

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ И ИХ РОЛЬ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

*Владимир Викторович Климанов,
д.э.н., директор Центра региональной политики
РАНХиГС, директор Института реформирования
общественных финансов (Москва)*

*Алия Ильдаровна Сафина,
эксперт Института реформирования
общественных финансов (Москва)*

INTER-BUDGETARY TRANSFERS AND THEIR ROLE IN THE RUSSIAN BUDGET SYSTEM

*Vladimir V. Klimanov,
PhD in Economics, Director of the Center for Regional Policy
of the RANEPA (Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration), Director of the Institute
for Public Finance Reform (Moscow)*

*Aliya I. Safina,
expert at the Institute of Public Finance Reform (Moscow)*

The system of inter-budgetary relations is one of the most dynamically developing areas of budget policy. Each stage of the country's development is accompanied by the updating of the system of relations between public legal entities in the country, that is, the Federation, its entities and municipalities in the budget sector.

Overloading regional budgets with spending obligations, not always funded by the federal budget, reduces flexibility of regional finances management. In this case, inter-budgetary transfers become an instrument for implementing projects and programs mentioned above, and reduce the opportunity for budget maneuver in the light of new socio-economic challenges.

Система межбюджетных отношений является одним из наиболее динамично совершенствующих направлений бюджетной политики. Каждый этап развития страны сопровождается актуализацией системы взаимоотношений между публично-правовыми образованиями в стране, то есть Федерацией, ее субъектами и муници-

палитетами в бюджетной сфере. В свою очередь, межбюджетные трансферты, являясь предметом системы межбюджетных отношений, помогают оценить, какие финансовые потоки формируются между различными уровнями власти [1].

В рамках теории бюджетного федерализма выделяют три цели, которые обосновывают использование системы межбюджетных отношений на практике: уменьшение отрицательных внешних эффектов, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности публично-правовых образований (горизонтальное выравнивание) и устранение несбалансированности в налоговой системе (вертикальное выравнивание) [2], [3]. В целом, все они направлены на содействие эффективной децентрализации и адекватному регулированию общественных благ между различными уровнями власти [4].

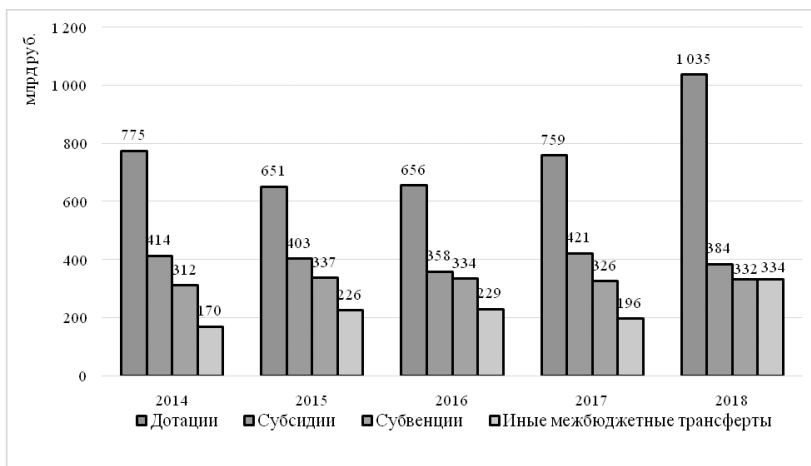
Становление межбюджетных отношений как правового института в России связано с принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса, в статье 129 которого первоначально давалось следующее определение: «Межбюджетные отношения - отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». Тем не менее, данная формулировка не внедрила четкого понимания термина «межбюджетные отношения», а скорее характеризовала участников этих отношений. Поправки, внесенные в Бюджетный кодекс в августе 2004 г., дополнили трактовку термина, указав, что это взаимоотношения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. В апреле 2007 г. было зафиксировано, что межбюджетные отношения, в первую очередь, это взаимоотношения между публично-правовыми образованиями, а не органами государственной власти [5].

