

УДК 336.1:332

Скорых Наталья Николаевна, к.э.н., доцент, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС

e-mail: skorixn@mail.ru

Капитан Андрей Артемович, магистрант, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС

e-mail: a.kapitan99@mail.ru

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ТРАНСФЕРТНАЯ ПОЛИТИКА В РАЗВИТИИ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНОВ

Аннотация. В статье анализируются межбюджетные отношения федерального и регионального уровня в рамках функционирования системы межбюджетных трансфертов. В результате анализа делается вывод о росте зависимости региональных бюджетов от федеральных финансовых ресурсов, о необходимости совершенствования федеральной трансфертной политики для стимулирования органов власти субъектов Федерации к наращиванию собственного доходного потенциала.

Ключевые слова: федеральная трансфертная политика, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, субвенции, бюджетная обеспеченность, бюджетный потенциал региона.

Skorykh Natalya Nikolaevna, Cand. Sci. (Econ.), Associate Prof., Siberian Institute of management – a branch of the RANEPA

e-mail: skorixn@mail.ru

Capitan Andrey Artemovich, Post-graduate student, Siberian Institute of management – a branch of the RANEPA

e-mail: a.kapitan99@mail.ru

FEDERAL TRANSFER POLICY IN THE DEVELOPMENT OF THE
REGION'S BUDGET POTENTIAL

Abstract. The paper studies interbudgetary relations at the federal and regional levels within the framework of the functioning of the system of interbudgetary transfers. As a result of the analysis, it is concluded that the growing dependence of regional budgets on federal financial resources, about the need to improve the federal transfer policy to stimulate the authorities of the constituent entities of the Federation to increase their own revenue potential.

Keywords: federal transfer policy, interbudgetary relations, interbudgetary transfers, grants, subsidies, subventions, budget provision, region's budget potential.

Идеальное сбалансированное распределение налоговых доходов и расходных обязательств в многоуровневой бюджетной системе практически невозможно. Бюджетный дисбаланс между различными уровнями и внутри одного уровня бюджетной системы можно наблюдать в бюджетной системе любого бюджетно-децентрализованного государства. Межбюджетные отношения (далее - МБО) необходимы для нейтрализации бюджетного дисбаланса за счет использования системы межбюджетных трансфертов (далее – МБТ).

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации МБТ – средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, – единственная форма передачи средств от одного органа государственной власти (местного самоуправления) другому в целях исполнения расходных обязательств последнего [1].

Перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы нацелено на повышение экономической эффективности, обеспечение макроэкономической стабильности и социальной справедливости на всей территории государства. На сегодняшний день МБТ, рассматриваемые через призму эффективности, находятся в стадии постоянной модернизации под

влиянием экономических вызовов внутреннего и внешнего характера, что актуализирует вопрос совершенствования организации МБО и системы предоставления МБТ.

На федеральном уровне МБО выстраиваются между федерацией и ее субъектами в рамках трансфертной политики, роль которой в обеспечении сбалансированности бюджетной системы в современных условиях достаточно велика, что доказывается посредством рассмотрения динамики МБТ и их доли в доходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ за 2010-2020 гг. (рисунки 1,2).



Рисунок 1 – Показатели консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2010-2020 гг. (млрд. руб., %) [13].

После длительного и относительно стабильного спада, наблюдаемого с 2010 г. доля МБТ в доходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ, начиная с 2018 г. вновь увеличивается с 14,8% до 24,8% к 2020 г., достигнув максимума за десять лет (рисунок 1). Усиление финансовой зависимости региональных бюджетов от федеральных трансфертов преимущественно связано с пандемией COVID-19. Финансовая помощь в период пандемии выросла более чем в полтора раза, что по итогу привело к негативной тенденции – росту зависимости региональных бюджетов от федерального центра.

