

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ РЕГИОНАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иваницкий Д. К. – студент

Кубанский государственный аграрный университет

В статье освещены основные положения нормативно-правовых актов, регулирующих оказание финансовой помощи российским регионам, проанализирован статистический материал по теме исследования. Также рассматриваются основные проблемы и недостатки сложившейся системы финансовой помощи регионам и предлагаются меры для их устранения.

This article represents basic principals of the Russian statutes, that concern rendering financial help to all regions of the Russian Federation. Also are analyzed related statistical data, main problems of the present system of financial help rendering in Russia. In conclusion some improvements of this system are offered.

Субъекты Российской Федерации значительно различаются между собой по уровню социально-экономического развития (в силу расположения в разных климатических зонах), также по уровню обладания различными природно-ресурсными потенциалами и неодинаковой степени развития транспортной инфраструктуры, промышленного и сельскохозяйственного производства. В связи с этим очевиден тот факт, что большинство регионов не имеют достаточного экономического потенциала для того, чтобы самостоятельно выполнять в полном объеме все социальные функции государства на своей территории без помощи извне, равно как поддерживать на должном уровне и развивать экономику. Из этого вытекает объективная необходимость перераспределения федеральным центром части финансовых ресурсов в пользу экономически слаборазвитых регионов для их поддержки и обеспечения выполнения социальных и экономических задач.

В соответствии с "Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г." [8] финансовая помощь из федерального бюджета субъектам Российской Федерации предоставляется через 5 фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов. Характеристики этих фондов представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации

Характеристики	Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	Фонд компенсаций	Фонд софинансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	На основе конкурсного отбора инвестиционных проектов	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов – кассовое обслуживание бюджетов федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Софинансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздо-

					правление государственных финансов
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Вводится в 2003–2004 гг.	Действует с 2000 г.	Срок действия – 2001–2004 гг.

Рассмотрим и проанализируем размеры фондов, конкретные направления оказания финансовой помощи регионам, утвержденные федеральными законами "О федеральном бюджете на 2003 год" и "О федеральном бюджете на 2004 год", объемы финансирования по этим направлениям (как в целом, так и в отдельности по некоторым субъектам федерации).

В таблице 2 приведены размеры пяти фондов, через которые оказывается финансовая помощь субъектам Российской Федерации.

Таблица 2 – Размеры фондов финансовой помощи регионам (млн. руб.)

Показатель	2003 г.	2004 г.	2004 г. к 2003 г., %
Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	173 167,5	175 810,9	101,5
Фонд компенсаций	47 011,1	49 447,7	105,2
Фонд софинансирования социальных расходов	5 000,0	3 000,0	60,0
Фонд регионального развития	25 072,0	25 072,0	100,0
Фонд реформирования региональных финансов *	1 300,4	1 252,0	96,3
Итого	251 551,0	254 582,6	101,2

* Фонд реформирования региональных финансов формируется в 2003–2004 гг. только за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития.

В 2003 г. суммарный объем фондов финансовой помощи составил 9,6 % от общей суммы расходов федерального бюджета, в 2004 г. – 10,4 %.

Наибольшие размеры из пяти фондов имеют Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (почти 70 % от суммарной величины всех рассматриваемых фондов), и Фонд компенсаций (около 20 %).

Как показывают данные таблицы 2, в 2004 г. значительно уменьшился размер Фонда софинансирования социальных расходов (на 40 %), размеры же других фондов изменились весьма незначительно, что свидетельствует о неизменности объемов финансирования регионов из федерального бюджета.

та. Это вызвано тем, что налоговые поступления, на основании которых рассчитываются объемы фондов, существенно не увеличиваются, а ставки некоторых налогов даже снижаются (например, НДС) [6].

Рассмотрим структуру распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2003–2004 г. (табл. 3), как самого крупного из фондов [3, 4].

Таблица 3 – Распределение средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ в 2003–2004 гг., млн. руб.