Ключевым элементом межбюджетных отношений являются межбюджетные трансферты; выделяется несколько их видов: дотации, являющиеся нецелевыми, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты. Год от года общий объем и структура межбюджетных трансфертов изменялись.

На основе данных Федерального казначейства нами было проинвентаризировано распределение межбюджетных трансфертов из

федерального бюджета в региональные в 2014-2018 гг. в разрезе каждого вида трансферта и конкретных субъектов Российской Федерации. Предоставление трансфертов анализируется с точки зрения динамики их объемов и особенностей формирования региональных бюджетов в части безвозмездных поступлений.

В последние годы система межбюджетных отношений в Российской Федерации претерпевала определенные изменения. Можно выделить несколько основных тенденций в динамике объемов различных групп трансфертов в абсолютном выражении (рисунок 1). Объем дотаций, в отличие от остальных видов межбюджетных трансфертов, объемы которых сохранились на сопоставимом с предыдущими годами уровне, сильно увеличился и составил более 1 трлн рублей по итогу 2018 г. Это связано с перераспределительной политикой государства, а именно с централизацией в федеральном бюджете дохода от 1% ставки налога на прибыль и последующего его перераспределения обратно в регионы в виде дотаций.

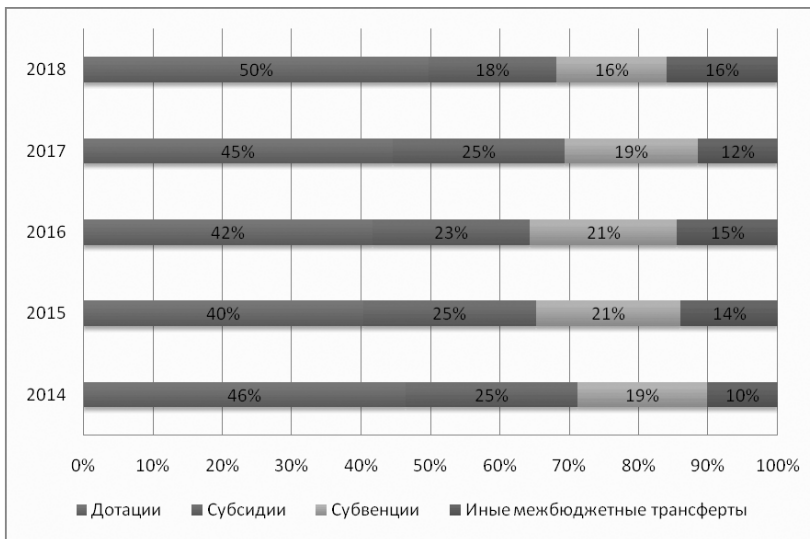


Составлено авторами по данным Федерального казначейства

Рисунок 1. Динамика объемов безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации, в текущих ценах

В свою очередь, доля субсидий и субвенций оставалась на сопоставимом уровне. Несмотря на политику, направленную на снижение объемов трансфертов, распределяемых вне основных видов межбюджетных трансфертов (иных, прочих и проч.), их удельный вес не только не снизился, а, наоборот, увеличился [6].

Структура безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и доли безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации представлены на рисунке 2.



Составлено авторами по данным Федерального казначейства

Рисунок 2. Удельный вес отдельных категорий безвозмездных поступлений в общем объеме безвозмездных поступлений из федерального бюджета

Важно отметить, что для ряда субъектов доля безвозмездных поступлений в доходах (даже с учетом других категорий безвозмездных поступлений, например, от нерезидентов) превышает 70%.

Среди субъектов с наибольшей долей безвозмездных поступлений в доходах бюджетов - Республика Ингушетия (84%), Чеченская Республика (81%), Республика Тыва (76%), Республика Алтай

(72%), Республика Крым (69%), Республика Дагестан (68%), Карачаево-Черкесская Республика (65%). В доходах бюджетов г. Севастополь и Камчатского края безвозмездные поступления составляют 62 и 61% соответственно. Более 50% составляют безвозмездные поступления в доходах бюджета Чукотского автономного округа, Республики Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской Республики и Калининградской области.

