

УДК 336.14

Хаванская Анна Васильевна

магистрант направления «финансы и кредит»,
магистерская программа «Государственные и
муниципальные финансы»

Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации

Россия, Москва

a.havanskaya@mail.ru

Anna V. Khavanskaya

undergraduate training areas «Finance
and Credit», Master Program «State and
municipal finances»

Financial University under the
Government of the Russian Federation

Russia, Moscow

a.havanskaya@mail.ru

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ТРАНСФЕРТОВ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**MODERN TENDENCIES OF THE
ORGANIZATION OF INTERBUDGETARY
TRANSFERS TO THE REGIONAL ECONOMY
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация

В настоящее время актуальным остается вопрос совершенствования межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации. В статье рассмотрена история реформирования механизма предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Проанализированы современные тенденции, предложены меры по повышению эффективности межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова:

бюджеты субъектов, межбюджетные трансферты, консолидация субсидий, бюджетная обеспеченность

Abstract

Nowadays there is a problem of improving inter-budget transfers to the regional economy of the Russian Federation. The article considers the history of reforming the mechanism for providing financial assistance from the federal budget.

Current trends are analyzed, measures are proposed to the increase of the efficiency of improving inter-budget transfers to the regional economy of the Russian Federation.

Keywords:

regional economy, inter-budget transfers, subsidy consolidation, budget security, grants in support of measures to balance

Система межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, не пребывает в статичном состоянии, а постоянно совершенствуется в рамках реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Можно выделить следующие основные этапы:

1 этап 1999-2001 гг. Переход к объективному распределению средств из Фонда финансовой поддержки регионов за счет внедрения новой формулы расчета трансфертов, основанной на сравнении налогового потенциала и нормативов расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Инвестиционная поддержка регионов на принципах софинансирования из Фонда регионального развития. Повышение контроля и ответственности за целевым и полным использованием бюджетных средств за счет установления условий предоставления финансовой помощи, а также мер взаимной ответственности на федеральных и региональных органах государственной власти.

2 этап 2002-2005 гг. Продолжение повышения объективности и прозрачности предоставления межбюджетных трансфертов региональным бюджетам. Федеральным законом о федеральном бюджете определялся совокупный объем межбюджетных трансфертов, который должен быть перечислен бюджетам субъектов Российской Федерации, и ограничение по его превышению.

3 этап 2006-2008 гг. Осуществлена систематизация всех межбюджетных трансфертов. С целью повышения качества среднесрочного планирования переход к расчету объема финансовой помощи региональным бюджетам не только на очередной финансовый год, но и на плановый период. Для повышения качества исполнения регионами полномочий, переданных им федерацией, осуществлена разработка механизма мониторинга и критериев оценки эффективности. В расчет прогнозируемого объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности заложен уровень инфляции.

4 этап 2009-2013 гг. Консолидация целевых форм межбюджетных трансфертов (субсидий и субвенций) с целью расширения самостоятельности субъектов Российской Федерации в управлении предоставленными им средствами, а также устранения дублирования и исключения видов субсидий с крайне низким объемом софинансирования (в некоторых случаях не превышал 100 тыс. руб.). Экономический кризис показал несовершенство методики расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что вызвало необходимость внесения в нее изменений.

5 этап 2014 – н.в. В связи с переходом к программно-целевому управлению государственной программой «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [1] (далее – государственная программа) предусмотрены ряд задач и целевых индикаторов, направленных на совершенствование системы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (табл. 1). Ряд целевых индикаторов не удается исполнить. Так темпы расчетной бюджетной обеспеченности 10 наименее обеспеченных регионов (к уровню 2012 г.) растут, но не достигают запланированных значений. По показателю количества субъектов, не являющихся получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, с 2017 года появляется негативная тенденция увеличения количества субъектов-реципиентов. Следует отметить, что в паспорте государственной программы и

входящих в ее состав подпрограмм не обоснованы целевые индикаторы математически, логика их установления не понятна.

