DOI: 10.17117/na.2016.05.01.271

<http://ucom.ru/doc/na.2016.05.01.271.pdf>

Поступила (Received): 18.05.2016

Урман Н.А., Кравченко П.В. Предложения по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Российской Федерации

Urman N.A., Kravchenko P.V.
**Proposals to improve the methodology of distribution of grants
for equalization of budgetary security of the Russian Federation**

В условиях продолжающейся бюджетной реформы, перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и отсутствия стабильной доходной базы местных бюджетов, высокой зависимости бюджетов субъектов РФ от финансовой помощи из федерального бюджета, особое значение приобретает наличие методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на всех уровнях бюджетной системы, отвечающих современным особенностям ее функционирования

Ключевые слова: бюджет, дотации, выравнивание, трансферты, межбюджетные отношения, доходы, расходы

In the context of the ongoing budgetary reform, the redistribution of powers between state authorities and local governments and the lack of a stable revenue base of local budgets, high dependence budgets of RF subjects from financial assistance from the federal budget, is particularly important presence of subsidies allocation methods for leveling the budget provision at all levels budgetary system meeting modern features of its functioning

Key words: budget, grants, equalization transfers, intergovernmental relations, income, expenses

Урман Наталья Альбертовна

Кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой
Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова
г. Абакан, пр. Ленина, 90

Urman Natalya Albertovna

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of Department
Khakas state university named N.F. Katanov
Abakan, Lenin ave., 90

Кравченко Павел Владимирович

Кандидат экономических наук, доцент
Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова
г. Абакан, пр. Ленина, 90

Kravchenko Pavel Vladimirovich

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Khakas state university named N.F. Katanov
Abakan, Lenin ave., 90

Первостепенной целью Основных направлений бюджетной политики в части межбюджетных отношений вот уже на протяжении нескольких лет остается сохранение высокой роли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В проекте Закона о Федеральном бюд-

жете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в общем объеме межбюджетных трансфертов на 2016 год составит 36 процентов, с ростом по отношению в 2015 году на 2,5 процента.

Как декларировалось ранее, в основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 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, сохраняют ведущую роль в системе межбюджетного регулирования, за счет увеличения доли нецелевых межбюджетных трансфертов происходит повышение самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в расходовании переданных средств федерального бюджета.

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

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поступающие из федерального бюджета;
- 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, а также дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, поступающие в местные бюджеты поселений из районных фондов финансовой поддержки, формируемых за счет собственных доходов бюджета муниципального района.

То есть, наблюдается определенная вертикаль предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности:

- 1) Из федерального бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации.
- 2) Далее из бюджетов субъектов Российской Федерации средства поступают в бюджеты муниципальных районов и городских округов.
- 3) В бюджеты поселений средства поступают напрямую из бюджета субъекта Российской Федерации в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, либо в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района.
- 4) Также из бюджетов городских округов предоставляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов с внутригородским делением.

Вместе с тем, сегодня, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на фоне продолжающейся передачи полномочий между уровнями власти, а также в условиях снижения темпов роста собственных доходов бюджетов всех

уровней, являются одним из наиболее проблемных и обсуждаемых межбюджетных трансфертов, как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на уровне страны в целом.

Наличие в Бюджетном кодексе РФ лишь общих требований к методикам их предоставления, сложность и непрозрачность 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 действенные методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности которые бы устраивали всех заинтересованных участников бюджетного процесса, как на уровне федерации, так и на уровне субъектов РФ.

В целом сложившаяся в РФ система распределения межбюджетных трансфертов соответствует постоянно изменяющейся системе бюджетного федерализма основанной на максимальной централизации большей части финансовых ресурсов на уровне федерального бюджета с последующим их распределением в виде межбюджетных трансфертов на уровень бюджетов субъектов РФ и далее в местные бюджеты.

Кроме как дальнейшего усложнения и увеличения количества показателей, используемых в расчетах распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, по нашему мнению сегодня отсутствуют перспективы развития, как федеральной методики, так и методик, разработанных субъектами Российской Федерации в тех рамках, в которые их ставит Бюджетный кодекс. Необходим кардинальный пересмотр основополагающих принципов действующей системы межбюджетных отношений, который должен начаться с пересмотра существующей системы предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В данной статье на основании длительного опыта распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также на основании собственного опыта разработки методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в субъекте РФ, будет предложен ряд мер, которые по нашему мнению позволят повысить эффективность распределения данного вида межбюджетных трансфертов.

