УДК 336.14:353

*Поповичева Н.Е.*

# Особенности трансформации системы межбюджетного выравнивания в регионах России

Одни из наиболее значимых публичных новаций, затронувших процесс формирования и использования бюджето, в были сформулированы в Бюджетной реформе 2004–2005 гг., которая определила один из основных принципов функционирования системы – выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов РФ. Механизмом выравнивания для регионов являются в том числе и субсидии. В связи с этим проблема эффективного использования субсидий в регионах является актуальной для России.

Автор структурировал проблемы использования субсидий регионами России, выделил наиболее актуальные факторы определяющие отношение территориальных властей к процессу формирования бюджетов.

Выявил ключевые проблемные точки, с которыми могут столкнуться регионы при использовании данных механизмов. Оценил возможность эффективного воздействия разработанных механизмов распределения и использования субсидий на регионы.

По мнению автора, основная задача данного механизма – существенным образом повысить ответственность как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов РФ за выполнение целевых мероприятий по показателям и программам, на которые предоставляются субсидии.

Новый подход будет способствовать упорядочению расходов на соответствующие цели, укреплению финансовой дисциплины, а также тому, что субъекты РФ будут лучше планировать свою деятельность.

Ключевые слова: регион, субсидии, региональное развитие, эффективность использования субсидий.

В настоящее время продолжается процесс развития системы межбюджетного выравнивания в целях повышения эффективности использования субсидий регионами. Сконцентрируем вначале свое исследовательское внимание на бюджетной реформе 2004–2005 годов, которая во многом определила направления развития регионов и территорий РФ, сформировала отношение не только властей, но и населения в отношении эффективного планирования и использования имеющихся бюджетных средств. Как показывает практика, отношение это сформировано отнюдь не принципами SMART-целеполагания, а механизмами, укоренившимися еще в советские годы, – необходимостью использования денежных средств без учета их оптимального распределения.

Система межбюджетного выравнивания часто подвергалась критике за то, что она не стимулирует регионы к инвестиционной деятельности и улучшению региональных экономических показателей. В связи с этим с 2007 года Минрегионом РФ стала проводиться оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по развитию налогового потенциала, а с 2011 года – комплексная оценка результатов региона за последние три года, по ито-

гам которой успешные регионы получают стимулирующие дотации.

Формирования системы соотношения доли трансфертов и доходов бюджетов в ходе реализации реформы хорошо иллюстрируют данные Независимого института социальной политики, что представлено на рисунке 1.

Эксперты независимого института социальной политики отмечают, что в 2005 году она составляла 50% от всех трансфертов регионам из федерального бюджета, а после 2010 года она стала составлять около трети, что снижает долю выравнивающей дотации у развитых регионов. И кроме того, она не учитывает того обстоятельства, что различия в показателях регионов объясняются объективными условиями развития, а не только успехами экономической политики региональных властей. Нелишни отметить, что и, по мнению некоторых экономистов, система стимулирования является во многом искусственной[1].

Таблица 1.– Доля трансфертов в доходах бюджетов регионов[2]

| | Доходы бюджетов регионов,трлн.руб. | Трансферы из федерального бюджета,трлн. Руб. | Доля трансферов в доходах бюджетов регионов,% |
|---|---|---|---|
| 2006 | 3,8 | 0,6 | 16 |
| 2007 | 4,1 | 0,7 | 16 |
| 2008 | 6,2 | 1,2 | 19 |
| 2009 | 5,9 | 1,6 | 27 |
| 2010 | 6,3 | 1,5 | 23 |
| 2011 | 7,5 | 1,8 | 23 |
| 2012 | 8,1 | 1,7 | 21 |
| 2012 | 8,2 | 1,8 | 19 |
| 2013 | 7,9 | 1,4 | 17,7 |

Нелишним отметить, что в силу постоянных корректив методики дезориентируют регионы в проведении долгосрочной политики[3]. Кроме того, существующая система распределения финансовых ресурсов является жестко централизованной, она не только не учитывает особенностей развития регионов, но и не нацелена на реализацию ими собственных стратегий и приоритетов развития: они могут получить финансовую поддержку только в том случае, если их цели попадают в федеральные приоритеты.

