

Бежаев Олег Георгиевич — заместитель директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России, кандидат экономических наук, заслуженный экономист Российской Федерации

Коновалова Татьяна Александровна — аспирант ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Особенности предоставления дотаций региональным бюджетам в очередном бюджетном периоде на 2011-2013 годы

Аннотация.

Целью данной статьи является характеристика механизма предоставления дотаций региональным бюджетам в очередном бюджетном периоде путем эффективного управления ими.

Ключевые слова.

Бюджет, межбюджетные отношения, бюджетные ассигнования, выравнивание бюджетной обеспеченности и межбюджетный трансферт, бюджетирование.

The summary.

The purpose of given article is the characteristic of the mechanism of granting of grants to regional budgets in the next budgetary period by efficient control them.

Keywords.

The budget, interbudgetary relations, budgetary assignments, alignment of budgetary security and an interbudgetary transfer, budgeting.

Политика межбюджетных отношений в Российской Федерации на бюджетный период 2011-2013 годы, как и федеральный бюджет будет формироваться с учетом положения Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 29 июня 2010 года (далее Послание Президента) и будет направлена на проведение всесторонней модернизации региональной экономики, создание условий для повышения ее

эффективности и конкурентоспособности, повышения самостоятельности региональных и местных органов власти и улучшения инвестиционного климата в субъектах Федерации. Президент России в своем послании обращает внимание на необходимость серьезной корректировки принципов предоставления межбюджетных трансфертов.

Основные направления политики межбюджетных отношений были заложены в Концепции развития межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2012 года, одобренной Правительством Российской Федерации распоряжением от 8 августа 2009 г. № 1123-р.

Функции и задачи системы межбюджетных отношений в обеспечении сбалансированности и устойчивости бюджетной системы регионов будут реализовываться в соответствии с Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1101-р от 30 июня 2010 года.

На предстоящий бюджетный период основной задачей межбюджетных отношений остается выравнивание бюджетной обеспеченности. В связи с этим более 50 процентов межбюджетных трансфертов региональным бюджетам составят трансферты общего характера.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на предстоящий трехлетний бюджетный период в целом будут снижаться и в 2013 году составят к уровню 2010 года 76 процентов.

Табл. № 1

Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2010-2013 годы

						млн. рублей
--	--	--	--	--	--	-------------

Наименование	2010 год*	2011 год	2012 год	2013 год	в % к предыдущему году		
					2011	2012	2013
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	575 623,2	569 811,6	443 753,0	442 422,9	99,0	77,9	99,7
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	396 995,7	396 995,7	396 995,7	396 995,7	100,0	100,0	100,0
Иные дотации	106 220,8	126 319,6	35 071,5	35 071,5	118,9	27,8	100,0
Прочие межбюджетные трансферты общего характера	72 406,7	46 496,3	11 685,8	10 355,7	64,2	25,1	88,6

В целях обеспечения равных возможностей регионов по реализации конституционных прав граждан и предоставлению на территории Российской Федерации государственных и муниципальных услуг, относящихся к полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в федеральном бюджете предусмотрены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В 2011 году из общего объема трансфертов общего характера около 70 процентов составят дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В последующие годы их доля достигнет почти 90 процентов. Важно отметить, что на весь бюджетный период 2011-2013 годы не планируется снижение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В Послании Президента отмечается целесообразность перехода к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в виде дотации бюджетам субъектов Российской Федерации, что обусловлено необходимостью обеспечения большей самостоятельности органов власти субъектов Российской Федерации и повышение их ответственности за обеспечение гарантированного предоставления населению качественных государственных и муниципальных услуг.

В целях обеспечения функции государства по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов и недопущения увеличения дифференциации в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2011-2013 годы сохраняется на уровне 2010 года и составит 396 995,7 млн. рублей ежегодно. Указанный объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации определен исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Эффективность выполнения функции государства по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов и недопущения увеличения дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, развития иждивенческих настроений у региональных властей зависит не только от объема предусмотренных в федеральном бюджете средств на предоставление дотаций региональным бюджетам, но и от методики распределения этих дотаций между регионами.

Такая методика утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004г. № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации" с учетом внесенных в нее изменений.

Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации установлено определение минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который рассчитывается как среднее значение показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

Данная методика для распределения дотаций на 2011-2013 годы использовалась с учетом предполагаемых изменений. Эти изменения связаны с корректировкой расчета налогового потенциала по налогу на имущество организаций. Расчет налогового потенциала осуществлен в соответствии со статьей 375 Налогового кодекса Российской Федерации, исходя из показателя наличия основных фондов крупных и средних коммерческих организаций по остаточной балансовой стоимости на конец года.

Кроме того из Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации предполагается исключить компенсационный механизм доведения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до уровня текущего финансового года.

В соответствии с проектом федерального бюджета компенсация потерь субъектам Российской Федерации, в которых произошло снижение объема дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на 2011 год по отношению к объему дотации на 2010 год, утвержденному федеральным законом о федеральном бюджете. Компенсация таких потерь будет, производится за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению

сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (иных дотаций).

При этом дотация будет предоставляться субъектам Российской Федерации, у которых уровень снижения превышает 10% и соотношение объема дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и налоговых и неналоговых доходов составляет свыше 10%, в размере 90 процентов от уровня объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности 2010 года.

Такой подход позволит компенсировать потери тем регионам, на бюджеты которых объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности оказывает наиболее значительное влияние.

