

Радченко Виктор Михайлович

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и кредита
Воронежского филиала Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова

Саранцева Ольга Ивановна

старший преподаватель кафедры финансов и кредита
Воронежского филиала Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ И ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ

Аннотация:

Повышение уровня и динамики социально-экономического развития территориальных образований должно осуществляться на основе мобилизации собственных источников доходов бюджетов, увеличения их собственного финансового потенциала, дальнейшего совершенствования механизма распределения межбюджетных трансфертов. С этих позиций в статье рассматривается один из наиболее существенных финансовых блоков, связанный с регулированием территориального экономического развития. В контексте анализа трансформации роли межбюджетных трансфертов в статье как логически оправданный поставлен вопрос и о смене парадигмы финансового обеспечения комплексного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований – необходим постепенный переход от доминирующей роли дотационной поддержки муниципальных образований к опоре на собственные финансовые ресурсы. Эта работа должна начинаться с оценки объективно необходимых финансовых средств на развитие территории, рассчитанных на уровне прожиточного минимума с тем, чтобы затем определить потенциальные источники образования этих средств и приступить к формированию бюджета и внебюджетных средств территориального образования. Для этого необходимо определение его финансового потенциала, методический алгоритм расчета которого предложен в статье.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, финансовый потенциал, межбюджетные трансферты, финансовые ресурсы территории, государственное регулирование, финансовая стабилизация, бюджет.

Radchenko Viktor Mikhailovich

PhD in Economics, Associate Professor,
Finance and Credit Department,
Voronezh Institute (branch) of
Plekhanov Russian University of Economics

Sarantseva Olga Ivanovna

Senior Lecturer, Finance and Credit Department,
Voronezh Institute (branch) of
Plekhanov Russian University of Economics

INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS AND FINANCIAL CAPACITY IN THE TERRITORIAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary:

The level and dynamics of social and economic development of territorial entities should be improved based on the mobilization of their fiscal revenue sources, their financial capacities, further improvement of intergovernmental transfers distribution mechanism. From this perspective, the study discusses one of the most significant financial units related to the regulation of the territorial economic development. In the context of the analysis of the transforming role of intergovernmental transfers, a paradigm shift in financial support for the integrated social and economic development of regions and municipalities seems to be logical. A gradual shift from the dominant role of subsidized support for municipalities to reliance upon their financial resources is required. First, one should assess the financial resources for territorial development which are reasonably required and analyzed on the basis of the minimum subsistence level in order to identify potential sources of these funds and establish a budget and extrabudgetary funds of territorial entities. For this purpose, it is necessary to define the financial capacity of the latter. The methodical algorithm for its analysis is proposed as well.

Keywords:

intergovernmental relations, financial capacity, intergovernmental transfers, territorial financial resources, government regulation, financial stabilization, budget.

Сложившаяся в области формирования межбюджетных отношений ситуация характеризуется рядом существенных особенностей, которые не только крайне негативно сказываются на состоянии бюджетной системы страны, но и фактически блокируют позитивное реформирование межбюджетных отношений. В этих условиях предельно актуализируются проблемы стратегического и финансового позиционирования территориального образования, муниципального сектора экономики в целом на длительную перспективу на основе аналитически взвешенной оценки формирования и реализации государственной политики межбюджетных отношений.

Применительно к муниципальной экономике это и вопрос о том, «...как должна учитываться специфика российской экономики при дизайне системы институтов государственного регулирования экономики (ГРЭ)» [1, с. 31], в ряду которых немаловажную роль приобретает институт межбюджетных трансфертов.

В числе основных препятствий на пути построения самодостаточной территориальной экономики, совершенствования межбюджетных отношений, которые концентрируются в основном на муниципальном уровне, с нашей точки зрения, можно назвать следующие:

- правовая неопределенность норм бюджетного законодательства относительно бюджетного статуса муниципальных образований как генераторов налоговых потоков – доноры, реципиенты;
- недостаточная методическая проработанность расчетов бюджетной потребности территориальных образований;
- невозможность обеспечения в бюджетном законодательстве экономической самостоятельности муниципальных образований, поскольку для юридически равных бюджетных полномочий для одних территорий их бюджетный статус высок, для других – либо не определен, либо близок к статусу региона-реципиента;
- доступность финансовой помощи муниципальным образованиям безотносительно к их экономическим усилиям и возможностям мобилизации собственных источников доходов.