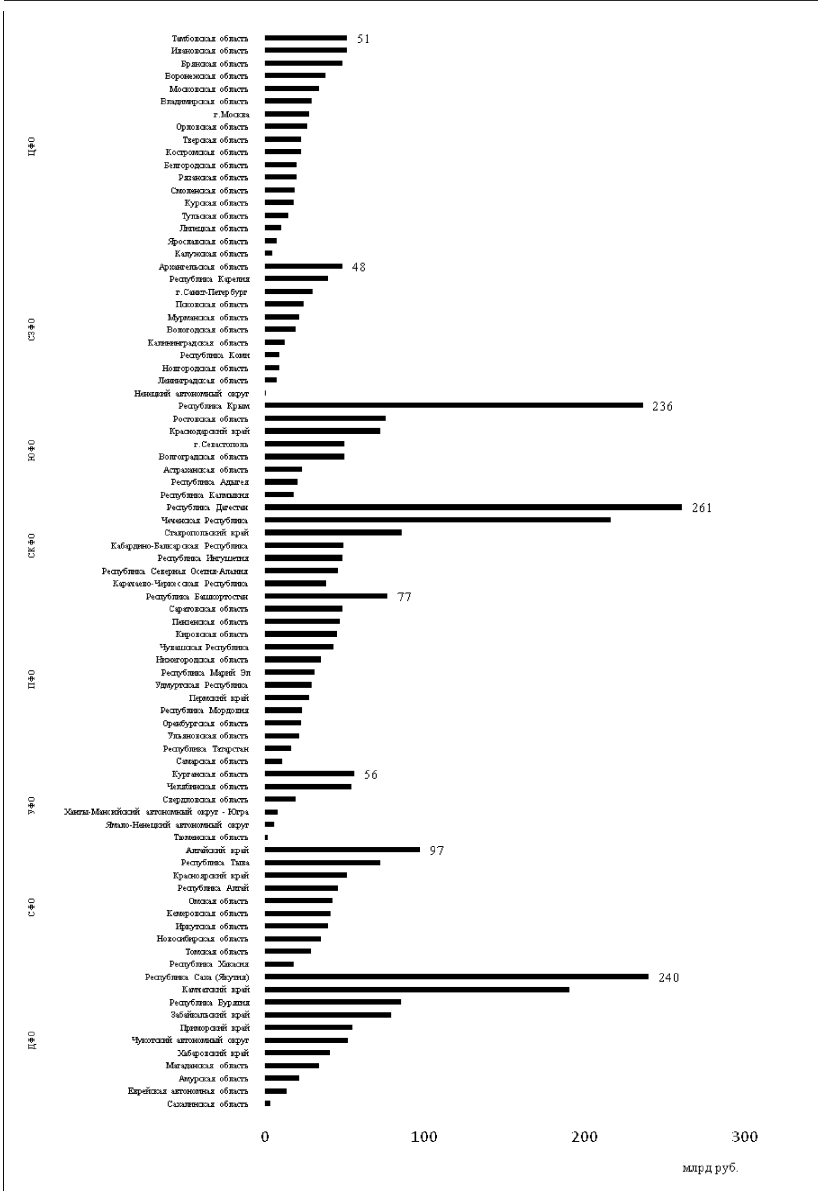
Наименьший уровень безвозмездных поступлений (менее 10%) в доходах столичных нефте-газодобывающих субъектов Российской Федерации: в г. Москва, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, г. Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ленинградская область, Московская область, Свердловская область и Республика Коми.

Субъекты Российской Федерации в период с 2014 по 2018 гг. получали различные объемы трансфертов, доля тех или иных видов трансфертов в общем объеме в каждом субъекте отличается.