Регион	2003 год		2004 год	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего, из них:	173 167,5	100	175 810,9	100
Республика Дагестан	10 678,5	6,17	11 875,2	6,75
Республика Якутия	9 851,6	5,69	9 081,9	5,17
Алтайский край	8 792,8	5,08	9 129,3	5,19
Мурманская область	533,4	0,31	535,2	0,30
Астраханская область	457,2	0,26	403,0	0,23
Удмуртская Республика	158,1	0,09	-	-
Свердловская область	-	-	33,0	0,02
Краснодарский край	3 629,7	2,10	3 914,9	2,23

Все средства на социально-экономическое развитие регионов, выделяемые из федерального бюджета, распределяются через Фонд регионального развития. Расходы данного фонда на финансирование Программы "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)" по регионам даны в таблице 4.

Таблица 4 – Распределение средств Фонда регионального развития, направляемых на реализацию федеральной целевой программы, млн. руб.

Регион	2003 год		2004 год	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего, из них:	2 630,0	100	2 630,0	100
Республика Мордовия	235,0	8,94	189,6	7,21

Иркутская область	150,0	5,70	-	-
Чувашская Республика	140,0	5,32	-	-
Республика Хакасия	17,0	0,65	-	-
Усть-Ордынский Бурятский АО	8,0	0,30	-	-
Белгородская область	5,0	0,19	-	-
Саратовская область	-	-	183,7	6,98
Удмуртская Республика	-	-	181,6	6,90
Смоленская область	-	-	10,0	0,38
Томская область	-	-	10,0	0,38
Омская область	-	-	5,0	0,19
Краснодарский край	-	-	-	-

Также из фонда финансируются федеральные целевые программы социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья, Сахалинской и Калининградской областей, республик Татарстан и Башкортостан, программа "Юг России".

Помимо целей и задач, финансирование которых закреплено за соответствующими фондами финансовой помощи субъектам, из федерального бюджета российским регионам предоставляются субсидии, субвенции, дотации и на другие цели.

Отдельно из федерального бюджета по функциональной классификации выделяются ассигнования на выполнение федеральных целевых программ "Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002–2010 годы)" и "Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)"; на проведение оздоровительной кампании детей и подростков (табл. 5); на возмещение убытков от содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления (табл. 6); на финансирование дорожного хозяйства регионов (табл. 7) и других [3, 4].

Таблица 5 – Распределение субсидий на проведение оздоровительной кампании детей и подростков, млн. руб.

Регион	2003 год		2004 год	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего, из них:	1 211,8	100	1 211,8	100
Московская область	30,0	2,48	30,0	2,48
Брянская область	28,5	2,35	29,3	2,42
Иркутская область	28,4	2,34	28,4	2,34
Коми-Пермяцкий АО	4,6	0,38	4,6	0,38
Агинский Бурятский АО	4,0	0,33	4,0	0,33
Еврейская авт. обл.	4,0	0,33	4,0	0,33
Краснодарский край	23,8	1,96	24,1	1,99

Таблица 6 – Распределение дотаций на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, млн. руб.

Регион	2003 год		2004 год	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего, из них:	5 000,0	100	5 000,0	100
Ханты-Мансийский АО	371,3	7,43	499,6	9,99
Московская область	290,5	5,81	-	-
Хабаровский край	215,7	4,31	-	-
Еврейская авт. обл.	0,480	0,01	-	-
Смоленская область	0,431	0,01	-	-
Камчатская область	0,058	0,00	-	-
Ростовская область	-	-	445,8	8,92
Саратовская область	-	-	232,1	4,64
Тюменская область	-	-	9,7	0,19
Пензенская область	-	-	9,0	0,18
Агинский Бурятский АО	-	-	2,8	0,06
Краснодарский край	176,2	3,52	201,6	4,03

Отметим, что получаемая Краснодарским краем доля (3,52 % в 2003 г. и 4,03 % в 2004 г.) от общей суммы дотаций на возмещение убытков от содержания объектов ЖКХ и социально-культурной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, является наибольшей среди получаемых краем долей по всем остальным рассмотренным в таблицах 3–6 направлениям.

Таблица 7 – Распределение субвенций и субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства, млн. руб.