Таблица 1 – Результаты исполнения целевых индикаторов [2, 3, 4]

Показатель		Количество субъектов Российской Федерации, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, шт.	Темп роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации (нарастающим итогом к уровню 2012 года), %	Доля дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, %	Доля субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между субъектами Российской Федерации установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, %	Отклонение в бюджетной обеспеченности 10 наименее и 10 наиболее обеспеченных субъектов Российской Федерации после распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, раз
2012	план	-	100	36,4	21	-
	факт	-	100	36	6	-
	исп.	-	-	99%	29%	-
2013	план	-	110	40	16,1	-
	факт	-	94	41	2	-
	исп.	-	85%	103%	12%	-
2014	план	-	121,7	41	25	2,8
	факт	-	113	48	14	2,8
	исп.	-	93%	117%	56%	100%
2015	план	14	124	40	30	2,8
	факт	14	106	41	24	2,8
	исп.	100%	85%	103%	80%	100%
2016	план	14	130	41	35	2,8
	факт	14	118	41	38,6	2,8
	исп.	100%	91%	100%	110%	100%
2017	план	14	135	42	40	2,8
	факт	13	125	-	-	2,8
	исп.	93%	93%	-	-	100%
2018	план	14	145	43	45	2,8
	факт	13	131	-	-	2,8
	исп.	93%	90%	-	-	100%
2019	план	15	160	44	50	2,8
	факт	13	124	-	-	2,8
	исп.	87%	78%	-	-	100%
2020	план	15	175	45	55	2,8
	факт	-	-	-	-	-
	исп.	-	-	-	-	-

Успешно выполняется задача по увеличению нецелевой формы финансовой помощи (увеличилась доля дотаций в совокупном объеме межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации). С одной стороны, данная мера способствует росту самостоятельности регионов, как это отмечается в государственной программе, но, с другой стороны, за счет дотаций финансируются в Научный журнал «Бизнес и общество» №2 (14), 2017
ISSN 2409-6040

основном текущие расходы, которые не способствуют экономическому развитию субъектов Российской Федерации. Также регионы не спешат наращивать собственную налоговую базу: результаты исследования Центра налоговой политики экономического факультета МГУ показали, что высокдотационные субъекты Российской Федерации в малой степени увеличивают собственную налоговую базу. Например, по транспортному налогу недотационные регионы установили ставки 143-150 рублей за лошадиную силу, тогда как дотационные – 15-90 рублей за лошадиную силу [5, С. 13]. С целью повышения качества бюджетного планирования и прозрачности распределения субсидий был установлен показатель доли субсидий, распределение которых установлено приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем объеме субсидий, подлежащих перечислению из федерального бюджета в региональные. К 2016 году фактический целевой индикатор превысил запланированный уровень и составил 38,6%. Ежегодно после распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и наименее обеспеченными регионами сокращается до 2,8 раз (показатель выполнен на 100%). Данный показатель отражает результативность механизма выравнивания бюджетной обеспеченности, осуществляемой федерацией, но не отражает результативность мер органов государственной власти субъектов Российской Федерации по увеличению собственной бюджетной обеспеченности. В государственной программе должен быть показатель, предусматривающий сокращение разрыва до выравнивания. Данные за 2011-2015 гг. (табл.2) показывают, что разрыв в уровне бюджетной обеспеченности 10 наименее и 10 наиболее обеспеченных регионов до выравнивания растет, за исключением 2014 года, что связано с внесением изменений в Методику распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности [6].

Таблица 2 – Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными регионами [3]

Разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными регионами, раз	2011	2012	2013	2014	2015
до выравнивания	5,8	6,2	6,7	6,2	6,8
после выравнивания	2,4	2,6	2,8	2,8	2,8

Помимо задач, определенных государственной программой, следует выделить ряд «проблемных зон», обуславливающих необходимость дальнейшего совершенствования механизма предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Проблемы методологического характера:

1. Отсутствие объективного и прозрачного механизма предоставления иных межбюджетных трансфертов между бюджетами субъектов Российской Федерации.