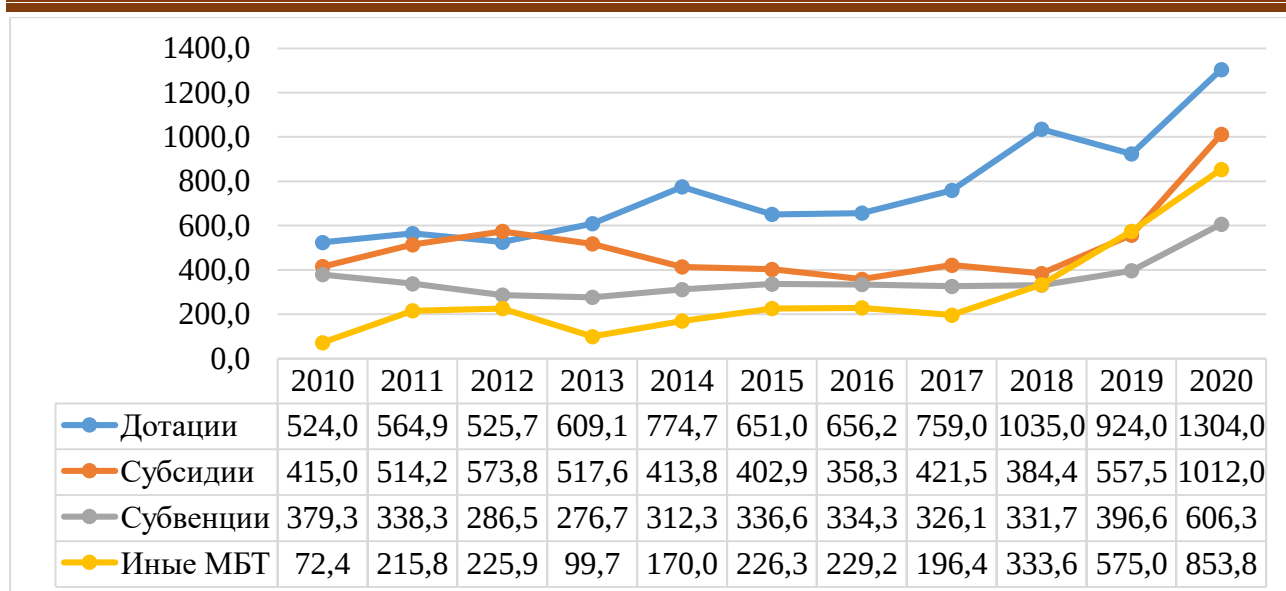


Рисунок 2 – Объемы МБТ из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за 2010-2020 гг. (млрд руб.) [13].

В структуре трансфертов за период пандемии значительное увеличение объемов демонстрировали целевые виды финансовой помощи. В свою очередь, трансферты, которые региональные органы власти могли расходовать, самостоятельно определяя приоритеты, демонстрировали значительно меньшие темпы роста, что снизило самостоятельность регионов в принятии решений и маневре бюджетными ресурсами (рисунок 2). Увеличение объемов субсидий и иных МБТ с 2018 г. связано с началом реализации национальных проектов.

Наблюдаемый с 2017 г. резкий рост объема дотаций связан с перераспределением доходов в размере 1% налоговой ставки по налогу на прибыль организаций в пользу федерального бюджета, который ранее зачислялся в доходы региональных бюджетов, что позволило увеличить общий объем дотаций на выравнивание за счет соответствующего перераспределения.

Централизация налога на прибыль организаций сокращает налоговый потенциал регионов. Перераспределение 1% ставки налога на прибыль организаций является, по сути, скрытым отрицательным трансфертом – перераспределением средств от более обеспеченных регионов к менее обеспеченным. По нашему мнению, данный фактор оказывает негативное влияние на мотивацию регионов к наращиванию собственных налоговых доходов.