Анализируя имеющиеся данные, можно сказать, что в 2011 и 2012 годах из федерального бюджета выделялось по 10 млрд. рублей ежегодно тем регионам, которые увеличивали свой налоговый потенциал, в результате поддержку получили 32 региона. Наибольший объём был предоставлен Калужской области – более 2,6 млрд рублей. Тюменская область получила 2,5 млрд рублей[4].

Планируется расширить перечень субсидий, распределение которых подлежит утверждению в рамках приложения к закону о бюджете. Это позволит повысить эффективность государственной поддержки и сконцентрировать эту поддержку на приоритетных направлениях.

При этом остается актуальным понимание о том, что содействие экономическому росту, увеличение налогового потенциала – прямая обязанность региональных и местных властей, от эффективности их действий действительно очень многое зависит.

В Министерстве регионального развития Российской Федерации представлен доклад о социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации в I полугодии 2014 года.

Основными источниками инвестиций остаются собственные средства предприятий, на долю которых приходится 52,5% общего объема. Структура привлеченных средств выглядит следующим образом: бюджетные средства составляют 12,4% из которых средства федерального бюджета – 6%, бюджетов субъектов Российской Федерации – 5,5%, местных бюджетов – 0,9%, на кредиты банков приходится 10,3%.

В I полугодии 2014 года общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вырос на 8,5% и составил 4 трлн. рублей. Рост отме-

чен в 72 регионах. Наибольший рост отмечен в Чукотском автономном округе (в 2,2 раза) и Сахалинской области (в 1,9 раза). Снижение общего объема доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ отмечено в 11 регионах.

Налоговые и неналоговые поступления в региональные бюджеты выросли на 8,7% и составили 6,6 трлн. рублей, их доля в общем объеме доходов составила 82,3%. Наибольшую долю в структуре налоговых и неналоговых доходов заняли поступления от НДФЛ (36,2%) и поступления по налогу на прибыль организаций (29,6%).Однако, динамика показывает, что налог на прибыль, играет все меньшую роль, что может привести к серьезным последствиям– регионам все менее интересно работать с местным бизнесом. И этот тренд становится главным для очень многих регионов. Доля налога на доходы физических лиц уже практически максимальна. Выросла доля имущественных налогов, и здесь гораздо больший простор для творчества субъектов Федерации, потому что ставки устанавливают в основном они. Трансферы, по-прежнему распределяются абсолютно в ручном режиме, без учета принципа прозрачности[5].

В то же время, при сокращении доходов регионы не сокращают расходы.

Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за рассматриваемый период вырос на 6,4% (3,926 трлн. рублей). Рост зафиксирован в 73 регионах.

По результатам отчета Министерства экономического развития в первом полугодии 2014 года региональные бюджеты исполнены с профицитом в 82,8 млрд. рублей, при этом в 49 субъектах РФ отмечен дефицит общим объемом в 165,8 млрд. рублей. Следовательно, почти 60% субъектов столкнулись с дефицитом бюджета. На три субъекта Российской Федерации приходится 55% всех поступлений в федеральный бюджет.

Также, отмечается рост объема безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 7,7% (1,514 трлн. рублей). При этом на 21,6% вырос объем дотаций, а объемы субсидий и субвенций сократились на 21,1% и 2,7% соответственно.

Проблема эффективного использования субсидий в регионы является по-прежнему одна из наиболее актуальной для России. И хотя объем их сократился в первом квартале 2014 года, однако, по-прежнему для многих регионов это основная статья поступлений в бюджет.

Исследователи предлагают различные механизмы решения данной проблемы, выявляют направления решений. Эксперты отмечают проблемы возникновения неоправданной бюджетной асимметрии, с конфликтностью экономических и финансовых интересов федеральных, региональных и местных органов власти, с противоречивостью взаимодействия государства, юридических и физических лиц[6]. Выявляют особенности межбюджетных отношений на уровне конкретных территория[7]. Поднимают актуальную проблему отсутствия прозрачности данного механизма.