2. Преобладание «ручных» неформализованных способов распределения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Данный вид дотации имеет значимый удельный вес в объеме межбюджетных трансфертов (рис.1).

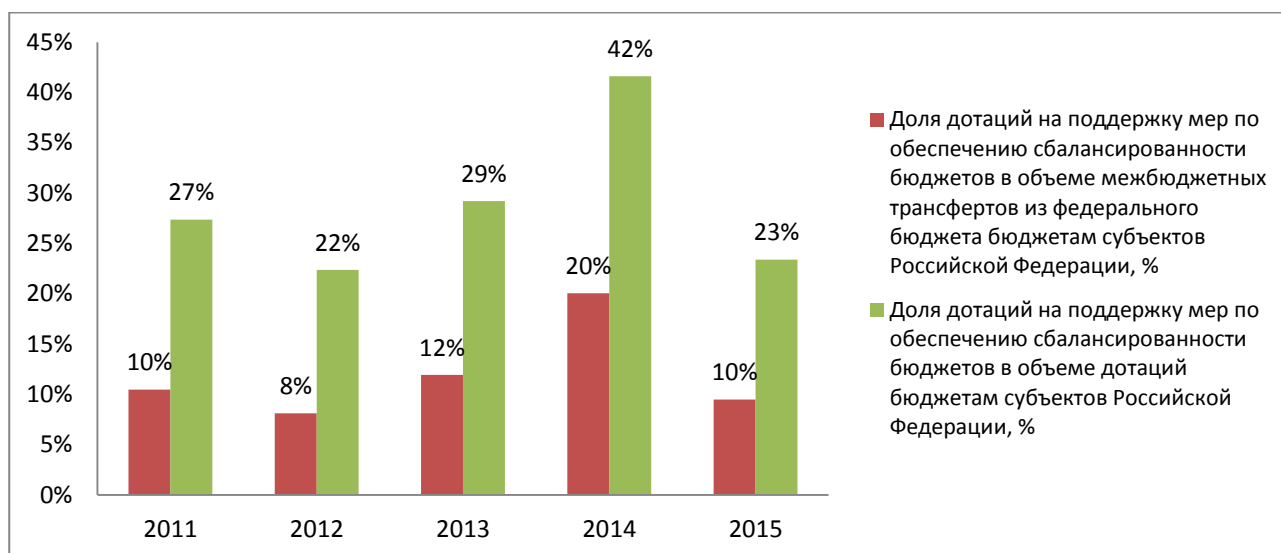


Рисунок 1 – Доля дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме межбюджетных трансфертов и дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации [2]

Проблемы организационно-правового характера:

1. Множественность целевых межбюджетных трансфертов, частичное дублирование и узкая направленность субсидий (табл. 3). Большое количество видов целевых межбюджетных трансфертов усложняет их администрирование. Также целевая форма предполагает контроль и оценку эффективности, затраты на проведение которых в некоторых случаях превышают выгоды регионов от полученной финансовой помощи [7, С. 116].

Таблица 3 – Количество видов целевых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации [2]

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015
Количество субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, шт.	107	110	92	92	94
Количество субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации, шт.	27	26	25	21	27
Количество иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, шт.	24	35	39	72	50

Укрупнение и ранжирование по приоритетным направлениям субсидий расширит права субъектов Российской Федерации по использованию финансовых ресурсов, повысит уровень их самостоятельности и ответственности. Регион-получатель консолидированной субсидии самостоятельно распределит полученные средства по направлениям, включенным в данную субсидию. Необходимо установить обязательные критерии предоставления блочных трансфертов: высокое качество управления общественными финансами в субъекте и соблюдение бюджетной дисциплины [8, С. 187]. Альтернативой консолидации может быть замена некоторых видов субсидий на стимулирующие гранты, которые будут предоставлены регионам, достигшим высоких показателей в исполнении своих полномочий [9, С. 119].

2. Большие остатки целевых межбюджетных трансфертов на конец финансового года (рис. 2), неравномерное кассовое исполнение федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов.

