

УДК 338.242:336

DOI 10.17223/19988648/31/9

П.В. Кравченко, Н.А. Урман

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В условиях продолжающейся бюджетной реформы, перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, отсутствия стабильной доходной базы местных бюджетов для значительной части муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности являются основным доходным источником, стабильно поступающим в течение года, что позволяет финансировать текущие социально значимые расходы – заработную плату, расходы на социальное обеспечение и коммунальное хозяйство.

Ключевые слова: бюджет, дотации, стабильность, поступления, трансферты, межбюджетные отношения.

В соответствии с Основными направлениями бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. на уровне РФ политика в сфере межбюджетных отношений в 2015–2017 гг. будет сосредоточена в том числе на усилении выравнивающей составляющей межбюджетных трансфертов¹. Финансовое обеспечение социально значимых и первоочередных расходов бюджетов субъектов РФ будет осуществляться путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, направляемых на сглаживание диспропорций в уровне бюджетных возможностей бюджетов субъектов РФ.

Иными словами, сегодня в современных условиях дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности становятся одним из приоритетных межбюджетных трансфертов в РФ, за счет увеличения доли нецелевых межбюджетных трансфертов происходит повышение самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в расходовании переданных средств федерального бюджета. Соответственно при подготовке проектов своих бюджетов и органы государственной власти субъектов РФ должны также повышать долю нецелевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам – дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности подразделяются на следующие виды:

– дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поступающие в бюджеты субъектов из федерального бюджета;

¹ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: <http://minfin.ru/ru/budget/policy/> (дата публикации: 10.07.2014).

– дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), поступающие в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ;

– дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов), также поступающие в местные бюджеты из бюджетов субъектов РФ.

Сегодня дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на фоне продолжающейся передачи полномочий между уровнями власти, в условиях снижения темпов роста собственных доходов бюджетов всех уровней являются одним из наиболее проблемных и обсуждаемых межбюджетных трансфертов как на уровне субъектов РФ, так и на уровне РФ в целом. Наличие в Бюджетном кодексе РФ лишь общих требований к методикам их предоставления, сложность действующих методик распределения дотаций, широкая дифференциация муниципальных образований по уровню социально-экономического развития вкупе с определенными историческими и отчасти политическими особенностями не позволяют разработать и реализовать методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов РФ, которые бы устраивали всех заинтересованных участников бюджетного процесса.

По нашему мнению, действующая в РФ система предоставления и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, основанная и утвержденная ст. 131, 137 и 138 Бюджетного кодекса РФ, Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», а также законами субъектов РФ, в действующем виде имеет ряд существенных недостатков, которые необходимо преодолеть для успешной реализации продолжающейся бюджетной реформы. Перечислим основные из них:

1. На уровне субъектов РФ сегодня фактически отсутствует единая унифицированная общероссийская методика, устанавливающая критерии эффективности использования и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В качестве критерия эффективности распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в настоящее время, как правило, рассматривается установленное в ст. 138 Бюджетного кодекса РФ определение, что за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности должен быть достигнут критерий выравнивания бюджетной обеспеченности, значение которого устанавливается Законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период¹. Вместе с тем очевидно, что требование Бюджетного кодекса к действующим методикам, которое должно выполняться, не может быть рассмотрено в качестве критерия оценки их эффективности. По нашему мнению, логичнее в качестве критерия эффективности распределения дотаций использовать необходимость достижения минимально заданного уровня (допустим 70–80%) покрытия всеми муниципальными образованиями запланированных социально значимых расходов (объемы кото-

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 29.11.2014) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.

рых согласованы с финансовым органом субъекта) за счет имеющихся налоговых и неналоговых доходов, а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Также в действующих методиках не прописаны критерии эффективности расходования органами местного самоуправления дотаций – нецелевых межбюджетных трансфертов.

