

# Экономика территорий

УДК 316.14  
ББК 65.261.3

© Поварова А.И.

## ИСТОЧНИКИ УВЕЛИЧЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ БЮДЖЕТАМ



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

Институт социально-экономического развития территорий  
Российской академии наук  
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а  
E-mail: aip150663@yandex.ru

*Проблема дестабилизации территориальных бюджетов в последние годы носит характер одной из самых насущных в экономической жизни России. Различные аспекты этой проблемы нашли отражение в ряде работ экспертов и ученых, в том числе Института социально-экономического развития территорий РАН. Кризисные процессы затронули подавляющее большинство регионов, что не дает оснований говорить о благоприятных перспективах. За январь – август 2016 года не наметилась тенденция к сокращению государственного и муниципального долга, достигшего 35% объема налоговых и неналоговых доходов территориальных бюджетов. Текущие меры, принимаемые Правительством РФ, направлены на сокращение бюджетных расходов, включая финансовую поддержку регионов, обеспечивающую до 20% расходных обязательств субфедеральных бюджетов. Более того, вместо пересмотра действующих механизмов распределения доходов на региональный уровень проблема разбалансировки бюджетов субъектов РФ решается путем выделения масштабных бюджетных кредитов, которые подлежат возврату в федеральную казну. При этом региональные бюджеты несут непомерную социальную нагрузку, вызванную необходимостью финансирования мероприятий в рамках известных «майских» указов Президента РФ. Совершенно очевидно, что без должного участия федерации социализация расходов создаст для обремененных долгами бюджетов регионов дополнительные угрозы. В настоящей статье представлены результаты научного поиска резервов увеличения безвозмездной финансовой помощи бюджетам территорий в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Анализ налогового администрирования налога на добавленную стоимость (НДС), эффективности управления государственными активами, использования остатков бюджетных средств и состояния расчетной дисциплины выявил существенные возможности по увеличению наполняемости федерального бюджета, оцениваемые не менее чем 12 трлн руб. в год, что в свою очередь позволит оказывать дополнительную финансовую поддержку*

на цели территориального развития. Информационной базой исследования послужили официальные данные Счетной палаты РФ, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы государственной статистики.

Территориальный бюджет, федеральный бюджет, межбюджетные трансферты, администрирование НДС, управление государственной собственностью, источники увеличения межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты – денежные средства, предоставляемые федеральным бюджетом бюджетам субъектов РФ.

Бюджетный кодекс РФ закрепляет следующие формы межбюджетных трансфертов [1]:

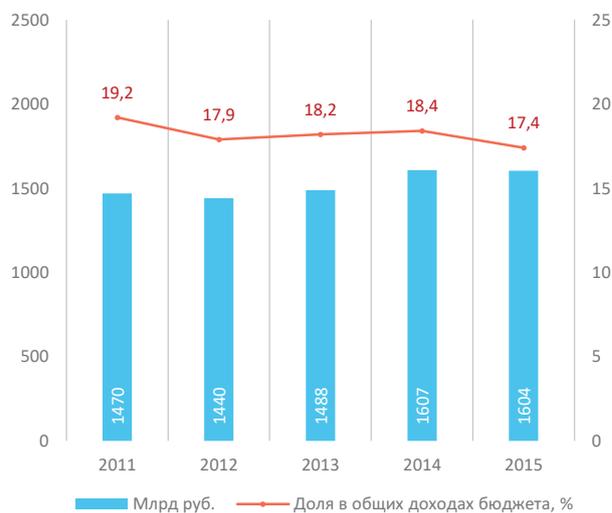
- дотации – трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и условий их использования;

- субсидии – трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

- субвенции – трансферты, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при выполнении полномочий РФ, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

В 2011–2015 гг. межбюджетные трансферты формировали в среднем 18% доходной части территориальных бюджетов. Однако последние два года их объем оставался неизменным, а по итогам 2015 года доля трансфертной помощи в бюджетных доходах регионов оказалась наименьшей за указанный период (рис. 1).

Более значительные изменения динамики межбюджетных трансфертов прослеживались в разрезе федеральных округов и отдельных субъектов. Так, в 2015 году по сравнению с 2014 годом поступления финансовой помощи из федерального бюджета в субъекты Сибирского, Дальневосточного и Северо-Западного федераль-



**Рис. 1. Межбюджетные трансферты, переданные в бюджеты регионов из федерального бюджета в 2011–2015 гг.**

Источники: Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Режим доступа: <http://audit.gov.ru>; Расчеты автора.

ных округов были уменьшены на 5–15%. Напротив, в Центральном федеральном округе фиксировался рост поступлений на 10,5%, обусловленный двукратным увеличением выделения трансфертов г. Москве. Сокращению межбюджетных трансфертов подверглись бюджеты всех регионов Северо-Запада, за исключением Архангельской области. При этом падение безвозмездных поступлений варьировалось от 2% в Новгородской и Вологодской областях до 25% в Псковской области (табл. 1).

Стагнация динамики федеральных трансфертов происходила на фоне роста расходов территориальных бюджетов<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Под территориальным бюджетом (бюджетом региона) в данной статье понимается консолидированный бюджет субъекта РФ, включающий региональный бюджет и бюджеты муниципальных образований.

