

§7 СОВРЕМЕННОЕ НАЛОГОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Сугарова И. В.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ФОНД ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье отмечается, что вопросы, связанные с потребностью регионов и механизмом распределения дотаций, безусловно, являются актуальными. Это подтверждается с поставленной на федеральном уровне задачей стабилизации методики и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. При этом важная роль в развитии межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования в России отводится Федеральному фонду финансовой поддержки субъектов РФ. В исследовании указано, что для бюджетной практики проблема дальнейшего совершенствования методики распределения дотаций из Федерального Фонда финансовой поддержки регионов имеет важное значение, однако ее решение без комплексного реформирования других форм регулирования не позволит эффективно реформировать межбюджетные отношения. В настоящей работе с помощью методов сравнения, группировки, экспертных оценок проведен анализ формирования и условий распределения ФФФПР с момента его образования, указаны достоинства и недостатки применяемых методик, проанализированы основные показатели Фонда: его объем, доля в ВВП, в расходах федерального бюджета. Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что межбюджетное регулирование на перспективу должно быть сориентировано на последовательное сокращение дотационности территориальных бюджетов, повышение заинтересованности на местах в увеличении собственных доходов, наращивании доходного потенциала. Аргументируется, что отличительной чертой действующей системы межбюджетных отношений является узость перечня собственных доходных источников территориальных образований, и именно такая ориентация усугубляет перевод в разряд дотационных все большее число регионов.

Ключевые слова: фонд поддержки регионов, распределение дотаций, методика, бюджетная обеспеченность, сокращение дотационности, увеличение собственных доходов, наращивание доходного потенциала, развитие налогооблагаемой базы, межбюджетное регулирование, уровень бюджетной обеспеченности.

Проблемы, связанные с оценкой потребностей регионов в дотациях, механизмом их распределения, не теряют своей актуальности, поскольку необходимость привязки дотаций к реально существующим потребностям административно — территориальных образований Российской Федерации для современной бюджетной практики не является новой.

Данная проблематика в большей степени актуализируется в связи с поставленной задачей «стабилизировать методику и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [2].

Одним из направлений в развитии межбюджетных отношений России стало создание в 1994 г. целевого фонда финансовой поддержки регионов, в основу образования и распределения средств которого был положен нормативно — долевым методом. Его особенностью является определение и утверждение в законе о федеральном бюджете доли субъектов Федерации в ФФПР. Эти доли, по сути, стали нормативами распределения данного фонда. Источники формирования Фонда за период 1994–1998 гг. представлены в таблице 1.

Законодательное обоснование формирования Фонда нашло свое закрепление в Бюджетном кодексе, где было отмечено, что «финансовая помощь из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные стандарты». Критерии оказания финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов представлены на рис. 1.

Важно отметить, что в 1994 году 64 субъекта Федерации нуждались в трансфертах из ФФПР. Вместе с тем, расчет дотаций на основе оценки минимальной потребности в условиях нестабильной макроэкономической ситуации, высокого уровня инфляции привел к тому,

что основой расчета стали средневзвешенные расходы, рассчитанные из отчетных показателей прошлого периода с применением повышающих коэффициентов, учитывающих инфляционные факторы. Более того, исходя из различий состояния инфраструктуры соответствующих территорий, разнообразия способов и стоимости оказания одних и тех же бюджетных услуг, обоснованность достаточности или недостаточности средств с помощью расчетов оказалась практически невозможной.

В отличие от применяемой в 1994–1998 годах методики выравнивания душевых бюджетных доходов субъектов Федерации в сочетании с корректировкой недостающих средств для покрытия расчетных расходов, в 1999 году в основу нормативно — долевого метода закладывается выравнивание душевых бюджетных доходов. При этом следует иметь в виду, что подобная практика стимулировала иждивенческие настроения на местах. Более того, ситуация усугублялась отсутствием на федеральном уровне достаточной информации о рациональном расходовании средств и возможностей для контроля.

Поменялся и порядок формирования Фонда. В частности предусматривалось, что источником формирования фонда финансовой поддержки являются 14% всех налогов, поступающих в федеральный бюджет, за исключением доходов, контроль за поступлением которых осуществляет Государственный таможенный комитет. Это: НДС, по товарам, ввозимым на территорию Российской Федерации, акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, ввозимым на территорию Российской Федерации.