В качестве критериев эффективности расходования дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальными образованиями следует рассматривать возможность установления в соглашении о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета обязательств муниципальных образований о направлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на финансирование социально значимых расходов, а также, в случае получения муниципальным образованием дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, недопущение установления и исполнения расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

2. У субъектов РФ и органов местного самоуправления, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, сегодня фактически отсутствуют стимулы как к наращиванию доходного потенциала, так и к оптимизации бюджетных расходов и повышению инвестиций в инфраструктуру.

В соответствии со ст. 131 БК РФ дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. То есть чем ниже значение бюджетной обеспеченности субъекта до распределения дотаций, тем на больший объем дотаций в соответствии с федеральной методикой субъект вправе рассчитывать.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»¹ уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций определяется по формуле:

$$BOi = \frac{INPi}{IBPi},$$

где BOi – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций; $INPi$ – индекс налогового потенциала субъекта РФ; $IBPi$ – индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюдже-

¹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (ред. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 29.11.2004. № 48. Ст. 4797.

та субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта РФ.

Соответственно увеличение поступления налоговых доходов, связанное с деятельностью органов исполнительной власти субъекта (например, открытие крупных и средних предприятий, поддержка малого предпринимательства и т.д.), приведет к увеличению значения ИНП субъекта и к увеличению значения показателя BO_i , что в итоге также приведет к сокращению расчетного объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Индекс бюджетных расходов – относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Таким образом, любая деятельность органов исполнительной власти по повышению эффективности бюджетных расходов, по строительству объектов инфраструктуры (в том числе дорог с твердым покрытием) приведет к снижению значения $ИБР_i$ и соответственно также к повышению значения показателя BO_i . Приведем простой пример: при расчете значения $ИБР_i$ используется показатель – коэффициент транспортной доступности субъекта РФ ($K_i^{ТД}$), который рассчитывается по следующей формуле:

$$K_i^{ТД} = (3 - 2 * Z_i / Z_{ср}) * (1 + D_i / D_{ср}) * N_i^{отд},$$

где Z_i – плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в субъекте РФ на конец последнего отчетного года; $Z_{ср}$ – плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в среднем по РФ на конец последнего отчетного года; $N_i^{отд}$ – удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения данного субъекта РФ на конец последнего отчетного года. Для определения удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в горных районах, применяется коэффициент затрат 0,5, для определения удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, – 1,2; D_i – доля сельских населенных пунктов в субъекте РФ, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом, на конец последнего отчетного года; $D_{ср}$ – доля сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом, в общей численности сельских населенных пунктов в среднем по РФ на конец последнего отчетного года.

Для субъектов РФ, в которых плотность транспортных путей постоянного действия выше аналогичного показателя в среднем по РФ, отношение $Z_i / Z_{ср}$ принимается равным 1.

Чем выше значение коэффициента транспортной доступности субъекта, тем соответственно выше значение $ИБР$ субъекта. Вместе с тем его значение зависит от плотности автомобильных дорог Z_i : чем она ниже, тем соответст-

венно выше значение коэффициента. Также чем выше доля сельских населенных пунктов в субъекте РФ, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом, на конец последнего отчетного года, тем также выше итоговое значение $K_i^{ТД}$. Соответственно строительство новых автомобильных дорог, обеспечение постоянной связи с ранее недоступными населенными пунктами приводят к уменьшению значения ИБР и в итоге к сокращению объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Все вышесказанное актуально и для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям из бюджетов субъектов РФ.

Предлагаем установить в федеральной методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ стимулирующую или даже компенсирующую составляющую часть дотаций, распределяемую среди субъектов, у которых происходит рост налогового потенциала или снижается величина индекса бюджетных расходов по причине эффективной деятельности органов исполнительной власти.

3. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, которые должны, по нашему мнению, компенсировать несовершенство действующей методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, вообще никак не связаны с ней. Очевидно, что фактически невозможно разработать методику, основывающуюся на плановых показателях нижестоящих бюджетов, которая бы устраивала, как уже упоминалось выше, всех участников бюджетного процесса. На уровне Федерации действует Постановление Правительства РФ от 13.04.2010 № 231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации», которым установлено, что дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ предоставляются:

- для финансового обеспечения исполнения расходных обязательств субъектов РФ при недостатке собственных доходов консолидированных бюджетов – фактически на основании «паспортов» бюджетов субъектов РФ и по результатам встреч руководителей финансовых органов субъектов с представителями Министерства финансов РФ;

- на основании отдельных поручений и указаний Президента Российской Федерации и (или) поручений Председателя Правительства Российской Федерации;

- в целях стимулирования субъектов РФ, принимающих меры по привлечению инвестиций и увеличению регионального налогового потенциала.

Таким образом, отсутствует единая методика предоставления указанных дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. В ст. 139.1 БК РФ также указано, что местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта РФ, в том числе в форме дотаций в случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми ак-

тами. То есть указано лишь на необходимость наличия порядка предоставления названных дотаций, без необходимости утверждения соответствующей единой методики.

Считаем возможным на уровне Федерации частично распределять дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов тем субъектам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых по итогам исполнения бюджетов за 1-е полугодие текущего финансового года ниже установленного при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности критерия выравнивания.

4. Также на уровне БК РФ сегодня не решена достаточно важная проблема замены дотаций бюджетам поселений дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в случае, если органы местного самоуправления муниципальных районов наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам городских, сельских поселений за счет средств бюджетов субъектов РФ. В п. 4 ст. 137 БК РФ установлено, что при составлении бюджета субъекта РФ по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты городских поселений, сельских поселений от налога на доходы физических лиц. Вместе с тем п. 5 данной статьи установлено, что Законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций бюджетам городских, сельских поселений за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В этом случае органы местного самоуправления муниципальных районов не вправе заменять получаемые из бюджета субъекта субвенции дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, так как в соответствии со ст. 140 БК РФ органы местного самоуправления муниципальных районов не вправе направлять получаемые субвенции на исполнение собственных полномочий района, заменяя их отчислениями поселениям от НДФЛ. Вместе с тем в целях стимулирования органов местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы, в том числе и за счет повышения администрирования такого важного налога, как НДФЛ, необходимо разработать механизм, позволяющий органам местного самоуправления муниципальных районов заменять дотации поселениям отчислениями от регулирующих налогов.

5. Также сегодня отсутствует возможность полной замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам, едиными нормативами отчислений от регулирующих налогов на долгосрочный период. В перспективе возможно разработать механизм заключения органами исполнительной власти субъекта соглашений с органами местного самоуправления об отказе последних в получении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при установлении достаточных для ее полной замены единых нормативов с компенсацией возможных в течение финансового года дисбалансов за счет дотаций на обеспечение мер по сбалансированности бюджетов. Данное предложение тем

более актуально в связи с тем, что п. 7 ст. 3 Федерального закона от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» установлено, что до 1 января 2016 г. ограничение по объему иных межбюджетных трансфертов в пределах 10% общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций) может быть превышено на объем дотаций из бюджета субъекта РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

6. Действующая на федеральном уровне методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности фактически не привязана именно к бюджетной обеспеченности субъектов – обеспеченности необходимых к исполнению социально значимых и первоочередных расходов бюджетов субъектов необходимой доходной базой. В соответствии со ст. 131 БК РФ использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов РФ не допускается.

То есть практически дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности сегодня оторваны от фактического состояния как бюджетов субъектов РФ, так и местных бюджетов – на уровне Федерации в целом и на уровне регионов в частности. На уровне Федерации расчет производится на основании индекса налогового потенциала, который скорректирован на величину индекса бюджетных расходов (который, в свою очередь, основывается на трех коэффициентах – коэффициенте дифференциации заработной платы коэффициенте стоимости жилищно-коммунальных услуг и коэффициенте уровня цен).

Считаем, что в основе распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности должно лежать гарантированное покрытие планируемых субъектами РФ (и защищенных на уровне Минфина РФ) социально значимых расходов (к ним относятся оплата труда с начислениями, социальное обеспечение и коммунальные расходы), что особенно актуально в условиях реализации указов Президента Российской Федерации от 12.05.2012 г.