Таблица 1. Поступления межбюджетных трансфертов в бюджеты федеральных округов и субъектов СЗФО в 2014–2015 гг.

| Федеральный округ                             | 2014 г. | 2015 г. | 2015 г. к 2014 г., % |
|---|---------|---------|----------------------|
| Центральный                                   | 305,8   | 337,8   | +10,5                |
| Южный   | 113,1   | 117,6   | +4,0                 |
| Приволжский                                   | 255,7   | 259,9   | +1,6                 |
| Уральский                                     | 76,7    | 77,7    | +1,3                 |
| Северо-Кавказский                             | 212,7   | 214,5   | +0,8                 |
| Сибирский                                     | 242,4   | 230,4   | -5,0                 |
| Дальневосточный                               | 198,9   | 180,2   | -9,4                 |
| Северо-Западный                               | 140,9   | 119,6   | -15,1                |
| Российская Федерация                          | 1607,0  | 1603,7  | -0,2                 |
| Субъекты Северо-Западного федерального округа |         |         |                      |
| Архангельская область                         | 16,5    | 17,8    | +7,9                 |
| Новгородская область                          | 5,2     | 5,1     | -1,9                 |
| Вологодская область                           | 10,1    | 9,9     | -2,0                 |
| Мурманская область                            | 7,5     | 6,8     | -9,3                 |
| Республика Коми                               | 6,2     | 5,5     | -11,3                |
| Калининградская область                       | 21,9    | 19,3    | -11,9                |
| Республика Карелия                            | 11,5    | 9,6     | -16,5                |
| Ленинградская область                         | 13,2    | 10,7    | -18,9                |
| г. Санкт-Петербург                            | 32,4    | 24,6    | -24,1                |
| Псковская область                             | 12,3    | 9,2     | -25,2                |

Источник: Федеральное казначейство России [Электронный ресурс]: официальный сайт. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>; Расчеты автора.

вызванного необходимостью выполнения задач социально-экономического развития, поставленных Президентом РФ<sup>2</sup>. Надо сказать, что центральные власти в целях преодоления дисбаланса федерального бюджета по-своему решили проблему ресурсного обеспечения указов главы государства: по оценкам д-ра экон. наук Н.В. Зубаревич, «примерно 70% расходов пришлось покрывать регионам» [9]. В структуре финансирования мероприятий в рамках указов доля федеральной составляющей в 2014–2015 гг. не превысила 15% (табл. 2).

В условиях кризисных явлений в экономике, ограничивших рост доходного потенциала, региональные власти вынуждены были изыскивать другие источники для безусловного выполнения обязательств перед жителями своих территорий. Таки-

<sup>2</sup> Указы Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2012 года № 594–606.

Таблица 2. Структура финансирования указов Президента РФ от 07.05.2012 в 2014–2015 гг.

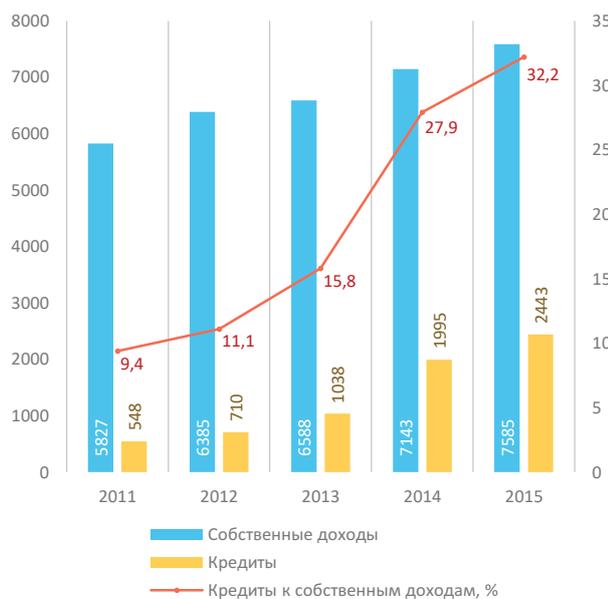
| Показатель                                | 2014 г. | 2015 г. |
|---|---------|---------|
| Требуемое финансирование, млрд руб.       | 2659,3  | 2898,2  |
| Предусмотренное финансирование, млрд руб. | 2295,0  | 2454,3  |
| В том числе                               |         |         |
| Федеральный бюджет                        | 385,6   | 359,4   |
| Уд. вес в общем объеме финансирования, %  | 14,5    | 12,4    |
| Бюджеты субъектов РФ                      | 1792,4  | 1851,8  |
| Уд. вес в общем объеме финансирования, %  | 67,4    | 63,9    |
| Прочие источники                          | 117,0   | 243,1   |
| Уд. вес в общем объеме финансирования, %  | 5,1     | 8,4     |
| Дефицит финансирования, млрд руб.         | -364,3  | -443,9  |
| В % от требуемого финансирования          | 13,7    | 15,3    |

Источник: Составлено автором по данным Счетной палаты РФ.

ми источниками стали заемные средства в виде банковских кредитов и кредитов из федерального бюджета. После 2011 года шло интенсивное нарастание закредитованности территориальных бюджетов: объем привлеченных заимствований в 2015 году вырос в 4,5 раза, а объем собственных доходов – в 1,3 раза. Доля кредитов достигла 32,2% в объеме собственных доходов<sup>3</sup> (рис. 2). Это значит, что в ближайшие годы регионы будут использовать треть доходной части бюджета не на развитие, а на возврат и обслуживание кредитов.

Высокий уровень закредитованности является одним из основных факторов, сдерживающих инвестиционную активность регионов, следовательно, и рост их экономики. Не случайно по итогам 2015 года две трети субъектов РФ испытали спад капиталовложений, а половина – спад промышленного производства.

