню, достигнутому в прошлом году, не исправляет ранее допущенных ошибок и просчетов и не содействует выравниваю уровней развития регионов. В результате в отдельных территориальных образованиях существуют различия в развитии социально-бытовой инфраструктуры, и как следствие, различия в обеспечении граждан социальными, бытовыми, транспортными и иными услугами.

Наличие прогрессивных бюджетных норм и нормативов является основой для обеспечения реальности показателей бюджетного планирования и бюджетного прогнозирования, предпосылкой для соблюдения режима экономии в процессе бюджетного финансирования. Кроме того, бюджетные нормы и нормативы служат необходимым условием для внедрения экономико-математических методов в бюджетное планирование и прогнозирование.

В то же время хотелось бы отметить, что одним из существенных моментов, затрудняющих применение нормативов на практике связан с неопределенностью относительно уровня цен в будущем. Даже если найден «справедливый» уровень минимальных денежных нормативов, неизбежно встанет вопрос об их индексации. При этом ошибки прогноза инфляции приведут либо к недооценке норматива, либо его переоценке. В первом случае растёт недовольство получателей услуг, а во втором велика возможность неисполнения обязательств вследствие ограниченности финансовых ресурсов. В этой связи целесообразно разработать механизмы нивелирующие влияние инфляции на объективность расчетов.

Учитывая изложенное, необходимо разработать единую методику установления норм минимальной обеспеченности каждого жителя минимальными благами, в том

числе по бюджетным сферам. Понятия минимальных социальных стандартов, финансовых нормативов, минимальной бюджетной обеспеченности должны быть закреплены в бюджетном законодательстве, для повышения эффективности межбюджетных отношений.

Таким образом, при предоставлении выравнивающего трансферта, необходимо использовать норматив бюджетного финансирования как гарантированной финансовой нормы выполнения минимальных стандартов. Введение норматива обеспечивает прозрачность и справедливость выделения финансовых ресурсов и является формой повышения эффективности бюджетных услуг.

Другим значимым для регионов общим трансфертом являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Предоставление дотаций на сбалансированность критикуются многими исследователями за отсутствие методики их распределения и, как следствие, непрозрачность их выделения. В тоже время, утвердить методику распределения указанных дотаций затруднительно, т.к. целью их выделения является ликвидация несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, по независящим от региональных властей причинам (уход крупных налогоплательщиков, стихийные бедствия и т.д.).

В тоже время, считаю целесообразным, при распределении дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, основным критерием выделения средств использовать отклонение фактического уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации и расчетного уровня бюджетной обеспеченности, применяемого при предоставлении средств из ФФПР.

Наличие в федеральном бюджете средств, направленных на поощрение субъектов Российской Федерации, за проводимую ответственную социально-экономическую политику, является положительной практикой. При этом считаю целесообразным продолжать ежегодное выделение данных средств, с увеличением суммы распределяемых «премий» и количества используемых для оценки показателей.

Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, не может не учитывать потребности территорий в текущих нуждах («социальное выравнивание»). Но в долгосрочном плане важно и «экономическое выравнивание», в основном путем ориентации, прежде всего, на собственные силы, а также через долевы

так называемые «точки роста». Нельзя идти к намеченной цели, отдавая предпочтение лишь текущим задачам в ущерб стратегическим, включая сокращение неоправданных различий в социально-экономическом развитии территорий.

При оценке действующего механизма предоставления целевой финансовой помощи вызывает сомнение целесообразность выделения незначительных сумм для софинансирования отдельных региональных полномочий. Исходя из этого, софинансирование для отдельных регионов составляет ничтожные суммы. Очевидно, что при целевом характере предоставляемой финансовой помощи, контроль целевого использования, эффективности осуществленных расходов и достигнутых результатов, могут превысить выгоды от получаемых средств.

Значительное количество видов субсидий вызывает усложнение администрирования, т.к. по каждой из них существует необходимость включения в закон о федеральном бюджете, принятия нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о порядке предоставления, о методике распределения, принятия ведомственных актов, а также установления многообразных форм отчетности – федерального, регионального и местного уровня.

В этой связи, целесообразно объединить разрозненные виды финансовой помощи в блочные целевые гранты, по основным отраслям народного хозяйства. Этим будет достигнут компромисс между целевой направленностью финансовой помощи и обеспечением гибкости по расходованию данных средств, количеством видов помощи и достигнутыми результатами.

Данная новация позволит органам исполнительной власти более оперативно реагировать на происходящие на их территории социальные и экономические процессы, предоставит возможность перераспределения в течение финансового года, излишних средств (при их наличии) между отдельными направлениями в заданной сфере, снизит трудозатраты на составление отчетов и обеспечит возможность более эффективного контроля и анализа со стороны федерального правительства.

В итоге консолидация узконаправленных каналов предоставления средств из федерального бюджета с целью стимулирования модернизации соответствующих отраслей в блочных грантах, повысит эффективность софинансирования региональных полномочий.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.
2. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации часть I от 31.07.1998 №146-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
4. Налоговый кодекс Российской Федерации часть II от 05.08.2000 №117-ФЗ (с изменениями и дополнениями).
5. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (последняя редакция).