Динамика объемов МБТ за анализируемый период показывает ориентированность государственной политики в сфере МБО на пространственное выравнивание регионов, а не на развитие самостоятельности территориальных бюджетов, что в конечном итоге дестимулирует регионы к наращиванию собственного доходного потенциала и формирует «иждивенческие настроения», обусловленные привыканием к гарантированной финансовой поддержке из федерального центра.

Несмотря на частые заявления о необходимости консолидации МБТ, их общее количество в последние годы демонстрирует тенденцию роста (почти на 23%) с 209 в 2010 г. до 271 в 2020 г. (рисунок 3). Наиболее активный рост наблюдается в количестве видов субсидий.

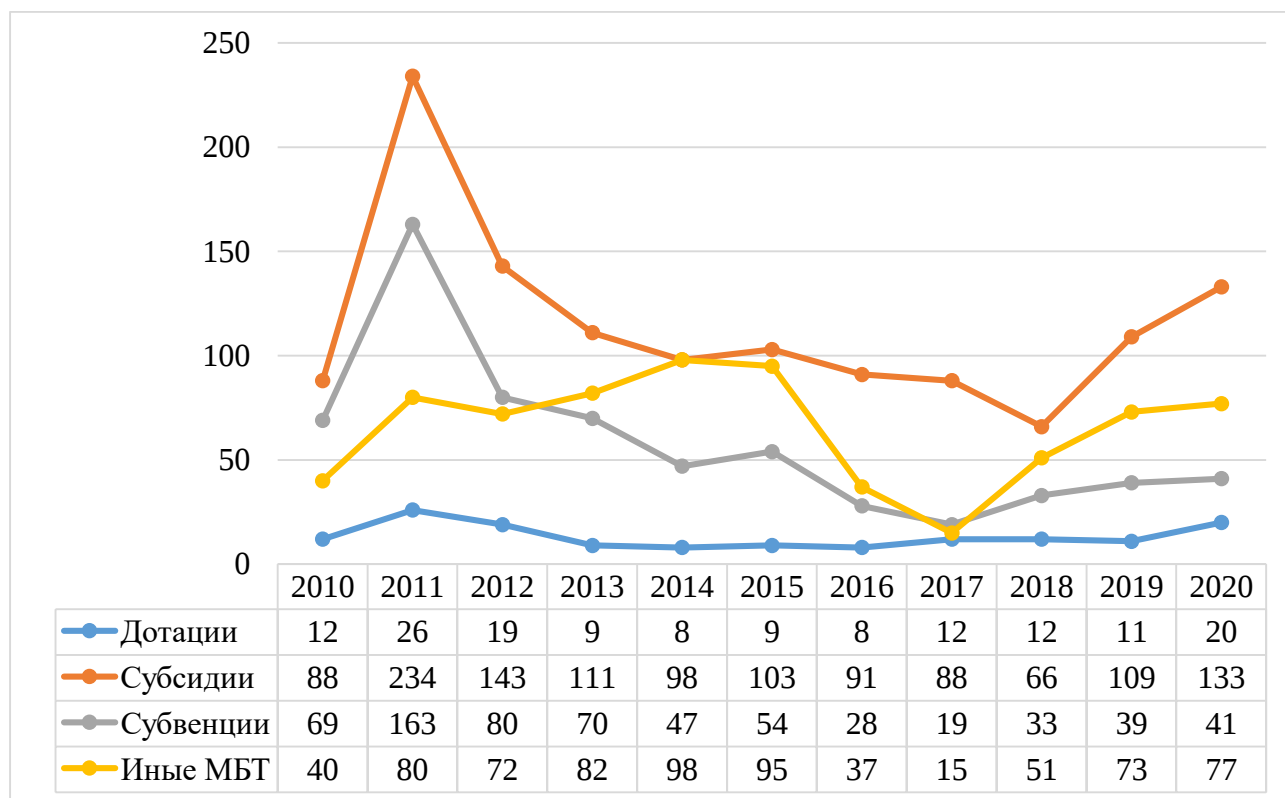


Рисунок 3 – Количество видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации за 2010-2020 гг. [7].