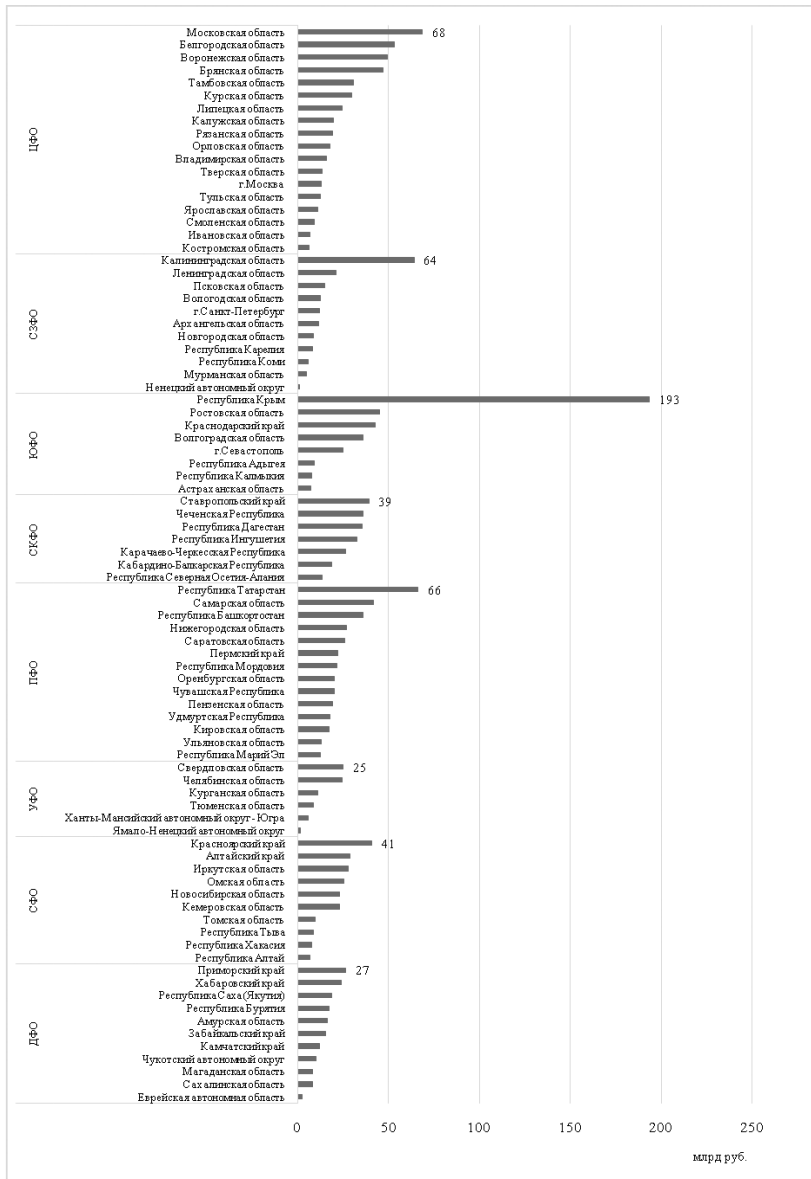
Рассмотрение объемов межбюджетных трансфертов накопленным итогом за период с 2014 по 2018 гг. в разрезе субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о фактических приоритетах межбюджетных трансфертов.

Наибольший объем дотаций за рассматриваемый период был предоставлен Республике Дагестан, Республике Саха (Якутия), Республике Крым, Чеченской Республике (рис.3¹), а субсидий - Республике Крым, Московской области, Республике Татарстан и Калининградской области (рис.4). Распределение субвенций по субъектам Российской Федерации в значительной степени коррелирует с распределением численности населения (рис.5). Лидерами по объему иных межбюджетных трансфертов являются г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург; другие субъекты Российской Федерации значительно отстают от них (рис. 6).