Регион	2003 год		2004 год	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего, из них:	39 000	100	29 000	100
Город Москва	10 000	25,64	10 000	34,48
Московская область	1 300	3,33	3 170	10,93
Город Санкт-Петербург	1 300	3,33	2 500	8,62
Чеченская Республика	57,4	0,15	-	-
Агинский Бурятский АО	21,1	0,05	-	-
Корякский АО	16,3	0,04	50,0	0,17
Усть-Ордынский Бурятский АО	-	-	47,4	0,16
Ставропольский край	-	-	20,0	0,07
Краснодарский край	91,9	0,24	211,9	0,73

Анализ распределения финансовой помощи между субъектами РФ по данным таблиц 3–7 показал, что в 2004 г. по некоторым направлениям выделения средств произошли значительные изменения, как в составе регионов-получателей, так и в величине выделяемых регионам сумм. Это вызвано тем, что выделение денежных средств в текущем году осуществляется исходя из новых данных переписи населения, подготовленных Госкомстатом, позволивших объективно определить потребность региональных властей в тех или иных видах помощи. Таким образом, расходование бюджетных средств должно стать более эффективным.

Также необходимо отметить, что по многим направлениям в тройку получателей наибольших сумм помощи входят г. Москва и Московская область, а по разделу "Финансирование дорожного хозяйства" эти два региона в 2004 г. получают почти 45 % средств, выделенных на все регионы Российской Федерации. Такую диспропорцию по отношению к другим субъектам можно считать недостатком системы распределения финансовой помощи в стране, так как Москва сама по себе является экономически сильным субъектом.

Что касается Краснодарского края, то ни по одному из вышеперечисленных направлений оказания финансовой помощи из федерального бюджета он не входит в тройки регионов, получающих максимальные и минимальные суммы денежных средств; а в рамках реализации федеральной целевой программы "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ" наш край вообще не получает ассигнований.

Помимо финансовой помощи из федерального бюджета российские регионы получают денежные средства в виде долгосрочных кредитов и займов от международных кредитных организаций – Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), Банка Нордик.

Данные кредиты и займы имеют строго целевое назначение и выдаются на выполнение различных проектов по развитию промышленности, транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, медицины, социальной сферы, восстановлению памятников архитектуры регионов (всего 20 проектов). Каждый проект охватывает обычно несколько регионов.

Денежные средства по этим кредитам перечисляются не единовременно большой суммой, а частями ежегодно в течение нескольких лет. Срок погашения кредитов – до 15 лет, в среднем же кредиты даются на 8–10 лет, при этом сроки возврата средств в рамках одного проекта для разных регионов могут незначительно различаться (до полугода).

Гарантами возврата средств по кредитам и займам международных кредитных организаций обычно выступают либо федеральный бюджет, либо администрация соответствующего субъекта России; в некоторых случаях гарантии предоставляют и федеральный бюджет, и администрация региона на долевой основе.

Функционирующие у нас в стране механизмы помощи субъектам федерации не лишены недостатков. К наиболее существенным из них относятся:

1. Ощутимая финансовая зависимость некоторых регионов от центра. По данным Министерства финансов, из 89 субъектов федерации всего 17 не получают финансовую помощь из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ. У более чем 10 субъектов доля его трансфертов в доходах бюджета региона составляет более 70 %. Зависимость регионов от центра можно проследить по данным в таблице 8 [1].

Таблица 8 – Доля трансфертов из Фонда финансовой поддержки субъектов РФ в доходах бюджетов некоторых регионов в 2002 г., %

Регион	Доля
Усть-Ордынский Бурятский АО	93,8
Республика Тыва	93,6
Карачаево-Черкесская Республика	91,3
Республика Ингушетия	86,0
Республика Дагестан	85,5
Коми-Пермяцкий АО	84,5
Алтайский край	82,6
Кабардино-Балкарская Республика	78,8
Корякский АО	78,2
Краснодарский край	19,6

Подобная ситуация сложилась из-за усиления в последние годы централизации налогов в федеральном бюджете, что привело к снижению бюджетных доходов как высокообеспеченных, так и малообеспеченных территорий. Последним в порядке перераспределения через вышестоящий бюджет осуществляется возмещение выпадающих доходов (часто не полностью). Таким образом, у регионов происходит замена имеющихся, хотя и недостаточных для них, налогов дотационными формами межбюджетного регулирования.

Таким образом, имеет место полная или частичная экономическая несамостоятельность регионов. К тому же в подобной ситуации федеральная власть приобретает мощнейший рычаг воздействия на субъекты и получает возможность диктовать им свои условия. Эти условия

могут быть невыгодны регионам, но они подчиняются, предпочитая иметь денежные поступления.