Положительным моментом здесь стало использование индекса бюджетных расходов, исчисляемого по соотношению расходов на одного жителя с минимальным уровнем этого показателя в разрезе регионов.

Таким образом, в отличие от ранее применявшегося метода выравнивания происходит не до среднедушевого бюджетного дохода по всем субъектам Федерации или по соответствующим группам субъектов, а до определенной

Таблица 1. Формирование Целевого фонда финансовой поддержки регионов в 1994–1998 гг.

1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.
22% НДС	27% НДС	15% общего размера налоговых доходов, поступающих в федеральный бюджет (за исключением подоходного налога с физических лиц и ввозных таможенных пошлин)		

Источник: [8], составлено автором

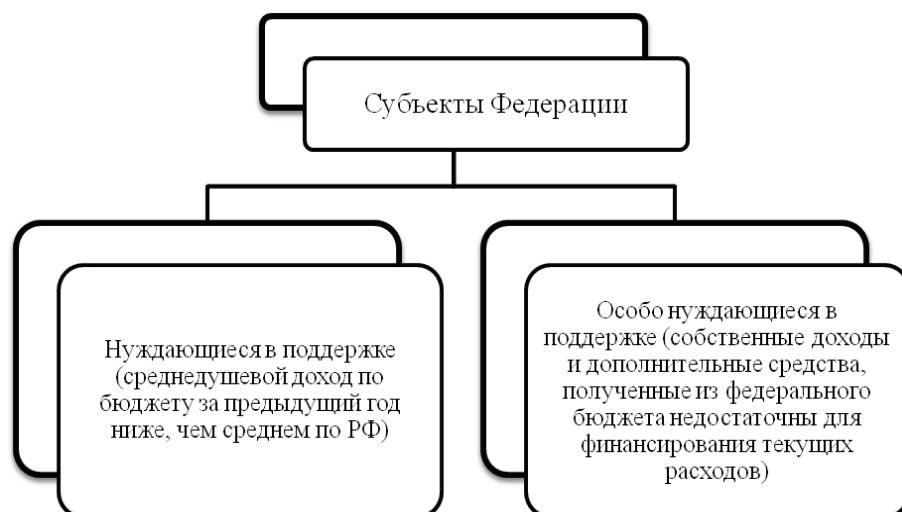


Рис. 1 Критерии предоставления финансовой помощи из Фонда финансовой поддержки регионов

максимально возможной величины, которая позволяет не выходить за пределы предусмотренного объема ФФПР.

В конце 90-х — первой половине 2000-х гг. наиболее распространенным способом расчета объема дотаций стало определение разницы между запланированными минимальными расходами публично — правового образования и доходами, которые потенциально могли быть собраны в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, исходя из положений действующего налогового законодательства по установленным нормативам отчислений.

Анализ действующей методики показал, что как для отдельных субъектов Федерации, так и для совокупности регионов с высоким и низким уровнями бюджетной обеспеченности основная цель распределения средств Фонда — сокращение различий в уровне бюджетной обеспеченности не только достигалась, но и по мере развития и уточнения методоло-

гических подходов, характеризовалась более высокими показателями результативности [3].

С 2001 года Министерство финансов РФ начало применять новую методику определения трансфертов из ФФПР, предполагающую использование формулы для расчета налогового потенциала. Преимуществом новой методики являлась высокая степень объективности.

Одно из основных направлений, связанное с переходом бюджетного планирования с расчета потребности каждой территории в дотациях, на планирование объема фонда финансовой поддержки было реализовано в 2004 году. В результате чего с 2005 года «объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, подлежащий утверждению на очередной финансовый год, определяется путем умножения объема указанного Фонда, подлежавшего утверждению на текущий финансовый год, на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен)».