Переломным моментом стало внедрение с 2013 года механизма бюджетного аккредитива: перечисление целевых трансфертов только под фактическую потребность. Благодаря данной мере объем остатков межбюджетных трансфертов на конец финансового года постепенно сокращается. Также за не достижение показателей результативности субсидии возвращаются в федеральный бюджет.

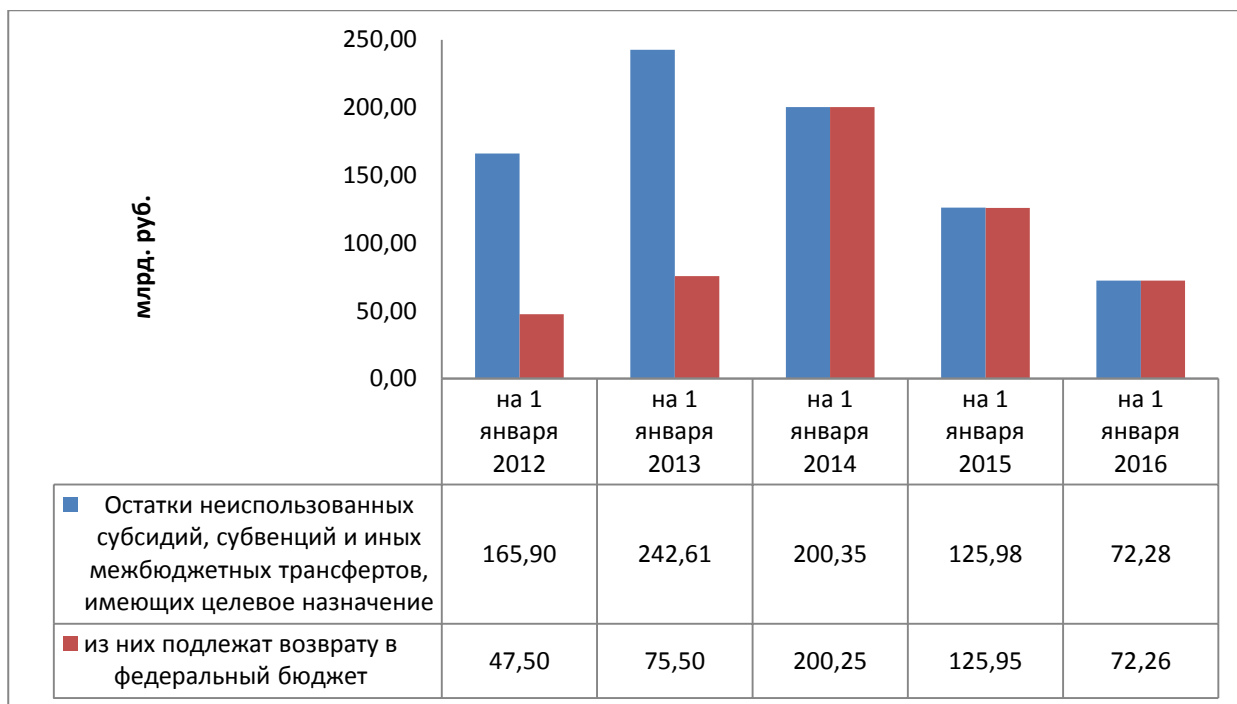


Рисунок 2 – Остатки целевых трансфертов на конец финансового года [2]

3. Проявление мягких бюджетных ограничений в сфере межбюджетных отношений: некачественное планирование объемов целевых трансфертов, подлежащих перечислению из федерального бюджета в региональные. В результате неоднократно в процессе исполнения бюджета возникает необходимость пересмотра объемов межбюджетных трансфертов (рис. 3).