Для устойчивого экономического развития территорий муниципального уровня требуется не только дальнейшее совершенствование механизма распределения бюджетных трансфертов, но и активизация местных усилий по созданию собственных источников доходов, увеличению собственного финансового потенциала.

На сегодняшний день в условиях численного превосходства территорий-реципиентов доминантой их самодостаточного экономического развития являются налоговые доходы (при крайне низком уровне неналоговых доходов), а также межбюджетные трансферты – та самая финансовая помощь, которая направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований в виде дотаций, субсидий и субвенций. И для того, чтобы оценить возможности их влияния на экономику территории, ее бюджетный статус, необходимо аналитически позиционировать налоговые доходы, межбюджетные трансферты в общей бюджетной системе РФ, их доли в составе расходов федерального бюджета, соотношение совокупных и налоговых доходов (рисунки 1–3).

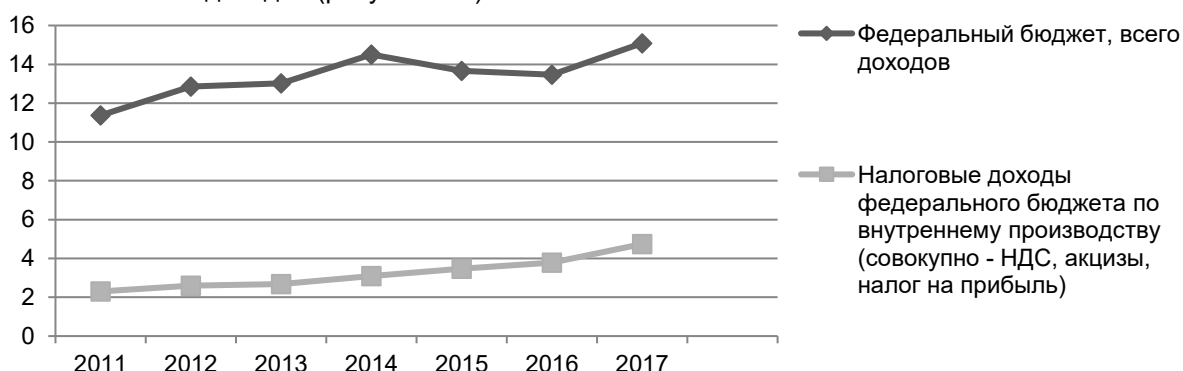


Рисунок 1 – Динамика совокупных и налоговых доходов федерального бюджета в период 2011–2017 гг., трлн р. [2]

На всем протяжении анализируемого периода линии совокупных доходов федерального бюджета и налоговых доходов по внутреннему производству резко контрастируют по объемам и динамике: совокупные доходы увеличились с 11,367 трлн р. в 2011 г. до 15,088 трлн р. в 2017 г., или составили 132,7 % к уровню 2011 г. Налоговые доходы соответственно увеличились с 2,327 до 4,741 трлн р., или составили 182,1 % к уровню 2011 г. В расчетах взяты лишь налоги по внутреннему производству (суммарно – НДС, акцизы, налог на прибыль) как наиболее полно характеризующие их влияние на экономическое развитие территорий (рисунок 1).

С начала анализируемого периода темпы роста совокупных доходов федерального бюджета постоянно превышают темпы роста налоговых доходов. Ситуация кардинально меняется с 2014 г.: фиксируется сокращение темпов роста совокупных доходов федерального бюджета при непрерывном возрастании налоговых доходов. В 2014 г. доходы федерального бюджета достигают своего промежуточного максимума, после чего вновь наблюдается падение показателя, что объясняется обострением мирового финансового кризиса – разворачиванием его второй волны параллельно с действием известных факторов в виде кардинального сокращения нефтегазовых доходов, вызванных резким падением цен на нефть и санкционным давлением на реальный и банковский секторы экономики.

Резко положительная динамика налоговых доходов, превышающая темпы роста совокупных доходов – коэффициент опережения составил 1,37, позволяет утверждать, что в анализируемом периоде возрастает роль налогового ресурса в выравнивании бюджетной обеспеченности

регионов и построении экономически адекватных межбюджетных отношений. Этот вывод подтверждают и расчеты долей налоговых доходов в их соотношении с совокупными доходами федерального бюджета.

В 2011–2014 гг. доля налоговых доходов не превышала 21 % общих доходов федерального бюджета, затем обозначился резкий подъем с увеличением их доли до 31,4 % к концу периода (рисунок 2).