При этом основные изменения данной методики были связаны с:

- повышением оперативности данных, используемых для оценки налогового потенциала;
- отказом от использования сетевых показателей, связанных с количеством бюджетных учреждений и работников бюджетной сферы при расчете индекса бюджетных расходов и переходом на оценку дифференциации стоимости предоставления бюджетных услуг по экономической структуре расходов;
- установлением минимального уровня бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов, гарантируемого, в том числе при изменении общего объема Фонда;
- применением полностью пропорционального метода распределения доходов бюджетов (вместо действовавшего порядка распределения 20% средств Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации).

Отметим, что в ходе предпринятых изменений удалось сократить количество показателей и корректирующих коэффициентов, обеспечивших упрощение методологии и повышение ее прозрачности, более точно осуществлять прогнозирование налогового потенциала регионов, выдерживать заданный минимальный уровень доходов высокодотационных субъектов Российской Федерации.

Уточним, что в результате такого подхода предоставление финансовой помощи регионам стало рассматриваться как одно из расходных обязательств вышестоящего бюджета, подверженное влиянию инфляционных факторов.

Однако в качестве недостатка указанного подхода можно выделить невозможность адекватно оценить влияние инфляционных факторов на способность регионов исполнять собственные расходные полномочия, так как изменение состояния собственных доходов бюджетов территорий не всегда учитывалось^[4].

В последующем, после внесения в 2007 г. в Бюджетный кодекс РФ очередных поправок, объектом бюджетного планирования вновь стали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по регионам, образующие

Фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Укажем, что впервые был применен механизм, учитывающий стимулирование регионов, достигших за трехлетний период темпов роста доходных поступлений выше среднероссийских, а также имеющих удельный вес кредиторской задолженности в доходах ниже среднего по России.

В Методике распределения дотаций на 2008 год отражена последовательность расчета налогового потенциала на основе метода репрезентативной налоговой системы, предусматривающего суммы бюджетных платежей, которые были бы собраны в конкретном регионе при одинаковом составе налогов и ставок налогообложения.

Достоинством данного метода, безусловно, является его прозрачность, а недостаток связан с необходимостью привлечения большого объема данных.

Уточним, что критерием, используемым с 2005 года в практике межбюджетных отношений на региональном уровне является показатель «уровень бюджетной обеспеченности».

Данный критерий предполагает практику расчета единого формализованного критерия, предполагающего путем сравнения налоговых возможностей и стоимости бюджетных услуг в различных регионах со средним уровнем по всем субъектам Федерации установить потребность территориальных образований в дотациях из федерального бюджета.

В основе распределения дотаций из ФФФПР в современной действительности лежит расчет уровня бюджетной обеспеченности региона, определяемого как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов региона^[1]. Однако в экономической литературе встречается мнение, согласно которому эти показатели могут рассчитываться по-разному. Регионам выгодно налоговый потенциал занижать, а уровень планируемых расходов завышать. Кроме того, данная система практически не стимулирует регионы к инвестиционной деятельности и улучшению региональных экономических показателей^[9].

Таблица 2. Динамика Федерального фонда финансовой поддержки субъектам РФ

Год	Объем ФФПС, млн. руб.	Доля ФФПС в ВВП,%	Доля ФФПС в расходах ФБ,%
2005	189875,74	1,01	6,23
2006	228167,04	0,94	5,34
2007	260418,34	0,83	4,77
2008	328647,62	0,93	5,00
2009	373995,66	0,7	4,14
2010	396995,66	0,9	4,02
2011	406959,17	0,8	3,82
2012	396995,66	0,68	3,14
2013	337446,31	0,52	2,46
2014	317596,53	0,44	2,18

Источник: [6]

Динамика объема средств ФФФПС, а также его доля в ВВП и в расходах федерального бюджета представлены в таблице 2.

На наш взгляд, возможны два варианта организации финансирования субъектов Федерации из ФФФПР. В первом случае для стимулирования развития налоговой базы субъектов Федерации финансирование из ФФФПР осуществляется путем повышения региональной доли в федеральных налогах, что позволяет обеспечить поступление причитающегося регионам объема поддержки из этого фонда без встречных финансовых потоков. Величина закрепляется на три года и не пересматривается в течение этого периода независимо от изменения бюджетной потребности субъектов РФ, тем самым создается заинтересованность последних в развитии собственной налоговой базы. Если даже 100%-процентное оставление федеральных налогов в бюджете субъектов Федерации не покрывает причитающегося им размера поступлений из ФФФПР, устанавливается абсолютная сумма требующейся поддержки из фонда, которая также не пересматривается в течение трех лет независимо от изменений бюджетной потребности.