<sup>3</sup> Уровень закредитованности определяется отношением объема полученных кредитов к объему собственных доходов (без учета трансфертов из федерального бюджета), поскольку в соответствии с бюджетным законодательством расходы на возврат и обслуживание кредитов осуществляются за счет собственных источников бюджетов регионов.



**Рис. 2. Поступление собственных доходов и кредитов в бюджеты регионов в 2011–2015 гг., млрд руб.**

Источники: Данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Есть ли во властных структурах, экспертно-научных кругах обоснованное видение путей выхода из критического состояния подавляющего большинства территориальных бюджетов, призванных служить ключевым инструментом регулирования процессов регионального развития? Министры финансово-экономического блока Правительства РФ А.В. Улюкаев и А.Г. Силуанов не предлагают ничего другого, кроме сокращения расходов. Мы данное предложение считаем бесперспективным, поскольку государственные инвестиции являются основой экономического роста и развития человеческого капитала.

Видный политический деятель академик Е.М. Примаков высказывался о децентрализации управления бюджетом [12]. Большинство ученых, представителей оппозиционных партий настаивают на введении прогрессивного налогообложения доходов физических лиц [2; 3; 8], практика которого успешно себя зарекомендовала в большинстве стран. Результаты исследований ИСЭРТ РАН дают весомые аргументы поддержать эти точки

зрения. По нашим расчетам, децентрализация налоговых доходов<sup>4</sup> обеспечит прибавку территориальных бюджетов на 3 трлн руб., а введение повышенных ставок налогообложения только в отношении сверхдоходов крупнейших предпринимателей-олигархов способно удвоить фактические поступления НДФЛ, составившие 2,8 трлн руб. по итогам 2015 года.

Вместе с тем мы рассматриваем и другие источники стабилизации региональных бюджетных систем. Важнейшие из них связаны с увеличением наполняемости федерального бюджета, что в свою очередь позволит распределять субъектам РФ большой объем безвозмездной финансовой помощи.

*Первый источник* – пересмотр механизмов налогового администрирования налога на добавленную стоимость (НДС).

НДС является вторым после нефтегазовых доходов источником наполнения федерального бюджета. Однако ситуация в сфере его администрирования приобретает тревожные тенденции, обусловленные действием множества налоговых преференций, зачастую противоречащих фискальному смыслу данного налога. К их числу относится, прежде всего, введение нулевой ставки для предприятий-экспортеров, более 80% из которых представлены крупнейшими налогоплательщиками.

Само по себе возмещение НДС экспортерам – общепринятая мировая практика при проведении внешнеторговых операций, предусматривающих уплату НДС на территории страны-импортера. Изначально возмещение НДС было введено в целях избежания двойного налогообложения и обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров за рубежом. Однако в России механизм возврата НДС

<sup>4</sup> В ходе налоговых реформ, проведенных в 2000-х гг., из бюджетов регионов было изъято и централизовано в федеральном бюджете 35% доходных источников.

все чаще стал использоваться в качестве источника выкачивания колоссальных бюджетных средств, о чем свидетельствуют нарастающие диспропорции в динамике роста возмещаемых сумм, поступлений НДС и экспортных операций (рис. 3).

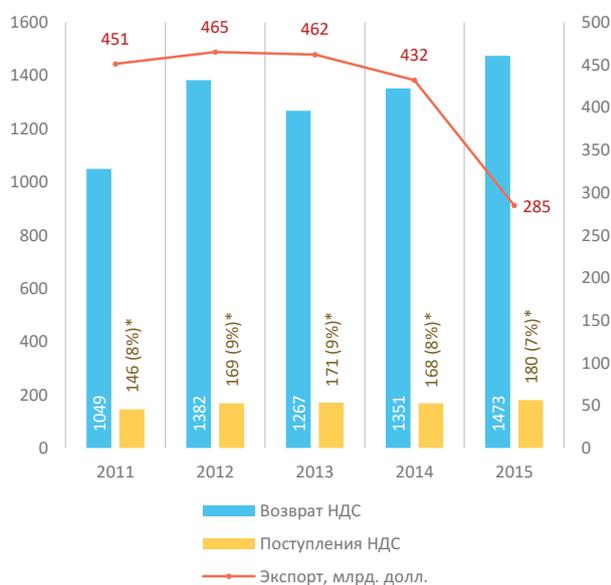


Рис. 3. Возврат НДС крупным сырьевым экспортерам\*\* в 2011–2015 гг., млрд руб.

\* Цифра в скобках – доля крупных экспортеров в общих поступлениях НДС в федеральный бюджет.

\*\* Предприятия по добыче полезных ископаемых, химического и металлургического производств.

Источники: Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – Режим доступа : <http://www.nalog.ru>; Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>; Расчеты автора.

За 2011–2015 гг. объем возмещенного НДС увеличился на 40%, а объем экспорта, наоборот, уменьшился на 40%. Возвраты НДС в восемь раз превысили поступления платежей от сырьевиков и фактически девальвировали их роль в формировании совокупного налога: за указанный период доля крупных экспортеров в общем объеме сборов не превышала 9%.

Наряду с возвратами урон бюджету наносят масштабные освобождения от уплаты НДС, в общем объеме которых 93% приходится на финансовый сектор экономики (банки, страховые организации, финансовые посредники и т. п.).

За 2011–2015 гг. освобождения от уплаты НДС финансовых организаций превысили общие поступления НДС на 40%. Потери казны в результате освобождений от уплаты НДС финансовых организаций достигли 8 трлн руб., или 60% годового объема доходов федерального бюджета (рис. 4). Можно сказать, что фактически законодательство оставляет вне налогообложения наиболее высокодоходную сферу финансовых услуг<sup>5</sup>.