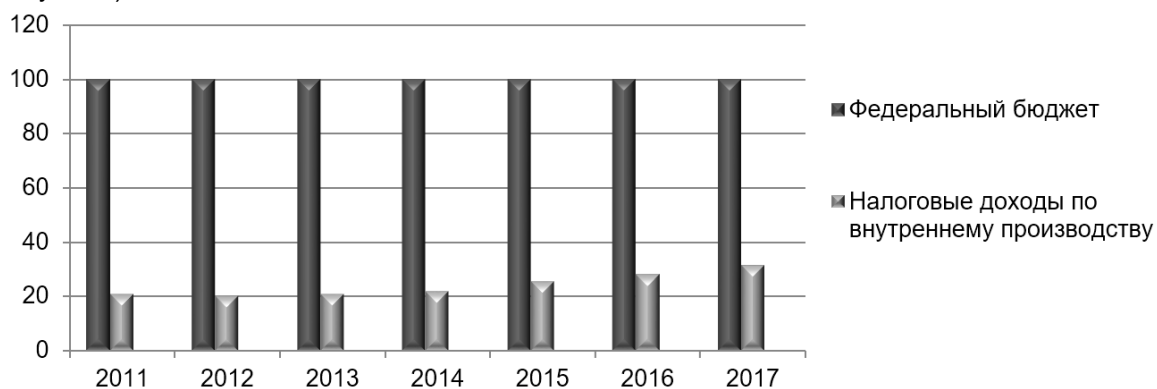


Рисунок 2 – Отношение налоговых доходов по внутреннему производству к совокупным доходам федерального бюджета в период 2011–2017 гг., % от общего объема доходов

Приведенные данные и современная бюджетная практика страны демонстрируют, что одних только налоговых доходов явно недостаточно для полномасштабного решения задачи выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований. Для этого должен быть задействован ресурс межбюджетных трансфертов как доминанты системы горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности.

На основе данных об исполнении федерального бюджета за 2011–2017 гг. нами была рассчитана динамика межбюджетных трансфертов в составе совокупных расходов федерального бюджета (рисунок 3).

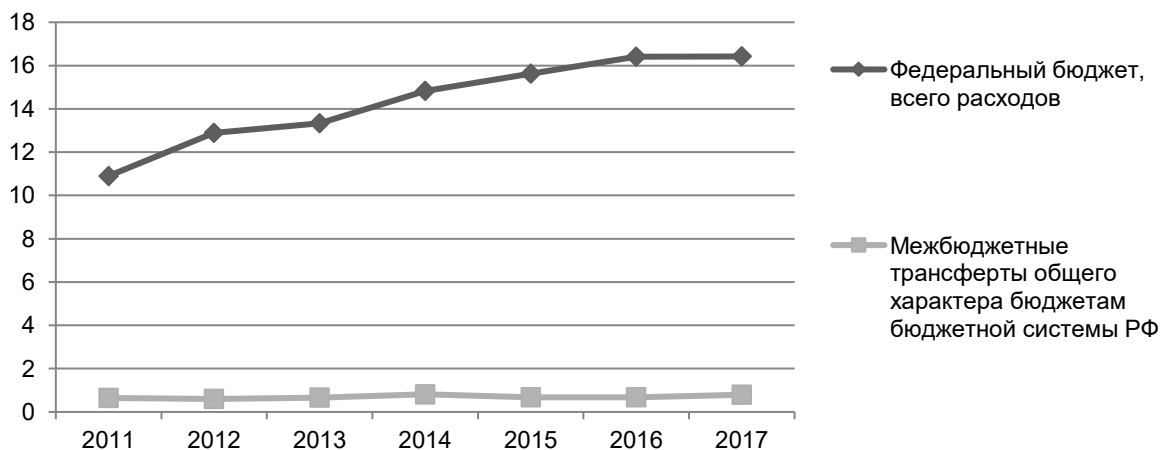


Рисунок 3 – Динамика расходов федерального бюджета и межбюджетных трансфертов в период 2011–2017 гг., трлн р.

Как видно из данных рисунка 3, с резким увеличением общего объема доходов федерального бюджета расходы на межбюджетные трансферты практически не изменились. Наблюдалось небольшое увеличение в 2014 г., но в целом данный показатель оставался стабильным за анализируемый период. Только в 2016 г. по данным Министерства финансов РФ бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлены межбюджетные трансферты в общей сумме 1 690,1 млрд р. [3, с. 71].