Правительство предлагает рассмотреть возможность возврата неиспользованных денежных средств, т.е в случае, если субъекты РФ в течение финансового года не выполнили взятые на себя обязательства, либо не выполнили график строительства и проектирования, то субсидии из субъекта РФ возвращаются в федеральный бюджет и распределяются другим субъектам РФ.

Однако нельзя не заметить, что новые правила предоставления субъектам субсидий федеральных средств, которые вступают в силу с 1 января следующего года, нацелены на то, чтобы региональные власти проводили более ответственную бюджетную политику и эффективнее распоряжались этими финансами. При распределении денег будут учитываться общие финансовые возможности региона, число проживающих в нем людей, естественно, а также примерные затраты на мероприятия, которые субсидируются за счет федеральных средств[8].

По мнению экспертов, соглашение о предоставлении субсидий можно будет заключить на срок до трех лет. В случае нерационального использования или нарушения графика использования бюджета деньги будут возвращены в казну.

Данный механизм существенным образом повышает ответственность как феде-

ральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов РФ за выполнение целевых мероприятий по показателям и программам, на которые предоставляются субсидии[9].

Документами предполагается, что в случае, если субъекты РФ в течение финансового года не выполнили взятые на себя обязательства по выполнению соответствующих целевых показателей, на которые предоставляются субсидии, либо не выполнили график строительства и проектирования, в случае если субсидии выделяются на эти цели, и до 1 апреля не исправили соответствующие нарушения, то субсидии из субъекта РФ возвращаются в федеральный бюджет и распределяются другим субъектам РФ. Основанием для неприменения этой меры ответственности являются только форс-мажорные обстоятельства, которые предусмотрены действующим законодательством, то есть война, ураган, наводнение, землетрясение.[10]

Новый подход будет способствовать упорядочиванию расходов на соответствующие цели, укреплению финансовой дисциплины, а также тому, что субъекты РФ будут лучше планировать свою деятельность.

Однако эксперты считают, что оценить эффективность расходования бюджетных средств и вычислить «отличников» и «двоечников» среди субъектов будет отнюдь не легко.

В тоже время, возникает сложность в определении количества средств направленных в регионы. Как отмечает директор региональной программы Независимого института социальной политики Наталья Зубаревич[11], значительная часть субсидий и дотаций не отражается в общем консолидированном бюджете – она идет через отдельные министерства и нигде не суммируется воедино.

Действительно, эффективность расходования госсубсидий в России на сегодняшний день довольно трудно оценить. Общий объем дотаций из федерального бюджета регионам составляет порядка 1,2-1,5 трлн. рублей, субсидии составляют порядка 0,5-0,6 трлн. рублей. Эти средства направляются как на поддержку экономического роста, так и на социальную составляющую. Цели этих субсидий совершенно разные, поэтому оценивать их нужно индивидуально.

Вопрос определения нормативов эффективного расходования бюджетных средств субъектами является закономерным, поскольку почти в половине случаев регионы не исполняют взятые на себя обязательства.[12] В результате средства субъектам предоставляются, но ситуация к лучшему почти не меняется. Возможно, более жесткий механизм, в том числе связанный и с возвратом субсидий, заставит схемы использования финансовых средств работать слаженно и более эффективно. Конечно, предлагаемые меры не смогут решить сиюминутно всех проблем, накопленных годами, однако, введение строгой дисциплины в формировании и распределении бюджетных средств должно привести к положительным изменениям.

Решая все эти сложные задачи, которые ставит перед регионами не только государственная политика, но и жесткие условия выживания на рынке, необходимость поддержания высокого уровня конкурентоспособности, использование эффективного функционирующего механизма использования субсидий регионами дает возможность повысить результативность деятельности региона, его инвестиционную привлекательность.