В период 2010-2017 гг. можно наблюдать сокращение количества видов МБТ, что стало результатом реализации государственной программы «Развитие

федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. №445, однако указ Президента Российской Федерации, подписанный 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», который положил начало реализации национальных проектов в Российской Федерации, вновь обострил проблему размежевания МБТ, особенно целевого характера (субсидии, субвенции, иные МБТ) [9,10]. Как итог, общее количество всех видов МБТ в последние три года (2017-2020 гг.) только увеличивается.

Многоканальность финансовой помощи и отсутствие комплексного подхода к формированию МБТ, ведет к «распылению» финансовых ресурсов, что в свою очередь затрудняет контроль за их расходованием. В настоящее время из федерального бюджета предоставляется более 130 видов субсидий, 40 видов субвенций и 70 видов иных МБТ. По мнению исследователей, при увеличении видов целевых МБТ их освоение становится малопрозрачным и недостаточно эффективным [4,6].

К нецелевым видам финансовой помощи региональным бюджетам относятся дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее - дотации ВБО), которые занимают значимое место в системе МБО. Ключевое изменение в методике распределения дотаций ВБО связано с уменьшением со 100% до 90% уровня расчетной бюджетной обеспеченности (далее - РБО), установленного в качестве второго критерия ВБО. Цель данного решения состоит в экономии ресурсов за счет более обеспеченных субъектов РФ с последующим перенаправлением сэкономленных ресурсов на повышение ВБО субъектов РФ с наименьшим уровнем РБО [10].

Исходя из расчетов уровня РБО до распределения дотаций по субъектам РФ на 2021-2023 гг., указанное потенциальное снижение второго критерия ВБО позволит в перспективе высвободить около 25,5 млрд. руб. за счет следующих субъектов РФ: Республики Коми, Белгородской, Вологодской, Иркутской,

Калининградской, Кемеровской, Новосибирской, Тульской и Челябинской областей. Высвобожденные средства затем будут распределены на 55-60 субъектов РФ, которые будут являться получателями дотаций ВБО, что позволит в среднем увеличить объем получаемых ими указанных дотаций на 3,7% [12].

Позитивный бюджетный и социальный эффект от увеличения дотаций в субъектах РФ, будет практически незаметен, при этом негативный эффект в субъектах РФ, которым будет прекращено предоставление дотации и в которых на начало 2021 г. проживает около 17,2 млн. чел. или 11,8% населения Российской Федерации, будет, более значимым.

Еще одна проблема в дотационной трансфертной политике заключается в отсутствии индексации общего объема дотаций ВБО по отношению к инфляции. Согласно исследованию комиссии государственного совета Российской Федерации по направлению «Экономика и финансы», в сравнении с 2010 годом дефицит общего объема дотаций ВБО с учетом накопленной за прошедший период инфляции (ИПЦ на товары и услуги) в 2021 г. составляет 77,6 млрд рублей [12].

Индексация дотаций ВБО в соответствии с инфляцией ранее была закреплена соответствующей нормой, предусмотренной в ст. 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации и действовала до 2008 г. Восстановление индексации позволит защитить ресурсы федерального бюджета, выделяемые на ВБО субъектов РФ от медленной инфляционной девальвации.

Финансовое обеспечение осуществления полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Выделяемый объем субвенций на практике не всегда полностью покрывает фактические расходы субъектов РФ по переданным полномочиям, что приводит к необходимости выделения дополнительного финансирования за счет средств бюджетов субъектов РФ. Например, при осуществлении отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов РФ, дополнительные, сверх субвенций из

федерального бюджета расходы из региональных бюджетов на 2021 год составляют 13,3 млрд рублей [12].