Во втором случае финансирование из ФФФПР осуществляется на основе действующей схемы, однако, объем поступлений в бюджеты субъектов Федерации также фиксируется на три года и может быть изменен только на индекс инфляции независимо от изменений их бюджет-

ной потребности. Этот вариант тоже направлен на стимулирование поиска дополнительных источников увеличения размеров собственной доходной базы.

Наибольший стимулирующий эффект имеет первый вариант, предполагающий необходимость развития налогооблагаемой базы для повышения поступлений в бюджет субъекта РФ. Во втором — поступления гарантированы.

Один из вариантов стабилизации методики и распределения дотаций предполагает, что «распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности целесообразно осуществлять пропорционально уровням бюджетной необеспеченности, который исчисляется для каждого субъекта РФ по формуле [5]:

$$УБНО_i = 1 - УБО_i$$

где $УБНО_i$ — уровень бюджетной необеспеченности конкретного субъекта РФ (доля единицы);

1 - полная бюджетная обеспеченность, к которой стремиться каждый субъект РФ;

$УБО_i$ — расчетный уровень бюджетной обеспеченности конкретного субъекта РФ (доля единицы).

При этом расчетный уровень бюджетной обеспеченности исчисляется по формуле:

$$УБО_i = УБО_{ин.г} \cdot j_{инфл}$$

где $УБО_{ин.г}$ — расчетный уровень бюджетной обеспеченности первого года бюджетной «трехлетки»;

$j_{\text{инфл}}$ — индексы инфляции, предусмотренные федеральным законом о бюджетной «трехлетке».

В перспективе не только распределение выравнивающих дотаций, но и определение объема средств, подлежащих распределению в форме дотаций, будет происходить по нормативному методу — исходя из всей доходной базы федерального бюджета, а не какой-либо ее составляющей. При определении дотаций, фактически подлежащих перечислению субъекту РФ, их размер можно определять исходя из плановой процентной доли данного региона в общей сумме фактических доходов федерального бюджета.

В основе такого подхода находится положение о том, что наиболее существенные различия субъектов РФ и муниципальных образований, влияющие на степень их бюджетной обеспеченности, складываются в значительной степени исходя из факторов, имеющих долговременный характер. Не случайно количество относительно благополучных субъектов РФ и регионов, получающих дотации из федерального бюджета, из года в год остается в основном стабильным.

Современная система межбюджетного регулирования в характеризуется рядом проблем, среди которых важнейшими считаем следующие. Во-первых, несовершенство механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. Во-вторых, неэффективность существующей формулы расчета для оценки индекса бюджетных расходов субъектов РФ. Это подтверждается тем, что даже после распределения межбюджетных трансфертов сохраняется высокий уровень дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов.

На наш взгляд система бюджетного регулирования должна включать в себя три базовых составляющих. Во-первых, механизм формирования доходного потенциала регионального

бюджета, состоящий в разграничении доходных источников между бюджетами бюджетной системы РФ. Во — вторых, совокупность мер организации исполнения регионального бюджета, ориентированную на формирование рациональной эффективной структуры расходов с учетом региональных интересов, с непосредственным осуществлением бюджетного контроля. В — третьих, система межбюджетных отношений содержательно должна основываться на разграничении расходных и доходных полномочий и закреплении ответственности, на методах оказания финансовой помощи субъектам Федерации, предполагающих поддержку регионов, а не их развитие, поскольку развитие регионов должно осуществляться исходя из собственного экономического потенциала [7].

Таким образом, межбюджетное регулирование на перспективу должно быть сориентировано на последовательное сокращение дотационности территориальных бюджетов, повышение заинтересованности на местах в увеличении собственных доходов, наращивании доходного (налогового и неналогового) потенциала, что позволит рассматривать межбюджетные отношения как важный фактор роста экономики, преодоления иждивенческих настроений на местах с ориентацией на мобилизацию ресурсов саморазвития регионов. При этом источником стимулирования этих процессов должны стать, экономические результаты от такой деятельности на соответствующих территориях.