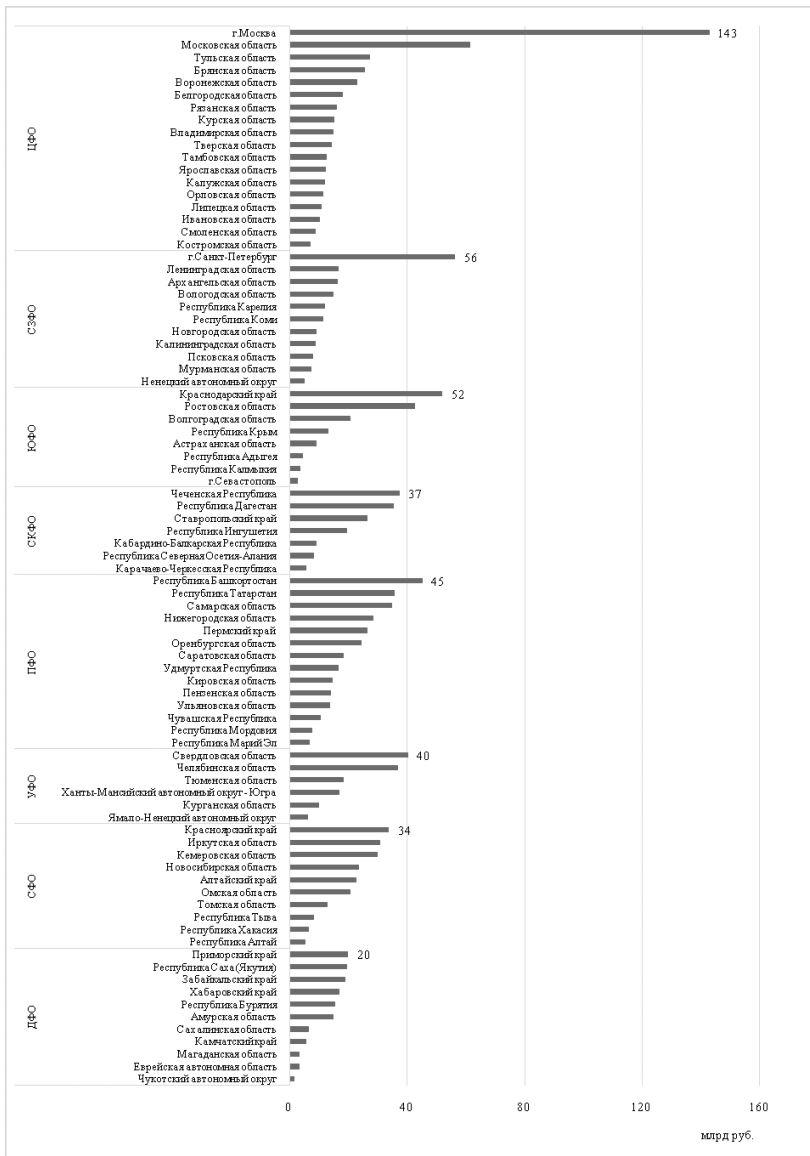
¹ На рис. 3 - 6 субъекты Российской Федерации представлены в ранжированном виде по каждому из восьми федеральных округов: ЦФО - Центральный, СЗФО - Северо-Западный, ЮФО - Южный, СКФО - Северо-Кавказский, ПФО - Приволжский, УФО - Уральский, СФО - Сибирский, ДВФО - Дальневосточный.