С учетом уточнения методики распределения указанных дотаций получателями дотаций в 2011 году будут 69 регионов, а минимальный уровень бюджетной обеспеченности составит 63% от среднего по России или 21,3 тыс. рублей на человека. При этом, предоставление дотаций позволит сократить разницу в бюджетной обеспеченности между 10 наименее и наиболее обеспеченными регионами с 5,8 раз до 2,4 раз в 2011 году.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2012 и 2013 годы осуществлено с учетом резерва в объеме 15 и 20 % соответственно, что связано с необходимостью создания возможности учета при распределении дотаций в последующие годы изменений в экономическом развитии регионов.

С учетом сложившейся в России экономической ситуации, а также особого статуса отдельных муниципальных образований федеральные органы власти в предстоящей бюджетной трехлетке будут широко использовать предоставленное Бюджетным кодексом право установления такого вида трансфертов как иных дотации.

Особенности возникновения расходных обязательств Российской Федерации на предоставление субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям иных дотаций определяются следующими законодательными и нормативными правовыми актами:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации";
- Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании";
- Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконура, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 года.

В проекте федерального бюджета по данному виду трансфертов предусмотрены ассигнования в 2011 году в сумме 126 319,6 млн.рублей, в 2012-2013 годах в сумме 35 071,5 млн. рублей ежегодно. Сокращение объема прочих дотации в 2012-2013 годах объясняется прекращением обязательств по их предоставлению по отдельным направлениям, например обязательств связанных с централизацией в федеральном бюджете доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, реализацией отдельных мероприятий в Чеченской Республике, Чукотском автономном округе и Самарской области.

Более 90 процентов средств иных дотаций будут направлены на предоставление финансовой поддержки в целях обеспечения сбалансированности бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации в условиях кризиса.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации предусмотрены для субъектов

Российской Федерации, имеющих недостаток средств на исполнение первоочередных расходных обязательств в 2011 году в сумме 115 585,2 млн. рублей, в 2012 - 2013 годах в сумме 24 337,1 млн. рублей ежегодно.

Часть иных дотаций предусмотрена с целью обеспечения текущей сбалансированности региональных бюджетов при возникновении экстренных ситуаций с их исполнением, которая распределяется в ходе исполнения федерального и региональных бюджетов. Для выполнения этой задачи предусматривается нераспределенный резерв указанных дотаций, средства которого могут быть направлены на поддержку регионов, оказавшихся в объективно сложной ситуации с исполнением бюджета в течение 2011 года в объеме 49 307,4 млн. рублей. Данные дотации предоставляются субъектам Российской Федерации на основе единых подходов. Важным моментом является подписание соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в которых произошло снижение доходов и потребовалось предоставление дополнительной финансовой помощи.

В составе ассигнований на иные дотации предусмотрены средства для частичной компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с централизацией в федеральном бюджете доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в сумме 31 226,2 млн. рублей, а также на реализацию отдельных програмных мероприятий не учитываемых при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. На такие мероприятия иные дотации предусмотрены бюджетам Чеченской Республики в сумме 20 441,1 млн. рублей, Чукотского автономного округа- 2 000,0 млн. рублей и бюджету Самарской

области -376,5 млн. рублей для финансового обеспечения расходов по содержанию объектов социальной инфраструктуры ОАО "АВТОВАЗ", переданных в муниципальную собственность городского округа Тольятти. В проекте федерального бюджета в составе иных дотаций также предусмотрены ассигнования на ликвидацию перекрестного субсидирования в электроэнергетике в сумме 2 270,5 млн. рублей.

В целях сохранения заинтересованности региональных властей в наращивании собственной доходной базы в составе иных дотации предусмотрены средства для предоставления финансовой помощи отдельным субъектам Российской Федерации на компенсацию снижения объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности от уровня 2010 года. На эти цели будут направлены средства в сумме 9 963,5 млн. рублей.

Дотации на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусмотрены на 2011-2013 годы в сумме 1 000,0 млн. рублей ежегодно. Указанные дотации предусмотрено направлять субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших результатов в социально-экономическом развитии в рамках оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемой в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825.

Дотации на компенсацию из федерального бюджета дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом их безопасного функционирования предусмотрены в 2011-2013 годах в сумме 8 876,1 млн. рублей ежегодно, что соответствует уровню 2010 года. Впервые на 2012 и 2013 годы распределение дотаций бюджетам закрытых административно-территориальных образований осуществлено с учетом формирования

нераспределенного резерва в объеме 15 и 20 процентов соответственно.

В ближайшие годы государственная поддержка закрытых административно-территориальных образований должна осуществляться на основе принципиально новых подходов направленных на объединение всех видов межбюджетных трансфертов указанным муниципальным образованиям, обусловив предоставление консолидированного трансферта необходимостью достижения установленных целей и повышением эффективности предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

Дотация бюджету г. Байконура на содержание объектов инфраструктуры г. Байконура, связанных с арендой космодрома Байконур, предусмотрена в 2011-2013 годах в сумме 858,4 млн. рублей ежегодно. Бюджетные ассигнования на содержание объектов инфраструктуры г. Байконура, связанных с арендой космодрома Байконур, предоставляются в соответствии со статьей 12 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе г. Байконура, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 года, предусматривающих покрытие дефицита бюджета г. Байконура за счет средств федерального бюджета.

Анализ структуры дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации показывает, что в общем объеме дотации растет доля иных дотаций, направляемых на обеспечения сбалансированности региональных бюджетов в ходе их исполнения. Такая тенденция может быть целесообразной в условиях кризиса. На наш взгляд дотации региональным бюджетам в полном объеме должны распределяться по единой методике, учитывающей все факторы влияющие на различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.