Кроме того, негативные бюджетные эффекты передачи полномочий на субфедеральный уровень обусловлены тем, что согласно части 7 статьи 42 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» сохранилась ранее действующая норма, предусматривающая ряд условий, когда передача полномочий может осуществляться без выделения субвенций из федерального бюджета [8]. При этом Правительство Российской Федерации, вне зависимости от объема финансового обеспечения исполнения расходного полномочия, вправе устанавливать критерии оценки эффективности его осуществления. В этой связи передача полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъекта РФ фактически снижает устойчивость бюджетов соответствующих субъектов РФ.

По нашему мнению, в целях роста эффективности МБО количество передаваемых полномочий следует минимизировать и стремиться к перераспределению соответствующих полномочий между федеральным и региональным уровнями, с приданием им статуса собственных расходных полномочий и соответствующим обеспечением адекватными по объему доходными источниками.

Одна из проблем, являющаяся дискуссионной в академической среде, связана с прозрачностью предоставления МБТ региональным бюджетам. По мнению, М. Л. Васюниной, Н. В. Зубаревич и Е. А. Коломак представляется проблематичным обосновать различия в объемах помощи региональным бюджетам, потерявшим значительные собственные доходы или вовсе их не терявшим. Если до пандемии выделялись особо приоритетные «геополитические» регионы (Крым, Севастополь, Чечня и Дагестан, частично – регионы Дальнего Востока), получавшие более значительную помощь, то в 2020 г. намного труднее объяснить результаты решений разных федеральных ведомств по выделению трансфертов субъектам РФ [2,4,6].

Аргументация дифференциации выделения федеральных трансфертов бюджетам субъектов РФ со стороны научного сообщества в последние годы значительно осложнилась, что является следствием несинхронности действий разных федеральных ведомств по выделению трансфертов региональным бюджетам и отсутствия межведомственной координации, а также сильного влияния политических факторов [2,5].

В качестве направлений совершенствования организации межбюджетных отношений и системы предоставления межбюджетных трансфертов нам кажется целесообразным предложить следующие рекомендации.

В части оптимизации расходных полномочий субъектов РФ – исключить принятие решений на федеральном уровне, формирующих дополнительные расходы региональных бюджетов, в том числе установление новых расходных обязательств субъектов РФ без предоставления соответствующего финансового обеспечения.

Внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации с целью сокращения периода применения или отмены нормы о перераспределении 1% налога на прибыль между бюджетами субъектов РФ и федеральным бюджетом. Перераспределение части налога на прибыль организаций из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ посредством дотаций приведет к увеличению дифференциации БО на субфедеральном уровне и снижению мотивации регионов к наращиванию собственного доходного потенциала.

Необходимо провести единовременную индексацию общего объема дотаций ВБО с учетом накопленной инфляции, а также внести изменения в бюджетное законодательство для восстановления нормы о ежегодной индексации величины дотации ВБО не ниже уровня инфляции. Данные изменения позволят решить проблему инфляционной девальвации дотаций ВБО, а также позволят наращивать возможности для реального выравнивания БО в субъектах РФ.

Внести изменения в методику распределения дотаций ВБО субъектов Российской Федерации, утвержденную постановлением Правительства

Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [11] с целью отмены нормы о снижении со 100% до 90% второго критерия выравнивания РБО.

Рост объемов и количества видов целевых МБТ объясняется проводимой политикой в сфере МБО, когда происходит привязка отдельных видов целевых трансфертов к конкретному результату в рамках того или иного федерального проекта, а региональные цели входят в общую систему целей национальных проектов. Такой подход, по мнению государства, должен способствовать повышению результативности бюджетных расходов. Вместе с тем одновременно он сдерживает органы государственной власти субъектов РФ при принятии решений по вопросам распределения поступающих средств между направлениями расходов, что также могло бы повысить эффективность расходов на региональном уровне.