В составе межбюджетных трансфертов преобладает его основной вид – дотации – денежные средства, предоставляемые одним бюджетом другому (как правило, от вышестоящего нижестоящему) на финансирование текущих финансовых потребностей. Их доля в 2016 г. составила 44,91 % (рисунок 4).

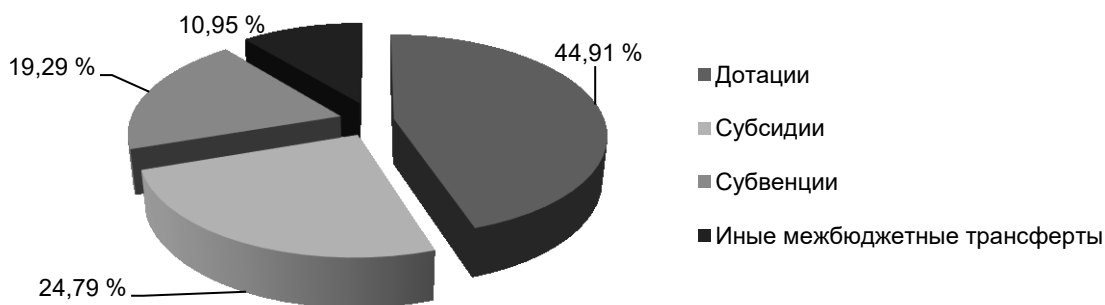


Рисунок 4 – Структура межбюджетных трансфертов в составе федерального бюджета в 2016 г. [4, с. 72]

В совокупности налоговый ресурс и ресурс межбюджетных перемещений в целом решают задачу выравнивания бюджетной обеспеченности, удовлетворения наиболее важных социальных потребностей территории, но их явно недостаточно для достижения финансовой стабильности, высокого качества экономического роста, инвестиционного развития территории. Очевидно, для решения подобных стратегических задач должен быть задействован ресурс иного рода – финансовый потенциал региона, муниципального образования.

Формирование собственного финансового потенциала, с нашей точки зрения, – это безальтернативный путь укрепления собственного финансового суверенитета территориального образования, его финансовой независимости. Проводя параллели с оценкой финансового суверенитета, данной М.А. Котляровым и И.Н. Рыковой, отметим, что «степень данной независимости определяется тем, насколько внешние факторы ...способны повлиять на процессы принятия решений в сфере национальной политики управления государственными финансами» [5, с. 15]. Иными словами, насколько территориальные образования в финансовом обеспечении своего экономического развития будут независимы от бюджетных трансфертов.

Финансовые ресурсы регионального и муниципального образования должны обеспечить экономическую и социальную стабильность, гарантировать достигнутый уровень жизни населения, проживающего на этой территории. При этом бюджет должен стать гарантом достигнутого уровня жизни, его улучшение или повышение должно осуществляться за счет собственных усилий региона, муниципального образования, поиска внебюджетной мобилизации собственных источников доходов. Дополнительные средства, полученные за счет осуществления организованных органами местного самоуправления мероприятий по решению экономических и социальных проблем, реформированию межбюджетных отношений, должны, по нашему мнению, накапливаться преимущественно во внебюджетном фонде, а не в бюджете.

Работу по финансовому обеспечению комплексного социально-экономического развития регионов и муниципальных образований, с нашей точки зрения, нужно начать с определения объективно необходимых финансовых средств на развитие территории, рассчитанных на уровне прожиточного минимума, затем следует установить потенциальные источники образования этих средств и приступить к формированию бюджета и внебюджетных средств данного территориального образования.

Для определения потенциальных источников регионального и местного бюджета, внебюджетных средств, как мы считаем, необходимо определение финансового потенциала региона и местного самоуправления, который позволит глубже оценить существующие финансовые ресурсы, их ведомственную и отраслевую структуру, направления их использования, наметить основные пропорции формирования и распределения финансовых ресурсов, выделить пути и методы мобилизации доходов, их сбалансированность.

Финансовый потенциал даст четкую картину денежного обеспечения планируемых социально-экономических мероприятий, на его основе можно рассчитывать различные прогнозные варианты оптимальных объемов местных бюджетов и источников его формирования. Расчеты финансового потенциала в целом по территории показывают, какими финансовыми ресурсами располагает регион, из чего состоит его финансовый потенциал, какие фактические расходы осуществляются в нем, за счет каких расходов складывается сложившийся уровень жизни, какие взаимоотношения устанавливаются с другими регионами, министерствами и ведомствами.