В рамках реализации принципа бюджетного выравнивания, по-нашему мнению использование данных механизмов может значительно сократить необоснованные затраты территорий, а следовательно создать условия для более эффективного, следовательно экономически обоснованного механизма распределения бюджета не только самих регионов, но и бюджета РФ, способствуя реализации задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

**Библиографический список**

1. Алпанов Ю.Л.Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге //Законодательство и экономика.2007. N 11.С.68-76.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ// http://www.consultant.ru/ (13.10.2014)

3. Зубаревич об отношениях центра и регионов... Официальный сайт информационного агентства «Слон» -URL: http://slon.ru/economics/zubarevich_o_subsidiyakh (10.10.2014)

4. Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений. – СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. – С.228.

5. Кабмин утвердил новые правила предоставления субсидий регионам России//Официальный сайт информационного агентства «РИАновости» htpp: ria.ru/economy/20141006/1027092463.html (13.10.2014)

6. Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 1. С. 47-57.

7. Малкина М.Ю. Институциональные аспекты системы межбюджетного выравнивания в современной России//Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. 2014. № 1. С. 109-118.

8. Мироненко Н.В. Информационная сетизация как стимул экономического роста регионов//Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2012. № 1-1. С. 464-470.

9. Нещадин А., Фаттахов Р. Приоритеты государственной политики в сфере регионального развития Российской Федерации // Общество и экономика. 2013. № 1-2. С.108-123.

10. О совершенствовании межбюджетных отношений в части стимулирования субъектов России к привлечению инвестиций//Официальный сайт Правительства РФ http://government.ru/news/1013/ (13.10.2014)

11. О социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации в I полугодии 2014 года//Официальный сайт Министерства регионального развития htpp: //www.minregion.ru /uploads/attachment/acd5384b-3ae2-43dc-bd6c-dfcdddf20b2d.pptx (13.10.2014)

12. Письмо Минфина России от 03.02.2014 № 02-03-07/3999 «О порядке перечисления межбюджетных трансфертов с использованием нового механизма»// Официальный сайт информационной системы http://www.consultant.ru/ (10.10.2014)

13. Поповичева Н.Е. Формирование механизмов реструктуризации монопрофильных городов // Среднерусский вестник общественных наук, Орел: ОРАГС, 2010.С.161-165.

14. Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. М.: Издательство Института Гайдара, 2012.С188 .

15. Цикорев Н.Н., Печенкина В.В., Мироненко Н.В. Государственное регулирование экономики Орел.– ОРАГС, 2010.С.68.

References

1. Alpanov Ju.L.Osobennosti mezhbjudzhetnyh otnoshenij v Moskve i Sankt-Peterburge (Features of intergovernmental relations in Moscow and St. Petersburg), Zakonodatel'stvo i jekonomika, 2007, N 11, p.p.68-76.

2.Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ, http://www.consultant.ru/ (13.10.2014)

3. Zubarevich ob otnoshenijah centra i regionov... Oficial'nyj sajt informacionnogo agentstva «Slon» -URL: http://slon.ru/economics/zubarevich_o_subsidiyakh (10.10.2014)

4. Ivanov V.V. Teorija i praktika mezhbjudzhetnyh otnoshenij (Theory and practice of intergovernmental fiscal relations), SPb.: BAN,Nestor-Istorija, 2010, p .228.

5. Kabmin utverdil novye pravila predostavlenija subsidij regionam Rossii//Oficial'nyj sajt informacionnogo agentstva «RIAnovosti» htpp: ria.ru/economy/20141006/1027092463.html (13.10.2014)

6. Kul'kova V.Ju. Analiz sostojanija bjudzhetov municipal'nyh obrazovanij v Respublike Tatarstan v uslovijah municipal'noj reformy i razgranichenija dohodnyh i rashodnyh polnomochij (Analysis of state budgets of municipalities in the Republic of Tatarstan in terms of municipal reform and the distribution of revenue and expenditure powers), Regional'naja jekonomika: teorija i praktika, 2008, № 1, p.p. 47-57.

7. Malkina M.Ju. Institucional'nye aspekty sistemy mezhbjudzhetnogo vyravnivanija v sovremennoj Rossii (Institutional aspects of the system of intergovernmental fiscal equalization in modern Russia), Nauchnye trudy Doneckogo nacional'nogo tehnicheskogo universiteta, Serija: jekonomicheskaja, 2014, № 1, p.p. 109-118.