Действующая на федеральном уровне методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности основывается на предоставлении дотаций тем субъектам, 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» уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций определяется по формуле:

$$BOi = \frac{ИНПi}{ИБРi},$$

где:

BOi – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;

ИНПi – индекс налогового потенциала субъекта РФ;

ИБРi – индекс бюджетных расходов субъекта РФ.

Индекс налогового потенциала – относительная (по сравнению со средним по РФ уровнем) оценка налоговых доходов консолидированного бюджета 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, эффективные мероприятия по поддержке малого предпринимательства и т.д.) приведет к увеличению значения ИНП субъекта и соответственно к увеличению значения показателя BOi, 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 ИБРi и соответственно также к повышению значения показателя BOi.

Для расчета индекса бюджетных расходов субъектов используются всего три составляющих его комплексных коэффициента, которые взвешены по удельным весам:

Кзп – коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте Российской Федерации;

Кжку – коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации;

Кц – коэффициент уровня цен в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, уровень бюджетной обеспеченности это фактически сугубо формальный показатель, который не привязан непосредственно к бюджетной обеспеченности субъектов, к состоянию региональных бюджетов. Под бюджетной обеспеченностью по нашему мнению сегодня необходимо понимать уровень обеспеченности доходной базой необходимых к исполнению социально-значимых и первоочередных расходов бюджетов субъектов в целях создания на территории РФ условий для получения гражданами всех субъектов равного по качеству объема бюджетных услуг.

Предлагаем рассмотреть вопрос перехода от текущей формальной и непрозрачной методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к новой методике, основой которой должна стать единый,

утвержденный на уровне РФ норматив расходов на одного жителя – потребителя бюджетных услуг рассчитываемый в разрезе основных, наиболее ресурсоемких направлений бюджетных расходов – образования, здравоохранение, социальная политика, культура и т.д.

Исходя из планируемого и подтвержденного Министерством финансов объема доходов субъекта РФ, вся методика распределения дотаций будет сводиться к распределению общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности пропорционально объемам потребностей субъектов в средствах, необходимых для выполнения норматива. Указанная потребность будет определяться как разница между произведением норматива на численность потребителей бюджетных услуг и планируемым объемом налоговых и неналоговых доходов субъектов, который, как уже отмечалось выше, должен быть согласован с Минфином РФ.

Таким образом, уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ до выравнивания – уровень обеспеченности расходов (рассчитанных путем применения единых нормативов) за счет налоговых и неналоговых доходов субъекта.

Уровень бюджетной обеспеченности после выравнивания – уровень обеспеченности расходов (рассчитанных путем применения единых нормативов) также за счет налоговых и неналоговых доходов субъекта, а также за счет дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Очевидно, что субъектам, которые до распределения дотаций покрывают свои нормативные расходы за счет налоговых и неналоговых доходов полностью (или до определенной доли) дотации как и при действующей методике распределяться не будут, то есть возможно установление критерия выравнивания бюджетной обеспеченности.

Норматив бюджетных расходов на одного жителя (потребителя бюджетных услуг) по нашему мнению можно рассчитать как средний по всем субъектам показатель расходов по соответствующим разделам бюджетной классификации за исключением расходов капитального характера и расходов, осуществляемых за счет целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Таким образом, использования предлагаемой методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ позволит сделать процесс распределения более прозрачным и соответствующим основным принципам бюджетной системы. Кроме того, использование норматива бюджетных расходов (или системы нормативов) позволит обеспечить непосредственное выравнивание бюджетной обеспеченности исходя из реальных параметров бюджетов субъектов РФ и их доходной базы. Отсутствие значительного количества относительных показателей (как в действующей методике) позволит даже в случае увеличения количества используемых нормативов сохранять необходимый уровень простоты и прозрачности расчетов.

Список используемых источников:

1. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

URL: <http://minfin.ru/ru/budget/policy/>

2. 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.

© 2016, Урман Н.А., Кравченко П.В.

*Предложения по совершенствованию методики
распределения дотаций на выравнивание
бюджетной обеспеченности в Российской
Федерации*

© 2016, Urman N.A., Kravchenko P.V.

*Proposals to improve the methodology of distribution
of grants for equalization of budgetary security of the
Russian Federation*