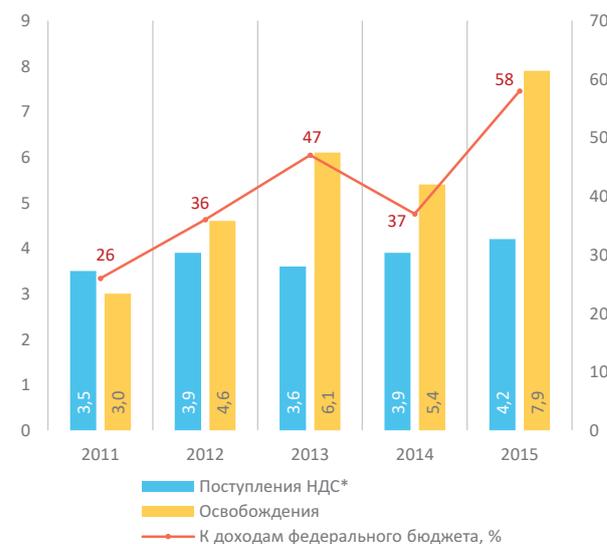


Рис. 4. Поступления НДС в федеральный бюджет и освобождения от уплаты НДС финансового сектора в 2011–2015 гг., трлн руб.

\* Все категории налогоплательщиков.

Источники: Данные ФНС; расчеты автора.

Исходя из вышеизложенного, мы предлагаем следующие направления корректировки действующего механизма налогового администрирования НДС.

1. В целях стимулирования увеличения экспорта продукции высоких пере-

<sup>5</sup> В 2013 году объем выручки финансовых организаций составил 26,5 трлн руб., а конкурентоспособных обрабатывающих производств (производство машин, электронного и оптического оборудования, судов, космических и летательных аппаратов, строительных материалов) – 5,9 трлн руб., или в 4,5 раза меньше. При этом финансовые организации заплатили 65 млрд руб. НДС (1,8% от общих сборов), а обрабатывающие производства – 257 млрд руб. (7,3%).

Таблица 3. Прогнозная оценка дополнительных доходов бюджета в результате введения дифференцированных ставок возврата экспортного НДС, млрд руб.

| Показатель            | 2017 г.    |       | 2018 г. |       | 2019 г. |    |
|-----------------------|------------|-------|---------|-------|---------|----|
|                       | Ставки НДС |       |         |       |         |    |
|                       | 18%        | 10%   | 18%     | 5%    | 18%     | 0% |
| Экспорт ТЭК           | 9849,6     |       | 10063,7 |       | 9718,5  |    |
| Возврат НДС           | 1772,9     | 985,0 | 1811,5  | 503,2 | 1749,3  | 0  |
| Дополнительные доходы | 787,9      |       | 1308,3  |       | 1749,3  |    |

Источник: Расчеты автора по данным прогноза социально-экономического развития РФ на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz>

делов целесообразно сохранить прежний порядок возмещения НДС для экспортеров, осуществляющих поставки изделий с высокой добавленной стоимостью. Такой подход будет отвечать стратегическим задачам модернизации и импортозамещения.

2. Ввести дифференцированную шкалу возвратов НДС для экспортеров, отгружающих продукцию с малой добавленной стоимостью (полуфабрикаты). Для экспортеров сырья предусмотреть поэтапную отмену полной компенсации НДС<sup>6</sup>.

По нашим расчетам, выполненным на примере топливно-энергетического комплекса, на долю которого приходится 60% экспорта, в 2017–2019 годах потенциальные дополнительные доходы федерального бюджета от поэтапного введения дифференцированных ставок НДС оцениваются в 3,8 трлн руб., или 1,3 трлн руб. ежегодно (табл. 3).

3. Отменить или существенно снизить предоставление освобождений по уплате НДС финансовому сектору экономики, увязав размер освобождений с получаемыми доходами. Указанная мера способна обеспечить дополнительные поступления платежей в федеральный бюджет порядка 5–6 трлн руб. в год. С учетом опыта

<sup>6</sup> Дифференцированная система ставок возврата НДС в зависимости от степени переработки отгружаемой на экспорт продукции действует в Китае: экспортерам высокотехнологичной продукции возмещается 17% НДС, экспортерам полуфабрикатов – 5%. Компаниям, вывозящим сырье, возврат налога не производится.

администрирования НДС в странах ОЭСР целесообразно сократить перечень всех освобождений до стандартных, таких как общественные блага [7].

Второй источник пополнения федеральной казны – повышение эффективности управления государственной собственностью.

В ходе рыночной приватизации, проводившейся в РФ в 1990-х гг., управление собственностью через государственные органы было трансформировано в управление в составе государственных корпораций, получивших статус акционерных обществ. Естественно, что такая структурная организация предопределила преобразование государственной собственности в смешанную и снижение степени реализации государством своих прав как собственника. Тем не менее государство сохранило контрольную долю собственности на ключевые корпорации стратегических отраслей экономики.

Одним из основных показателей, характеризующих эффективность управления государственными активами, служит объем дивидендов, поступивших в бюджет от корпораций с госучастием. Расчеты показали, что в 2011–2015 гг. доходы, полученные в виде дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, не формировали и 2% доходной части федерального бюджета (рис. 5).