8. Mironenko N.V. Informacionnaja setizacija kak stimul jekonomicheskogo rosta regionov (Information setization as a stimulus for economic growth in regions), Izvestija Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Jekonomicheskie i juridicheskie nauki, 2012, № 1-1, p.p. 464-470.

9. Neshhadin A., Fattahov R. Prioritety gosudarstvennoj politiki v sfere regional'nogo razvitija Rossijskoj Federacii (Priorities of the state policy in the sphere of regional development of the Russian Federation), Obshhestvo i jekonomika, 2013, № 1-2, p.p.108-123.

10. O sovershenstvovanii mezhbjudzhetnyh otnoshenij v chasti stimulirovanija sub#ektov Rossii k privlecheniju investicij//Oficial'nyj sajt Pravitel'stva RF http://government.ru/news/1013/(13.10.2014)

11. O social'no-jekonomicheskom polozhenii sub#ektov Rossijskoj Federacii v I polugodii 2014 goda//Oficial'nyj sajt Ministerstva regional'nogo razvitija htpp: //www.minregion.ru /uploads/attachment/acd5384b-3ae2-43dc-bd6c-dfcdddf20b2d.pptx(13.10.2014)

12. Pis'mo Minfina Rossii ot 03.02.2014 № 02-03-07/3999 «O porjadke perechislenija mezhbjudzhetnyh transfertov s ispol'zovaniem novogo mehanizma», Oficial'nyj sajt informacionnoj sistemy http://www.consultant.ru/ (10.10.2014)

13. Popovicheva N.E. Formirovanie mehanizmov restrukturizacii monoprofil'nyh gorodov (Formation of mechanisms of restructuring company towns), Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk, Orel: ORAGS, 2010,p.p.161-165.

14. Problemy mezhbjudzhetnyh otnoshenij v Rossii / [koll. avt.]. M.: Izdatel'stvo Instituta Gajdara, 2012.S188 .

15. Cikorev N.N., Pechenkina V.V., Mironenko N.V. Gosudarstvennoe regulirovanie jekonomik (State regulation of economy) Orel: ORAGS.– 2010, p.68.

[1] Нещадин А., Фаттахов Р. Приоритеты государственной политики в сфере регионального развития Российской Федерации // Общество и экономика. – 2013. – № 1-2. – С.108-123.

[2] Зубаревич об отношениях центра и регионов: «Это коррупция и невероятное удобство короткого поводка» // Слон -URL : http://slon.ru/economics/zubarevich_o_subsidiyakh

[3] Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. – М.: Издательство Института Гайдара, 2012. – 188 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. №159Р).

[4] О совершенствовании межбюджетных отношений в части стимулирования субъектов России к привлечению инвестиций // Правительство России -URL: http://government.ru/news/1013/ [13.10.2014 ]

Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 1. – С. 47–57

[5]Зубаревич об отношениях центра и регионов: «Это коррупция и невероятное удобство короткого поводка» // Слон -URL : http://slon.ru/economics/zubarevich_o_subsidiyakh

[6] Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений. – СПб.: БАН; Нестор-История, 2010. – 228 с.

[7] Алпанов Ю.Л. Особенности межбюджетных отношений в Москве и Санкт-Петербурге //Законодательство и экономика – № 11, ноябрь 2007 г.

[8] Кабмин утвердил новые правила предоставления субсидий регионам России//РИАновости -URL: htpp: ria.ru/economy/20141006/1027092463.html[13.10.2014 ]

[9]Поповичева Н.Е. Формирование механизмов реструктуризации монопрофильных городов// Среднерусский вестник общественных наук. – 2010. – № 1. – С. 161–165.; Цикорев Н.Н., Печенкина В. В., Мироненко Н. В. Государственное регулирование экономики// Орел: Изд-во ОРАГС, 2010.

[10] Кабмин утвердил новые правила предоставления субсидий регионам России//РИАновости -URL: htpp: ria.ru/economy/20141006/1027092463.html[13.10.2014 ]

[11] То же

[12] То же