В целях практической реализации приведенных методических оснований формирования регионального и местного бюджетов в контексте реформирования межбюджетных отношений необходима разработка соответствующего комплекса программ, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития территории. В частности, такой комплекс может применяться территориальными органами управления как инструмент для обоснования и

аргументации в отношении установления нормативов отчислений (в том числе социальных трансфертов) в местный бюджет и внебюджетные фонды.

В рамках единой модели должны быть увязаны все основные показатели, характеризующие хозяйственный комплекс региона, муниципального образования. В модели прежде всего должен быть получен ответ на один из ключевых вопросов построения социального равенства, заданный Дж. Стиглицем: «...как изменения в социальных нормах, касающиеся, например, справедливого распределения доходов, и изменения в деятельности социальных институтов... помогают сформировать систему распределения доходов...» [6, р. 59].

Это и вопрос о необходимости применения социальных норм, базисных уровней потребления, расчетов налогового потенциала, индекса бюджетной обеспеченности, контингента дохода и других, характеризующих уровень социально-экономического развития территориального образования. При этом в качестве исходной информации можно использовать базовые уровни социальных нормативов, норм потребления населением товаров и услуг по основным группам их укрупненной номенклатуры, а также нормативные показатели по ним в расчете на перспективу (рациональные нормативы).

Необходимые затраты на обеспечение одного работающего объектами и услугами социальной инфраструктуры, умноженные на численность работающих на предприятиях этой территории, позволяют определить размер необходимых социальных нормативов и отчислений в бюджет территориального образования. Для того чтобы экономически точно распределить эту межбюджетную нагрузку, необходимо проанализировать, какие социальные расходы несут предприятия муниципального сектора экономики и какие у них для этого есть возможности. Эта задача может быть решена параллельно с расчетами финансового потенциала территориального образования.

Естественно, что в первой итерации доходы и расходы территориального бюджета не будут сбалансированы: равновероятно появление ситуации и дефицита, и профицита бюджета. Для второй ситуации появится возможность поднять уровень удовлетворения социальных потребностей населения территории. Для первой ситуации неизбежен поиск источников финансирования дефицита при сохранении уровня удовлетворения социальных потребностей на прежнем уровне.

Одним из препятствий в применении социальных нормативов в формировании доходной части бюджета и в последующем – финансового потенциала является текущая платежеспособность населения. Эта задача решается параллельно с расчетами баланса доходов и расходов бюджета территориального образования. Расчеты могут производиться итеративно: прежде всего возможно рассчитать баланс денежных доходов и расходов населения, затем необходимо определить совокупный покупательский фонд населения, экспертно – средневзвешенную стоимость укрупненной товарной группы.

Резюмируя предварительный анализ состояния и роли межбюджетных трансфертов, финансового потенциала в формировании бюджетов регионального и местного уровней, перестроения межбюджетных отношений, предложим методический алгоритм расчета финансового потенциала территориального образования (формулы 1–5).

Расчет финансового потенциала территориального образования может быть начат с расчетов нагрузки на одного работающего по выделенному кластеру (отрасли) предприятий. Это может быть группировка по отраслевому признаку, подчиненности, формам собственности, принадлежности к региональному и/или муниципальному сектору экономики – C_i :

$$N_i(C_i) = P_i(C_i) \div L_i(C_i), \quad (1)$$

где $N_i(C_i)$ – нагрузка (производительность) на одного работающего по выбранному кластеру (C_i) предприятий, р.;

$P_i(C_i)$ – объем продаж (выпуска продукции) по выбранному кластеру (C_i) предприятий;

$L_i(C_i)$ – численность занятых на i -м предприятии выбранного кластера, чел.;

C_i – принятая группировка предприятий – количество предприятий в той или иной отраслевой и/или территориальной группе.

Расчет данного показателя позволяет прежде всего вычлнить, систематизировать региональный, муниципальной секторы экономики для определения в дальнейшем их финансового потенциала. Блок расчетов экономического развития территориального образования в целом может включать в себя определение стартового (начального) финансового потенциала региона:

$$FP(C_i) = \sum(SF_i + GP_i + PT_i), \quad (2)$$

где $FP(C_i)$ – финансовый потенциал выбранного кластера предприятий;

SF_i – фонд оплаты труда i -го предприятия;

GP_i – валовая прибыль i -го предприятия;

PT_i – налог на прибыль, отчисляемый i -м предприятием в муниципальный бюджет.