По нашему мнению, основной причиной крайне низкого уровня доходности по акциям государства явилось отсут-

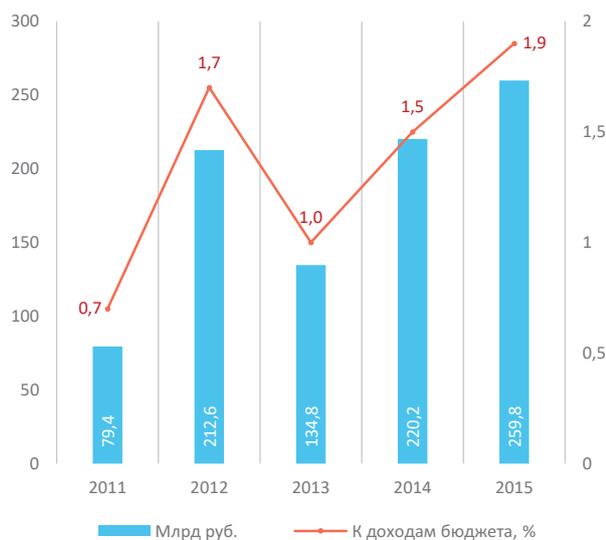


Рис. 5. Дивиденды, поступившие от госкорпораций в федеральный бюджет в 2011–2015 гг.

Источники: Данные Федерального казначейства; расчеты автора.

ствие законодательства, системно регулирующего управление государственной собственностью.

Достаточно сказать, что до сих пор две крупнейшие монополии – Газпром и Роснефть – на долю которых приходится две трети получаемых бюджетом дивидендов от госкорпораций, не имеют каких-либо нормативных документов касательно функций представителей государства [4].

Со стороны Федерального агентства по управлению государственным имуществом (далее – Росимущество), являющегося главным администратором доходов в виде дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, отсутствует контроль за полнотой уплаты этого вида доходных источников федерального бюджета. Так, по данным Счетной палаты РФ, по состоянию на 31.12.2015 из 1704 акционерных компаний с госучастием Росимущество владело информацией о перечисленных в федеральный бюджет дивидендах по 898 компаниям, что составило 52,7% от общего количества акционированных обществ, учтенных в Реестре Росимущества.

В результате отсутствия у Росимущества полных сведений о деятельности ком-

паний с государственным участием в 2012–2015 гг. более 90% поступлений дивидендов в федеральный бюджет обеспечивали всего 10 крупнейших компаний (рис. 6), в то время как среднее количество акционерных обществ с той или иной долей государственного участия за указанный период составляло примерно 2000.

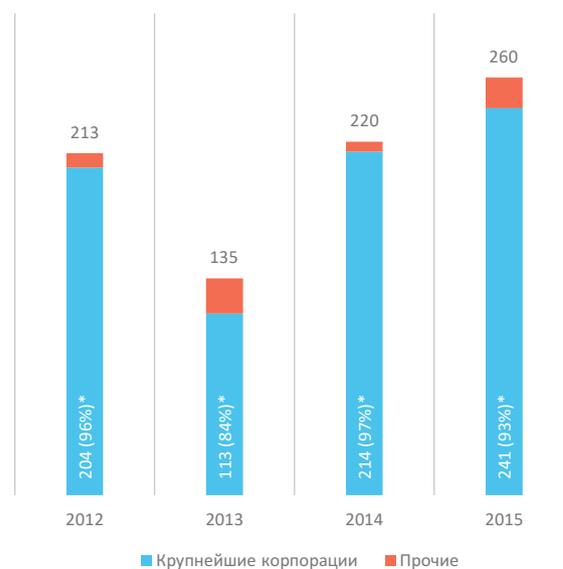


Рис. 6. Структура поступлений дивидендов в федеральный бюджет в 2012–2015 гг., млрд руб.

\* Цифра в скобках – доля крупнейших корпораций в общих поступлениях дивидендов.

Источник: Данные Счетной палаты РФ.

До сих пор Правительство РФ не выработало единые подходы к методологии определения чистой прибыли, распределяемой на выплату дивидендов<sup>7</sup>. Базой для их начисления служит, как правило, чистая прибыль, указанная в отчетности головной компании (российские стандарты бухгалтерского учета – РСБУ), без учета прибыли консолидированных компаний (международные стандарты финансовой отчетности – МСФО), что искажает ее реальное значение и приводит к недопоступлению доходов в федеральный бюджет.

<sup>7</sup> В мировой практике базой для начисления дивидендов служит консолидированная чистая прибыль всех входящих в компанию структур (международные стандарты финансовой отчетности – МСФО).

**Таблица 4. Совокупный объем чистой прибыли, отраженный в разных стандартах финансовой отчетности нефтегазовых корпораций за 2011–2015 гг., млрд руб.**

| Показатель   | Газпром | Роснефть | Транснефть | Итого |
|--|---------|----------|------------|-------|
| Чистая прибыль по МСФО                               | 6065    | 2276     | 928        | 9269  |
| Чистая прибыль по РСБУ                               | 3541    | 1649     | 69         | 5259  |
| Разница  | 2524    | 627      | 859        | 4010  |
| Дивиденды при условии начисления из прибыли по МСФО* | 1049    | 746      | 336        | 2131  |
| Фактически уплаченные в бюджет дивиденды             | 463     | 374      | 26         | 863   |
| Недополученные дивиденды                             | 586     | 372      | 310        | 1268  |

\* Рассчитано, исходя из фактического размера чистой прибыли, использованной на дивидендные выплаты.  
Источники: Финансовая отчетность корпораций; расчеты автора.