Консолидация целевых МБТ (субсидий, иных МБТ) будет способствовать повышению финансовой самостоятельности и эффективности бюджетных расходов субъектов РФ [3]. Совершенствование целевых МБТ предполагает распределение трансфертов между субъектами РФ на конкурсной основе и наличие соответствующего стимулирующего характера.

Проведение дополнительной оценки объемов средств, предоставляемых на финансовое обеспечение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, за счет субвенций из федерального бюджета, в том числе единой субвенции, а также формирование механизма увеличения указанных объемов средств в случае неполного обеспечения фактически необходимых расходов позволит снизить нагрузку на региональные бюджеты и укрепить устойчивость бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, МБТ являются важнейшим инструментом, с помощью которого происходит распределение финансовых ресурсов между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, позволяя в

условиях высокой территориальной дифференциации поддерживать социально-экономическую стабильность и способствуя качественному исполнению полномочий, возложенных на региональные органы государственной власти. Однако действующая система МБТ, нацеленная на социально-экономическое выравнивание регионов дестимулирует их к наращиванию собственного налогового потенциала и формирует «иждивенческие настроения», обусловленные привыканием к гарантированной финансовой поддержке из федерального центра.

Финансовая помощь бюджетам регионов в период пандемии обеспечила в большинстве субъектов РФ положительную динамику доходов, однако это привело к значительному росту зависимости региональных бюджетов от федеральных финансовых ресурсов.

В целях повышения эффективности использования МБТ государству необходимо пересмотреть федеральную трансфертную политику - усовершенствовать порядок и методику предоставления МБТ, а также их законодательное регулирование, поскольку они в перспективе должны не просто покрывать «выпадающие» расходы региональных бюджетов и обеспечивать финансирование реализации национальных проектов на субфедеральном уровне, но также повышать мотивацию региональных органов государственной власти к наращиванию собственного доходного потенциала.

Список источников:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ : принят Гос. Думой 21 дек. 1998 г. : одобрен Советом Федерации 26 дек. 1998 г. : [ред. от 16.04.2022] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 4
2. Васюнина, М. Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты / М. Л. Васюнина // Дайджест-финансы. – 2019. – Т. 24. – № 2(250). – С. 149-161
3. Вовченко, Н. Г. Межбюджетные отношения и финансовая

устойчивость региональных бюджетов Российской Федерации: проблемы и направления совершенствования / Н. Г. Вовченко, А. А. Яралиев // Финансовые исследования. – 2019. – № 1(62). – С. 109-115

4. Зубаревич, Н. В. Регионы России в острой фазе коронавирусного кризиса: отличия от предыдущих экономических кризисов 2000-х / Н. В. Зубаревич, С. Г. Сафронов // Региональные исследования. – 2020. – № 2(68). – С. 4-17

5. Зубаревич, Н. В. Регионы России в период пандемии: социально-экономическая динамика и доходы бюджетов / Н. В. Зубаревич // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2021. – № 3(51). – С. 208-218

6. Коломак, Е. А. Оценка роли федеральных трансфертов в субнациональной бюджетной системе Российской Федерации / Е. А. Коломак, Т. В. Сумская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2020. – Т. 13. – № 2. – С. 89-105

7. Количество видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации // Исполнение бюджетов : [Электронный ресурс]. – URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>. – (дата обращения: 01.05.2022).

8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – ст. 5005

9. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7.05.2018 г. № 204 (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 20. – ст. 2817;

10. Об утверждении государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»:

Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 г. № 445 (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 22. – ст. 3224

11. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 (ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 48. – ст. 4797

12. О повышении долгосрочной финансовой устойчивости и самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований // Комиссия государственного совета Российской Федерации по направлению «Экономика и финансы» : [Электронный ресурс]. – URL: <https://dokladmbo.ru/>. – (дата обращения: 01.05.2022)

13. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (утв. Минфином России) // Документы : [Электронный ресурс]. – URL: Минфин России: Бюджетная политика (minfin.gov.ru) – Загл. с экрана (дата обращения: 01.05.2022);