

ДОТАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

*Сугарова И.В., д.э.н., доцент, Кулакова Н.В., соискатель
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,
г.Владикавказ*

Повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем и оздоровление региональных финансов – одни из основных задач, которые предстояло решить в ходе реформирования межбюджетных отношений, начавшегося еще в 1999 году.

Так, в двадцатилетний период, начиная с того времени, во всех стратегических документах в сфере межбюджетных отношений на основе изученной динамики по решению финансовых проблем появлялись новые направления их совершенствования. Это постепенно привело к необходимости оценки финансового положения субъектов России и выявлению роли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, направляемых с федерального центра.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности передаются в распоряжение регионам в течение достаточно долгого временного периода, при этом до 2017 года их распределение не было скреплено никакими обязательствами сторон. Такие документы, как Соглашения о предоставлении упомянутых дотаций до этих пор заключались Министерством финансов Российской Федерации только с высокодотационными регионами. При всем, на практике, довольно весомое количество регионов не исполняли обусловленных соглашениями договоренностей.

Необходимо заметить, что на практике зависимость между исполнением обязательств, прописанных в соглашениях, и уровнем дотационности регионов практически отсутствует. Ко всему, меры, принимаемые органами государственной власти регионов в целях исполнения обязательств, предусмотренных соглашениями по предоставлению дотаций, носят отчасти формальный характер.

Удельный вес дотаций в структуре доходов регионального бюджета, или степень дотационности региона, указывает насколько высока или низка его финансовая автономия. Поэтому факт получения или неполучения субъектом Российской Федерации дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из федерального бюджета определяет отнесение его к регионам-донорам или реципиентам. Статьей 130 Бюджетного кодекса РФ субъекты Федерации условно разделены на четыре группы в зависимости от доли дотаций в доходах бюджета, в том числе с выделением условной группы высокодотационных регионов, когда эта доля превышает порог 40%.

Итак, с 2017 года существует правило о подписании соглашений с субъектами - территориями-получателями дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предусматривающих меры, сфокусированные в первую очередь на сокращение уровня дотационности.

При этом в настоящее время в бюджетном законодательстве нет законодательно закрепленного определения понятия «дотационность».

Следует отметить, что нормами Бюджетного кодекса РФ безусловно определены условия предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, но нет определения понятию дотационности субъекта и не установлен порядок ее расчета.

Любопытной видится позиция Леонида Горнина, который отмечает, что понятие «дотационность» (как доля дотации в объеме доходов бюджетов) не является новой в

бюджетном законодательстве и используется во многих нормативных правовых актах федерального уровня, в том числе в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на очередной год и на плановый период и других.

Также статьей 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплены ограничения на исполнение расходных обязательств в зависимости от доли дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Таким образом, по мнению Л. Горнина, указанная норма позволяет однозначно определить подходы к расчету доли дотаций [2, с. 44].

Суммы распределенных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в отношении субъектов, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ на период 2020–2022 годов, соответствии с федеральным законом от 02.12.2019 года № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» приведены в таблице 1.

Таблица 1

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов

Наименование субъекта Российской Федерации	2020 год, млрд руб	2021 год, млрд руб	2022 год, млрд руб.
Республика Дагестан	72,892	64,214	73,915
Республика Ингушетия	11,181	10,202	11,591
Кабардино-Балкарская Республика	14,023	13,047	15,055
Карачаево-Черкесская Республика	10,061	8,206	9,080
Чеченская Республика	33,484	30,599	35,272
Республика Северная Осетия - Алания	10,492	8,259	9,352
Ставропольский край	24,291	17,887	19,486
ВСЕГО:	176,424	152,414	173,751

Около 75% расходов субъектов, входящих в СКФО составляют средства федерального бюджета, основной объем которых состоит из дотаций регионам Северного Кавказа. Все бюджеты здесь социально ориентированные, другими словами, свыше 50 % составляют расходы на образование и социальную политику. Незвзирая на существенную госпомощь в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемых из федерального бюджета, кардинальных изменений в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО не наблюдается.