В условиях бюджетного федерализма усиление централизации налоговых поступлений может быть приемлемо, но оно осуществляется не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а как временный маневр.

2. Неплатежи. По официальным данным Министерства финансов, отношение долгов к собственным доходам бюджета у 34 субъектов Федерации превышает 30 %. По этой причине в Законе о федеральном бюджете РФ регулярно поднимается вопрос о реструктуризации задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом.
3. Стимулирование иждивенчества, снижение заинтересованности органов власти территориальных образований в наращивании налогового потенциала, в рациональном и эффективном расходовании средств.
4. Бесконтрольность и нецелевое расходование средств, получаемых из федерального бюджета и от международных организаций.

Для устранения имеющихся недостатков и дальнейшего совершенствования механизма финансовой помощи регионам в России принимаются следующие меры:

- 1) в целях уменьшения зависимости региональных бюджетов от дотаций из федерального бюджета необходимо предусмотреть внесение поправок в Бюджетный кодекс РФ по частичному перераспределению налоговых поступлений в пользу регионов. Поправки заключаются в передаче с 2005 года регионам некоторых налогов: транспортного, земельного, на малый бизнес и части (15 %) федеральной доли налога на доходы физических лиц [1].

Также эти поправки предусматривают, что если просроченная задолженность субъекта превышает 30 % собственных доходов, то возможно введение временной (до года) финансовой администрации из центра по решению арбитражного суда, что должно уменьшить величину неплатежей

шению арбитражного суда, что должно уменьшить величину неплатежей и придать местным властям стимул вовремя возвращать долги;

2) введение формализованной процедуры и критериев предоставления субъектам РФ бюджетных ссуд;

3) реструктуризация просроченной задолженности субъекта РФ перед федеральным бюджетом может проводиться только в исключительных случаях при условии получения субъектом РФ, в соответствии с законодательно установленными критериями и процедурой, статуса "региона, находящегося в финансовом кризисе" (с временным ограничением налогово-бюджетных полномочий региональных администраций) [5];

4) неотложная финансовая помощь субъектам Российской Федерации (финансирование и возмещение расходов на ликвидацию последствий стихийных бедствий, других чрезвычайных ситуаций) должна оказываться из резервного фонда Правительства РФ при предоставлении соответствующей территории особого статуса ("зоны бедствия", "чрезвычайной ситуации" и др.).

Для повышения эффективности функционирования системы оказания финансовой помощи регионам Российской Федерации из федерального бюджета и для уменьшения финансовой зависимости регионов от центра необходимо:

- 1) законодательно закрепить за регионами значительную самостоятельность в получении собственных доходов (в том числе неналоговых);
- 2) во избежание стимулирования иждивенчества субъектов РФ и снижения заинтересованности органов власти территориальных образований в улучшении финансовых результатов своей деятельности проводить ежегодный всероссийский конкурс на самое эффективное управление региональными финансами с последующим направлением в регионы-победители государственных инвестиций;
- 3) помимо объективной оценки кредитоспособности и качества управления региональными финансами перед оказанием финансовой помощи субъек-

екту РФ организовать жесткий постоянный контроль за целевым расходованием выделенных средств и за экономической деятельностью администрации субъекта в целом. Для этих целей учредить в дотационных регионах постоянно действующие ревизионные комиссии, состоящие из представителей Министерства финансов, Счетной палаты и налоговой службы.

Список литературы

1. Головачев В. Бюджетные крепостные // Экономика и жизнь. – 2003. – №36. – С. 31.
2. Игудин А. Г. Некоторые проблемы межбюджетных отношений // Финансы. – 2003. – №5. – С. 8–11.
3. О федеральном бюджете на 2003 год // Федеральный закон от 24 декабря 2002 г. N 176-ФЗ // Электронная версия в справочной правовой системе "Гарант".
4. О федеральном бюджете на 2004 год // Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ // Электронная версия в справочной правовой системе "Гарант".
5. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. // Электронная версия в справочной правовой системе "Гарант".
6. Силуанов А. Г. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в 2004 году // Финансы. – 2003. – №10. – С. 3–5.