**Таблица 5. Чистая прибыль и дивиденды, перечисленные в федеральный бюджет крупнейшими госкорпорациями\* в 2012–2014 гг., млрд руб.**

| Показатель                | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | Итого  |
|---------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Чистая прибыль            | 1264,3  | 981,2   | 936,3   | 3181,8 |
| Перечислено дивидендов    | 158,3   | 136,6   | 191,8   | 486,7  |
| К чистой прибыли, %       | 12,5    | 13,9    | 20,5    | 15,3   |
| Дивиденды по ставке 25%   | 316,1   | 245,3   | 234,1   | 795,5  |
| Недопоступившие дивиденды | 157,8   | 108,7   | 42,3    | 308,8  |

\* Акционерные общества: «Агентство ипотечного жилищного кредитования»; «АЛРОСА»; «Аэрофлот»; «Банк ВТБ»; «Газпром»; «Роснефть»; «Ростелеком»; «РусГидро»; «Совкомфлот»; «Транснефть».  
Источник: Расчеты автора по данным финансовой отчетности корпораций.

К примеру, за 2011–2015 гг. совокупный объем чистой прибыли крупнейших нефтегазовых корпораций, отраженный в российской отчетности, оказался в 1,8 раза меньше объема, указанного в отчетности по международным стандартам, что повлекло упущенные доходы федерального бюджета в 1,3 трлн руб. (табл. 4).

Более того, законодательно не установлены пороговые значения чистой прибыли<sup>8</sup>, которая должна направляться на выплату дивидендов. Так, по нашим рас-

<sup>8</sup> В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 29.05.2006 № 774-р «О формировании позиции акционера – Российской Федерации в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности» госкомпании должны направлять на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли. В соответствии же с Федеральным законом от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» решение о выплате дивидендов принимается общим собранием акционеров. Ввиду юридической приоритетности федерального закона над распоряжением Правительства РФ госкомпании самостоятельно определяют дивидендную политику. Так, например, в Газпроме на выплату дивидендов может быть использовано 17–35% чистой прибыли, в Роснефти – не менее 25%.

четам, крупнейшие госкорпорации перечисляли в федеральный бюджет в среднем чуть более 15% чистой прибыли (табл. 5).

Если бы ставка дивидендов в размере не менее 25% являлась законодательно установленной для госкорпораций, как это принято в мировой практике, то за 2012–2014 гг. дополнительные поступления неналоговых доходов в федеральный бюджет могли бы составить 309 млрд руб.

Результаты проведенного анализа позволили констатировать, что при условии создания надлежащей системы управления государственной собственностью среднегодовой объем дивидендов мог бы составить почти 360 млрд руб., что в два раза превысило бы его фактические поступления<sup>9</sup> (табл. 6).

В качестве третьего источника увеличения наполняемости федерального бюджета мы рассматриваем свободные остатки средств бюджета и ликвидацию

<sup>9</sup> По расчетам автора, основанным на данных отчетности Федерального казначейства, среднегодовой объем дивидендов, поступивших в федеральный бюджет за 2011–2015 гг., составил 180 млрд руб.

**Таблица 6. Источники увеличения поступлений дивидендов от государственных активов в федеральный бюджет**

| Источник  | Млрд руб. в год |
|---|-----------------|
| Исчисление дивидендов от консолидированной чистой прибыли (стандарты МСФО)                    | 254             |
| Законодательное установление размера чистой прибыли, направляемой на дивиденды (не менее 25%) | 103             |
| Итого   | 357             |

существенной дебиторской задолженности по бюджетным расходам (табл. 7).

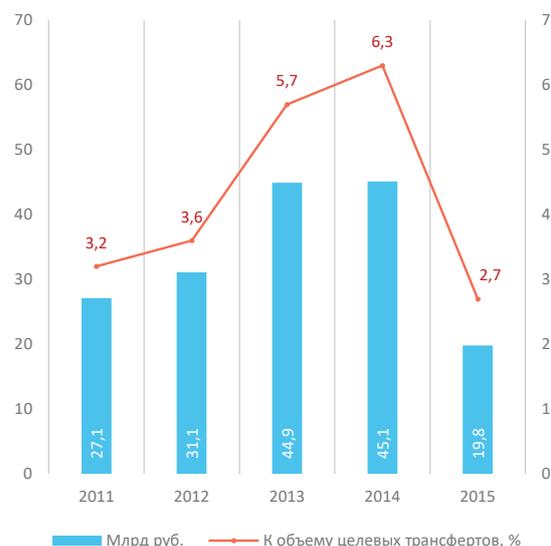
На начало 2016 года остатки бюджетных средств, накопившиеся в результате некачественного планирования доходов и неполного расходования выделенных ассигнований, составили более триллиона рублей, или 9% доходной части федерального бюджета.

За 2011–2015 гг. объем дебиторской задолженности, основная часть которого представлена расчетами по выданным распорядителями бюджетных средств авансам, вырос в четыре раза и превысил треть расходной части бюджета.

Безусловно, определенную часть остатков и сумм, поступающих от дебиторов, можно было бы задействовать в качестве источников финансовой помощи регионам.

Нельзя не сказать еще об одном резерве дополнительных доходов территориальных бюджетов, который связан с изменением действующего порядка использования целевых трансфертов (субсидий и субвенций). Дело в том, что треть таких трансфертов выделяется в конце года, и региональные власти не могут своевременно ими распорядиться. В результате

неиспользованные остатки субсидий и субвенций в соответствии с действующим законодательством возвращаются в федеральный бюджет (рис. 7).



**Рис. 7. Возврат в федеральный бюджет неиспользованных целевых трансфертов, полученных бюджетами субъектов РФ в 2011–2015 гг.**

Источники: Данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Как видно, за 2011–2015 гг. регионы вернули обратно в федеральный бюджет 170 млрд руб., или 4,3% полученных доходов в форме субсидий и субвенций.