Как следует из отчета Счетной палаты России по контрольному мероприятию «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года», с момента создания ОАО «КСК» получило из федерального бюджета 31,4 млрд рублей. Из них 8,5 млрд рублей пошли на содержание самого Общества, свыше 20 млрд рублей – на приобретение и строительство

инфраструктуры ОЭЗ. При этом механизм финансирования Обществом строительства объектов инфраструктуры непрозрачен. Проверка показала, что на протяжении последних трех лет организация несет убытки. Только в 2018 году они составили 1,3 млрд рублей [2, с. 53].

При этом ни по инвестициям, ни количеству рабочих мест показатели эффективности не были достигнуты. Соответственно, доходная часть бюджетов регионов пока тоже не почувствовала изменений под влиянием роста туристического сектора.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов на период 2019–2024 г.г. упомянуто, что в 2016 году закреплена официальная позиция о централизации 1% налога на прибыль организаций на период 2017–2020 годов. Масштаб прироста 1% налога, централизованного в федеральный бюджет, фокусируется на увеличении количества дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов.

Предоставление из федерального бюджета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов позволяет сократить разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами.

При этом государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», являющейся стратегическим документом, реализация показателя «Отклонение в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченными субъектами Российской Федерации после предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности» с 2016 по 2024 год остается стационарной.

Какие-либо долгосрочные стратегические документы, напрямую координирующие задачи по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов, на сегодняшний день отсутствуют.

В соответствии с Правилами определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований¹ определение расчетного объема расходных обязательств проводится на основании данных реестра расходных обязательств субъектов. Диапазон расходных обязательств для каждого субъекта рассчитывается с использованием данных об исполнении консолидированного бюджета региона в отчетном финансовом году. На основании вышеизложенного, для определения расчетного масштаба расходных обязательств субъекта на 2020–2022 годы использовались данные реестра расходных обязательств за 2018 год – период, в котором не были учтены бюджетные ассигнования на реализацию национальных и региональных проектов.

Подобный подход свидетельствует, что в существующий механизм дотирования на выравнивание бюджетной обеспеченности не соизмеряется, в том числе, с реализацией национальных проектов, национальных целей и стратегических задач, определенных майским Указом № 204.

Более того, в рамках ряда национальных проектов, запущенных в реализацию в 2018 году, учитывается доля софинансирования лишь в части строительства объектов капитального строительства, а их содержание, как к примеру при реализации контрактов на принципах жизненного цикла, потом полностью ложится на плечи субъектов РФ (при полном отсутствии маневренности расходования средств, а иногда и реальной по-

¹Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670.

требности регионов). При этом в некоторых национальных проектах фигурируют заведомо недостижимые для отдельных регионов-реципиентов целевые показатели.

Обязательства, устанавливаемые соглашениями с дотационными регионами, направлены на наращивание налогового потенциала, мобилизацию налоговых и неналоговых доходов (обеспечение роста налоговых и неналоговых доходов в сопоставимых условиях в целях обеспечения установления регионами реалистичных показателей в связи с изменениями налогового и бюджетного законодательства), отмену неэффективных налоговых льгот (проведение оценки эффективности, реализация мероприятий плана по отмене неэффективных льгот), сокращение просроченной кредиторской задолженности, своевременное обеспечение расходов социально значимого характера (казначейское сопровождение первоочередных расходов) и в целом обеспечение сбалансированных бюджетов.

Дотации, в отличие от субсидий и субвенций, являются нецелевыми трансфертами.

На вопрос: «Что правильнее – дотация или субсидия?» – можно получить неоднозначные ответы экспертного сообщества, но в целом эксперты признают, что именно дотации предоставляют автономии органам государственной власти субъектов Федерации в рамках действенного управления региональными финансами. Наталья Зубаревич отнесла дотации к наиболее транспарентным видам трансфертов, выделяемых субъектам Федерации [2, с. 50]. Субсидии же, как и другие целевые межбюджетные трансферты, хотя и точнее направляются на решение задач, стоящих перед регионами, «сковывают» их органы власти, не позволяя в полной мере использовать индивидуальные выгоды конкретных территорий. В этой связи увеличение величины дотаций в общем диапазоне межбюджетных трансфертов, направляемых в регионы из федерального бюджета, можно рассматривать как позитивную тенденцию.