Уточненный расчет финансового потенциала территориального образования может быть определен по формуле 3:

$$FP(R_i) = \sum(T_i - NC_j), \quad (3)$$

где $FP(R_i)$ – уточненный финансовый потенциал муниципального образования, р.;

T_i – абсолютная величина i -го налога, р.;

NC_j – норматив отчислений по j -му налогу в бюджеты соответствующих уровней, р. (в % к расходам).

Определение финансового потенциала территориального образования может быть дополнено расчетами капитальных вложений на развитие социальной инфраструктуры:

$$I(S_i) = \sum(U_{li} \times V), \quad (4)$$

где $I(S_i)$ – объем инвестиций в i -й объект социальной инфраструктуры, р.;

U_{li} – удельные капитальные вложения на единицу представленной характеристики объекта социальной инфраструктуры;

V – коэффициент выбытия основных средств.

Расчет расходов муниципального образования по утвержденным целевым программам развития может быть осуществлен по следующей формуле:

$$E(TP_i) = \sum(I(TP_i) + OC_i + T_i), \quad (5)$$

где $E(TP_i)$ – расходы муниципального образования по i -й группе целевых программ, р.;

$I(TP_i)$ – капитальные (единовременные) затраты на i -ю целевую программу, р.;

OC_i – будущие эксплуатационные расходы по i -й программе, р.;

T_i – трансферты на развитие объектов социальной инфраструктуры, р.

Одним из основных факторов, влияющих на формирование финансового потенциала, межбюджетных отношений, является то, что расходы слабо коррелируют с необходимыми объемами финансового потенциала: расходы по статье «Национальная экономика» бюджетов муниципальных образований близки к нулю. Такое положение создает диспропорции в развитии муниципального сектора экономики, возникают практически непреодолимые препятствия в формировании финансового потенциала территории.

Анализируя экономические и финансовые возможности социально-экономического развития регионов, муниципальных образований и принимая во внимание назревшую необходимость преобразования межбюджетных отношений, считаем необходимым решение следующего круга вопросов для создания условий кардинального подъема уровня финансовой обеспеченности территорий:

– конкретизировать полномочия административно-территориальных органов управления на принципах финансовой самостоятельности с целью предотвращения фактов принятия финансово необоснованных решений;

– регламентировать экономические и финансовые права административно-территориальных образований на условиях финансовой самостоятельности, предоставив возможность самостоятельного решения вопросов экономического развития и использования собственных финансовых ресурсов с учетом местных условий;

– определить финансовые ресурсы органов самоуправления с учетом поступлений за пользование местными ресурсами и объемам, составляющих финансовую базу по собственным и закрепленным источникам доходов;

– в решении задачи выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, снижения рисков несбалансированности их бюджетов исходить из индексации любых видов финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям;

– предоставлять финансовую помощь муниципальным образованиям лишь с учетом их экономических усилий по формированию собственного финансового потенциала.

С учетом реализации основных направлений государственной политики по регулированию межбюджетных отношений повышается значимость выполнения обязательств территориальными образованиями по мобилизации собственных источников доходов. Для этого необходимы проведение обоснованной налогово-бюджетной политики, повышение эффективности бюджетных расходов как на региональном, так и на местном уровне, мониторинг качества управления территориальными финансами.

Ссылки и примечания:

1. Петров Ю. Концептуальные вопросы создания в России контрциклической системы налогового и внешнеэкономического регулирования // Российский экономический журнал. 2017. № 5. С. 30–56.
2. Рисунки 1–3 составлены авторами по: Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета (данные с 1 янв. 2006 г.) [Электронный ресурс] // Минфин России : офиц. сайт. URL: <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/> (дата обращения: 12.04.2018).
3. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 г. (предварительные итоги) [Электронный ресурс] // Там же. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budgeteti/2018/ (дата обращения: 12.04.2018).
4. Рисунок 4 составлен авторами по: Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 г. (предварительные итоги).
5. Котляров М.А., Рыкова И.Н. Приоритетные направления обеспечения финансового суверенитета России // Финансы. 2016. № 12. С. 15–20.
6. Stiglitz J.E. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future [Электронный ресурс]. Л. ; N. Y., 2012. URL: http://resistir.info/livros/stiglitz_the_price_of_inequality.pdf (дата обращения: 09.04.2018).