Неоднократные инициативы органов власти субъектов РФ об использовании неосвоенных трансфертов в следующем финансовом периоде на цели социально-экономического развития пока не получили поддержки в Минфине<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> В частности, об этом постоянно заявляется в решениях, принимаемых Сообществом финансов России (источник: Официальный сайт Департамента финансов Вологодской области. – Режим доступа : <http://www.df35.ru/>).

**Таблица 7. Остатки средств и дебиторская задолженность федерального бюджета в 2011–2015 гг., млрд руб.**

| Показатель                | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Остатки средств           | 2007,2  | 1436,1  | 911,8   | 1288,3  | 1197,0  |
| К доходам бюджета, %      | 17,7    | 11,2    | 7,0     | 8,9     | 8,8     |
| Дебиторская задолженность | 1284,6  | 2540,5  | 3222,5  | 4209,6  | 5202,2  |
| К расходам бюджета, %     | 11,8    | 19,7    | 24,2    | 28,4    | 33,3    |

Источники: Данные Федерального казначейства; расчеты автора.

Таблица 8. Расчет возможного увеличения доходов федерального бюджета

| Источник  | Млрд руб. в год |
|---|-----------------|
| Введение дифференцированной шкалы возврата экспортного НДС              | 1281,8          |
| Отмена большей части освобождений от уплаты НДС финансовых организаций  | 5406,9          |
| Законодательное регулирование порядка уплаты дивидендов госкорпорациями | 357             |
| Задействование свободных остатков бюджетных средств                     | 1368,1          |
| Погашение дебиторской задолженности по расходам бюджета                 | 3291,9          |
| Итого   | 11705,7         |
| <i>Дополнительные межбюджетные трансферты субъектам РФ</i>              | <i>3511,7</i>   |

Подводя итоги, можно заключить, что, несмотря на всю напряженность ситуации, резервы дополнительной финансовой помощи территориальным бюджетам у федерации имеются. Но для этого требуется существенное изменение бюджетно-налогового законодательства, первоочередные возможные направления которого нами рассмотрены.

На наш взгляд, в условиях сильной территориальной дифференциации в обеспеченности ключевыми общественными услугами расширение масштабов федеральной поддержки субъектам должно стать обоснованным элементом региональной политики. Ссылки на дефицитность федерального бюджета не могут оправдать сокращения трансфер-

тов регионам, тем более что их объем, составляющий в среднем 11% расходов федерального бюджета (для сравнения: в странах ОЭСР – 30–40% [5]), не играет большой роли в решении проблемы стабилизации государственной казны.

Основанные на результатах проведенного анализа расчеты показали, что существует потенциальная возможность увеличить доходы федерального бюджета на 11,7 трлн руб. в год (табл. 8).

Итак, если допустить, что треть этой суммы могла бы направляться на выделение межбюджетных трансфертов, то объем безвозмездной финансовой помощи субъектам РФ можно было бы увеличить до 3,5 трлн руб., или в два раза по сравнению с его фактическим объемом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Эксмо, 2013. – 448 с.
2. Гаганов, А. А. И снова о прогрессивной шкале налогообложения [Электронный ресурс] / А. А. Гаганов // Официальный сайт Центра Сулакшина. – Режим доступа : <http://rusrand.ru/analytics>
3. Дмитриева, О. Г. Закон о прогрессивной шкале даст не только фискальный эффект, он обеспечит социальную и нравственную справедливость [Текст] / О. Г. Дмитриева // Официальный сайт О.Г. Дмитриевой. – Режим доступа : <http://www.dmitrieva.org/id544>
4. Дмитриева, О. Г. Управление госсобственностью в России: иррациональность устоявшихся особенностей [Текст] / О.Г. Дмитриева // Российский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 13–27.
5. Ермасова, Н. Б. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах [Электронный ресурс] / Н. Б. Ермасова. – Режим доступа : <http://libatriam.net/read/135910/0>
6. Ильин, В. А. Эффективность государственного управления 2000–2015. Противоречивые итоги – закономерный результат [Текст] / В. А. Ильин, А. И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 304 с.
7. Казакова, М. Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога [Электронный ресурс] / М. Казакова, А. Кнобель, И. Соколов // Официальный сайт Института экономики переходного периода. – Режим доступа : <http://www.iер.ru/ru/publikacii.html>
8. Кричевский, Н. А. Пять небесспорных аргументов в пользу отмены плоской шкалы налога на доходы [Текст] / Н. А. Кричевский // Новая газета. – 2010. – 17 фев.

9. Майские указы тянут регионы в дефолт [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Новой газеты». – Режим доступа : <http://www.novayagazeta.ru/economy/68801.html>
10. Поварова, А. И. Почему не растет самообеспеченность бюджетов городских округов [Текст] / А. И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1. – С. 108–121.
11. Поварова, А. И. Проблемы и особенности исполнения субфедеральных бюджетов в 2015 году [Текст] / А. И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 144–164.
12. Примаков, Е. М. Не просто работать, а знать во имя чего [Электронный ресурс] : доклад на заседании «Меркурий-клуба» 13.01.2015 г. / Е. М. Примаков. – Режим доступа : <https://rg.ru/2015/01/13/primakov-site.html>

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [air150663@yandex.ru](mailto:air150663@yandex.ru). Тел.: (8172) 59-78-10.

Povarova A.I.