Безусловной кажется экспертная позиция Анатолия Артамонова, в соответствии с которой особое внимание следует уделять развитию мер стимулирующего характера, чтобы регионы, достигающие конкретных экономических результатов, не теряли поддержку федерального центра, а могли бы рассчитывать на так называемый «бонус», закрепляемый за ними как минимум на пару лет [2, с. 47].

Счетной палатой России в настоящее время реализуется проект «Бюджетный федерализм», так, в том числе и в рамках указанного проекта требует продолжения работа по выработке мер, сфокусированных на укрепление финансовой автономии субъектов и снижение дефицита их финансовых возможностей.

Проблема сокращения неравенства в уровне бюджетной обеспеченности различных административно-территориальных образований на каждом уровне власти находит в международной практике различные решения. Так, в Швеции распространен механизм, направления акцента на бюджетное выравнивание не регионов, а местных территориальных образований в тех случаях, когда это сопряжено более высоким уровнем их административной автономии и экономической динамичности и, как следствие, значимой разницей в поступлениях от налогов. Любопытен опыт Австралии, где порядок бюджетного выравнивания не осуществляется в стандартной форме, отличие в уровне бюджетной обеспеченности регионов и районов местного управления фрагментарно сглаживается за счет межбюджетных трансфертов на выполнение индивидуальных проектов и программ центрального правительства.

Что касается вопроса учета доходов и расходов субъектов при предоставлении финансовой помощи, то в некоторых случаях учитываются только доходы субъектов (Германия). Однако, например, во Франции, согласно изученным исследованиям, дока-

зывает свою эффективность учет доходов и расходов при использовании их медианного показателя. В Швейцарии учитываются потенциальные налоговые поступления. Следовательно, решение учитывать доходы и (или) расходы остается на усмотрение законодателя [3, с. 44].

Таким образом, господдержка из федерального центра должна быть направлена на мотивацию регионов к совершенствованию, а не создавать иждивенческие настроения, следственно инструменты такой помощи не должны быть одинаковыми, и не только с финансовой стороны, но и в разрезе системной разработки методических рекомендаций, инструкций, «дорожных карт», в целях создания условий для кардинального преобразования социально-экономической ситуации конкретного субъекта Российской Федерации.

Литература

1. Федеральный закон от 02.12.2019 г. № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СПС «Консультант-Плюс».
2. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2020. – № 4. Дотационность регионов.
3. Витоль Э.Ю. Межбюджетные отношения: оказание финансовой помощи в контексте финансового выравнивания / Э.Ю. Витоль // Закон. – 2018. – № 12.
4. Козаева О.Т. Некоторые аспекты существующих проблем налоговой составляющей дефицита бюджета Республики Северная Осетия – Алания / О.Т. Козаева, И.В. Сугарова // Стратегические направления современных социально-экономических преобразований: теория и практика. – Владикавказ, 2015. – С. 252–260.
5. Григорьева Е.Э. Оценка территориальной дифференциации общественных финансов в ресурсном регионе / Е.Э. Григорьева, П.В. Гуляев // Современная научная мысль. – 2017. – № 6. – С. 131–139.
6. Фарикова Е.А. Формы налогового контроля по современному российскому законодательству / Е.А. Фарикова // Современная научная мысль. – 2019. – № 5. – С. 198–202.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ СОСТОЯНИЯ И РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ ЮГА РОССИИ¹

*Таштамиров М.Р., к.э.н., доцент
Чеченский государственный университет,
г. Грозный*

Уровень социально-экономического развития макрорегиона (федерального округа) и отдельного субъекта федерации во многом определяется доступностью экономических агентов к источникам финансовых ресурсов. Не маловажное значение имеет реализация финансовыми институтами функций по мобилизации, аккумуляции и распределению капитала между всеми участниками денежно-кредитных отношений в рамках единого экономического пространства. Свободное движение денежных средств и высокая степень доступности физических и юридических лиц к финансовому капи-

¹Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ № 18-410-200002.