Резюмируя вышесказанное, считаем, что в современных условиях распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности возможно осуществлять в два этапа:

1) Распределение дотаций субъектам, собственных налоговых и неналоговых доходов которых не хватает на исполнение социально значимых расходов, защищенных и обоснованных в Минфине РФ – фактическая компенсация разницы. Возможно установление определенного критерия выравнивания, например, за счет налоговых и неналоговых доходов, а также дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности должно покрываться 80% социально значимых обязательств субъекта.

2) Распределение оставшейся суммы уже по принятой методике выравнивания бюджетной обеспеченности, на стимулирование субъектов действия органов исполнительной власти, которые обеспечили рост налогового потенциала, снижение индекса бюджетных расходов и т.д.

В целом сложившаяся в РФ система распределения межбюджетных трансфертов соответствует также сложившейся и постоянно изменяющейся системе бюджетного федерализма, основанной на максимальной централизации большей части финансовых средств на уровне федерального бюджета с последующим их распределением в виде межбюджетных трансфертов на уровень бюджетов субъектов РФ и далее в местные бюджеты. Вместе с тем отсутствуют единый подход, единое мнение о перспективах развития системы межбюджетных отношений, в том числе в части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в частности кроме как дальнейшего усложнения и увеличения количества показателей методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в тех рамках, в которые их ставит Бюджетный кодекс, по нашему мнению, отсутствуют перспективы развития как федеральной методики, так и методик, разработанных субъектами РФ. Необходим кардинальный пересмотр действующей системы межбюджетных отношений, который должен начаться с пересмотра существующей системы предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Kravchenko P.V., Urman N.A.

Department of Economics, N.F. Katanov Khakasskiy State University, Abakan, Republic of Khakassia, Russia. E-mail: urman60@yandex.ru. DOI 10.17223/19988648/31/9

THE EFFECT OF GRANTS FOR FISCAL CAPACITY EQUALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: Budget; Equalization grants; Stability; Income; Inter-budget transfers; Intergovernmental relations

Grants for fiscal capacity equalization are becoming one of the priorities of inter-budget transfers in the Russian Federation. Raising independence of bodies of state power of the Russian Federation in terms of expenditure of funds transferred from the federal budget occurs due to the increasing proportion of general purpose inter-budget transfers. Accordingly, when drafting budgets, public authorities of the Russian Federation should also increase the share of general purpose inter-budget transfers to local budgets, that is, grants for fiscal capacity equalization.

Upon the adoption of the Federal Law of May 27, 2014, N 136-FZ "On the Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On the General Principles of Local Self-government in the Russian Federation" of January 1, 2015, a significant amount of local matters of rural settlements fall under the scope of competence of municipal areas. Therefore, as the number of rural settlements in the subjects of the Russian Federation is predominant, the importance of grants for settlements' fiscal capacity equalization in 2015 will be substantially reduced and in future, they may be even completely replaced by unitary guidelines for allocations from regulatory taxes.

Grants for fiscal capacity equalization of municipal areas and urban districts are one of the most problematic and debated inter-budget transfers, both at the subject level and the level of the Russian Federation in general. The presence of only general requirements for procedures of grants allocation in the Budget Code of the Russian Federation, a wide differentiation of municipalities, together with certain historical and partly political peculiarities prevent from developing and implementing a methodology for allocation of these grants, which could suit perfectly all participants in the budgeting process. Notably, the federal legislation does not specify the criteria for evaluating the efficiency of methodology for grant allocation that act at the subject level.

The existing methods for grant allocation for subjects' fiscal capacity equalization change constantly, almost every year, while there is no monitoring of their performance at the level of the Russian Federation.

Поступила в редакцию DD.MM.2015

Received September DD, 2015

For referencing:

Kravchenko P.V., Urman N.A. Effektivnost' dotatsiy na vyvavnivaniye byudzhetnoy obespechenosti v Rossiyskoy Federatsii [The effect of grants for fiscal capacity equalization in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 3 (31), pp. 103-111.