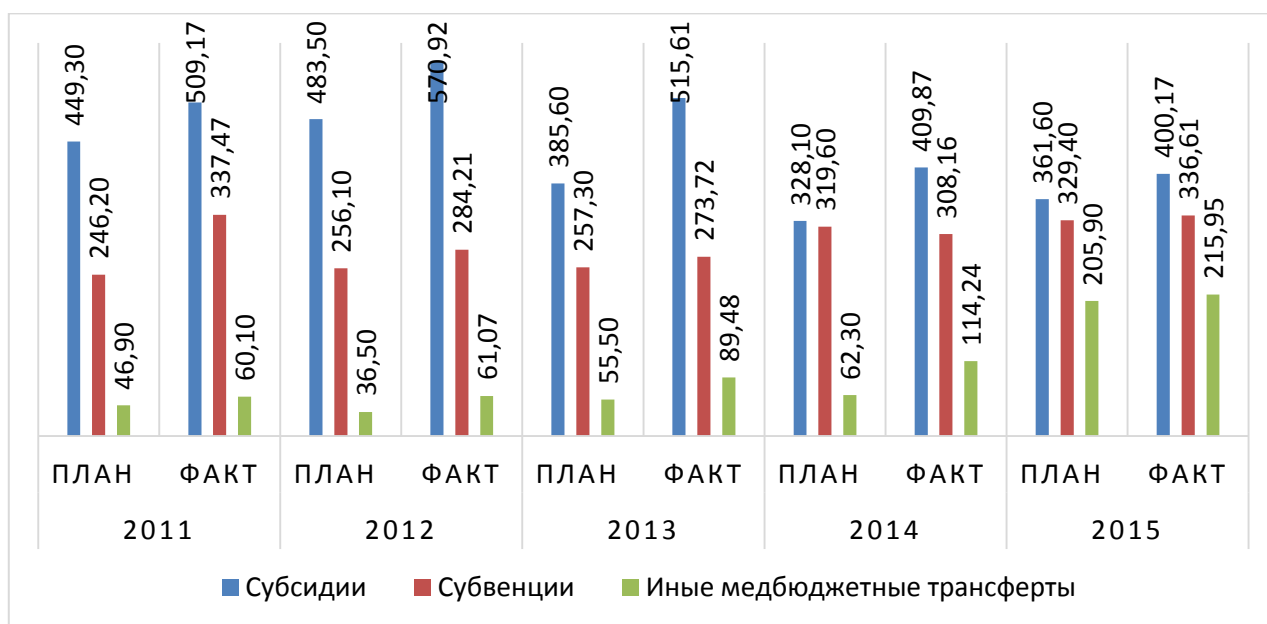


Рисунок 3 – Плановые и фактические объемы предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации [2]

В качестве основных мероприятий по повышению эффективности межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации следует предложить следующие:

1. Установить меры ответственности для субъектов Российской Федерации за не достижение ими показателей результативности, которые предусмотрены в соглашении о предоставлении субсидии.

2. При установлении объемов софинансирования из федерального бюджета следует учитывать, насколько выгодно использование субсидии для субъекта, а также бюджетную обеспеченность региона.

3. Распределять основной объем межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете.

4. Предусмотреть в показателях результативности межбюджетных трансфертов стимулирующие механизмы.

5. Упростить процедуру реализации субъектами Российской Федерации передаваемых полномочий, снизить расходы на администрирование субвенций.

Список использованной литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»

2. Отчеты Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

3. Данные Минфина России о результатах распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации <http://minfin.ru/>

4. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

5. Изутова О.В., Мартыненко С. В., Цуциев М. А. Итоги первого Московского финансового форума // Бюджет. – 2016. – № 9.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О утверждении методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»

7. Маршавина Л.Я., Болдузева Ю.М. Межбюджетные трансферты в России // Известия Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова: электронный научный журнал. – 2011. – № 05.

8. Соломко И.М., Соломко М.Н. Консолидированные (блочные) межбюджетные трансферты: опыт и перспективы применения // Наука и общество в

современных условиях: материалы II Международной научно-практической конференции (Уфа, 20-21 октября 2014 г.). – Уфа: РИО ИЦИПТ, 2014.

9. Маршавина Л.Я., Болдузева Ю.М. Межбюджетные трансферты в России // Известия Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова: электронный научный журнал. – 2011. – № 05.