В результате, можно сделать вывод, что проблема дальнейшего совершенствования методики распределения дотаций из Федерального Фонда финансовой поддержки регионов имеет важное значение для бюджетной практики, однако ее решение без комплексного реформирования других форм регулирования не позволит эффективно реформировать межбюджетные отношения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации/Утверждена постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670.

2. «Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»/Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 1101 — р.
3. Алиев Б. Х., Керимова З. А., Аджиева Л. А. Проблемы исполнения доходной части бюджетов регионов Российской Федерации и пути их решения//Финансы и кредит. 2012.№ 47. С.39–44.
4. Завьялов Д. Ю. Совершенствование формирования фондов финансовой поддержки: вариант решения//Финансы. 2012. № 6. с. 14–18.
5. Клименко В. И., Тиницкий В. М., Семенченко Е. Н. От дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к бюджетным кредитам Федерального казначейства на пополнение средств на счетах региональных бюджетов//Финансы и кредит. 2012. № 15. с. 30–35.
6. Малиновская О. В., Бровкина А. В. Бюджетная децентрализация: состояние и особенности развития в Российской Федерации//Финансы и кредит. 2012. № 15. с. 20–29.
7. Сугарова И. В. Вопросы совершенствования межбюджетных отношений и бюджетного регулирования на современном этапе//Вопросы экономики и права.2014.№ 9.с.83–87.
8. Финансы. Денежное обращение. Кредит. Учебник для вузов/Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. 479 с.
9. Яшина Н. И., Емельянова О. В., Прончатова — Рубцова Н. Н. Теоретические и методологические аспекты формирования межбюджетных отношений в России на основании оценки финансового состояния субъектов Федерации//Финансовая аналитика: проблемы и решения.2013.№ 9.с.7–21.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Metodika raspredeleniya dotatsii na vyравnivanie byudzhethoi obespechennosti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii/Utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva RF ot 22 noyabrya 2004g. № 670.
2. «Programma Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii po povysheniyu effektivnosti byudzhethnykh raskhodov na period do 2012 goda»/Utverzhdena Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 30 iyunya 2010 goda № 1101 — r.
3. Aliev B. Kh., Kerimova Z. A., Adzhieva L. A. Problemy ispolneniya dokhodnoi chasti byudzhetov regionov Rossiiskoi Federatsii i puti ikh resheniya//Finansy i kredit.2012.№ 47. S.39–44.
4. Zav'yalov D. Yu. Sovershenstvovanie formirovaniya fondov finansovoi podderzhki: variant resheniya//Finansy. 2012. № 6. s. 14–18.
5. Klimenko V. I., Tinitskii V. M., Semenchenko E. N. Ot dotatsii na vyравnivanie byudzhethoi obespechennosti k byudzhetnym kreditam Federal'nogo kaznacheistva na popolnenie sredstv na schetakh regional'nykh byudzhetov//Finansy i kredit. 2012. № 15. s. 30–35.
6. Malinovskaya O. V., Brovkina A. V. Byudzhethnaya detsentralizatsiya: sostoyanie i osobennosti razvitiya v Rossiiskoi Federatsii//Finansy i kredit. 2012. № 15. s. 20–29.
7. Sugarova I. V. Voprosy sovershenstvovaniya mezhbyudzhethnykh otnoshenii i byudzhethnogo regulirovaniya na sovremennom etape//Voprosy ekonomiki i prava.2014.№ 9.s.83–87.
8. Finansy. Denezhnoe obrashchenie. Kredit. Uchebnik dlya vuzov/Pod red. prof. L. A. Drobozinoi. M.: Finansy, YuNITI, 1997. 479 s.
9. Yashina N. I., Emel'yanova O.V., Pronchatova — Rubtsova N. N. Teoreticheskie i metodologicheskie aspekty formirovaniya mezhbyudzhethnykh otnoshenii v Rossii na osnovanii otsenki finansovogo sostoyaniya sub'ektov Federatsii//Finansovaya analitika: problemy i resheniya.2013.№ 9.s.7–21.