#### SOURCES OF INCREASING INTER-BUDGETARY TRANSFERS TO LOCAL BUDGETS

*In recent years, the problem local budgets' destabilization is one of the most urgent in the Russian economy. Various aspects of this problem are reflected in several works of experts and scientists, including those from the Institute of Socio-Economic Development of Territories of RAS (ISED T RAS). Crisis processes have affected the vast majority of regions, which gives no grounds to speak of favorable prospects. In January–August 2016, the trend of reduction in state and municipal debt, which has reached 35% of the total tax and non-tax revenues of local budgets, has not demonstrated any significant increase. Current measures taken by the Government of the Russian Federation aimed at the reduction of budget expenditures, including financial support to the regions which provides up to 20% of expenditure obligations of subfederal budgets. Moreover, instead of reconsidering the existing mechanisms of income distribution to the regional level, the problem of budget imbalance of the RF subjects is solved by granting big public budget loans which are to be repaid to the federal treasury. Moreover, regional budgets are socially overburdened, which is caused by the need to finance activities in the framework of the well-known "May" decrees of the President of the Russian Federation. It is obvious that without appropriate involvement of federal authorities in the socialization of costs will pose additional threats for the debt-ridden regional budgets. The paper presents the results of scientific inquiry of reserves for increasing financial support for local budgets in the form of inter-budgetary transfers from the federal budget. Analysis of tax administration of value added tax (VAT), state asset management efficiency, the use of budget surpluses and the state of the design discipline has identified significant opportunities to increase the federal budget supplies, estimated 12 trillion rubles or more a year, which in turn would provide additional financial support for the regions. Official data of the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Federal Treasury, Federal Tax Service of Russia, Federal State Statistics Service.*

*Local budget, federal budget, inter-budgetary transfers, VAT administration, management of state property, sources of increasing inter-budgetary transfers.*

## REFERENCES

1. *Byudzhetniy kodeks Rossiiskoi Federatsii* [Budget Code of the Russian Federation]. Moscow: Eksmo, 2013. 448 p.
2. Gaganov A. A. I snova o progressivnoi shkale nalogooblozheniya [And Again about the Ascending Tax Scale]. *Ofitsial'nyi sait Tsentra Sulakshina* [Official Website of Sulakshin Centre]. Available at: <http://rus-rand.ru/analytiks>
3. Dmitrieva O. G. Zakon o progressivnoi shkale dast ne tol'ko fiskal'nyi effekt, on obespechit sotsial'nyu i npravstvennyu spravедlivost' [Law on the Ascending Tax Scale will Give not only Fiscal Effect, it will Secure Social and Moral Justice]. *Ofitsial'nyi sait O.G. Dmitrievoi* [Official Website of O.G. Dmitrieva]. Available at: <http://www.dmitrieva.org/id544>
4. Dmitrieva O. G. Upravlenie gossobstvennost'yu v Rossii: irratsional'nost' ustoyavshikhsya osobennostei [Government Property Management in Russia: Irrationality of Established Characteristics]. *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal], 2013, no. 1, pp. 13–27.
5. Ermasova N. B. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy: teoriya i praktika v Rossii i v zarubezhnykh stranakh* [Public and Municipal Finances: Theory and Practice in Russia and Foreign Countries]. Available at: <http://libatriam.net/read/135910/0>
6. Il'in V. A., Povarova A. I. *Effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya 2000–2015. Protivorechivye itogi – zakonomernyi rezul'tat* [Public Administration Efficiency 2000-2015. Contradictory Outcomes – an Expected Result]. Vologda: ISERT RAN, 2016. 304 p.
7. Kazakova M., Knobel' A., Sokolov I. Kachestvo administrirovaniya NDS v stranakh OESR i Rossii. Reformirovanie rossiiskoi sistemy vzimaniya naloga [The Quality of VAT Administrating in OECD Countries and Russia. Reforming of the Russian Tax Administration System]. *Ofitsial'nyi sait Instituta ekonomiki perekhodnogo perioda* [Official Website of the Institute for the Economy in Transition]. Available at: <http://www.iep.ru/ru/publikacii.html>
8. Krichevskii N. A. Pyat' nebenspornykh argumentov v pol'zu otmeny ploskoi shkaly naloga na dokhody [Five Questionable Arguments for Cancelling Flat Income Tax Schedule]. *Novaya gazeta* [The New Newspaper], 2010. February 17.
9. Maiskie ukazy tyanut regiony v defolt [May Decrees Pull Regions into Default]. *Ofitsial'nyi sait «Novoi gazety»* [Official Website of “The New Newspaper”]. Available at: <http://www.novayagazeta.ru/economy/68801.html>
10. Povarova A. I. Pochemu ne rastet samoobespechennost' byudzhetov gorodskikh okrugov [Why Is the Self-Sufficiency of Urban Districts Budgets Not Growing]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2016, no. 1, pp. 108–121.
11. Povarova A. I. Problemy i osobennosti ispolneniya subfederal'nykh byudzhetov v 2015 godu [Problems and Specific Features of Sub-Federal Budgets Execution in 2015]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2016, no. 4, pp. 144–164.
12. Primakov E. M. *Ne prosto rabotat', a znat' vo imya chego: doklad na zasedanii «Merkurii-kluba»* 13.01.2015 g. [Not Just Work but Know for What Sake: Report in the Meeting of “Mercury-Club” on January 13, 2015]. Available at: <https://rg.ru/2015/01/13/primakov-site.html>

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Povarova Anna Ivanovna* – Senior Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: [aip150663@yandex.ru](mailto:aip150663@yandex.ru). Phone: +7(8172) 59-78-10.