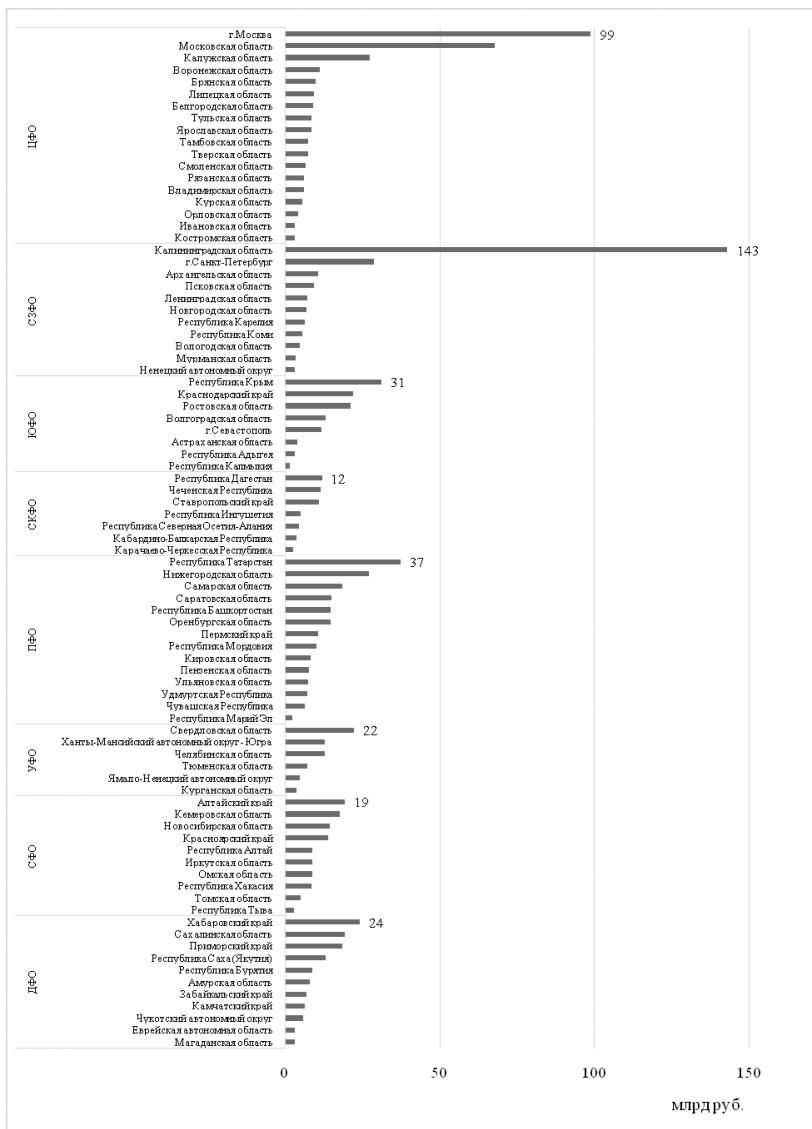
Составлено авторами по данным Федерального казначейства
 Рисунок 3. Суммарный объем дотаций по субъектам Российской Федерации накопленным итогом в 2014-2018 гг.



Составлено авторами по данным Федерального казначейства
 Рисунок 4. Суммарный объем субсидий по субъектам Российской Федерации накопленным итогом в 2014-2018 гг.



Составлено авторами по данным Федерального казначейства
 Рисунок 5. Суммарный объем субвенций по субъектам Российской Федерации накопленным итогом в 2014-2018 гг.



Составлено авторами по данным Федерального казначейства

Рисунок 6. Суммарный объем иных межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации накопленным итогом в 2014-2018 гг.

В целом, наибольшие объемы безвозмездных поступлений были предоставлены Республике Крым, Республике Дагестан, Чеченской Республике, Республике Саха (Якутия), г. Москве, Московской области, Калининградской области, Камчатскому краю, Краснодарскому краю и Ростовской области. Наименьшие объемы - Ненецкому автономному округу, Ямало-Ненецкому автономному округу, Еврейской автономной области и Республике Коми (рис. 7).

Доля дотаций в объеме безвозмездных поступлений за рассматриваемый период (2014-2018 гг.) составляет:

более 70% - 8 субъектов Российской Федерации (Камчатский край, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Республика Дагестан, Чукотский автономный округ, Ивановская область, Чеченская область, Магаданская область);

от 50 до 70% - 24 региона;

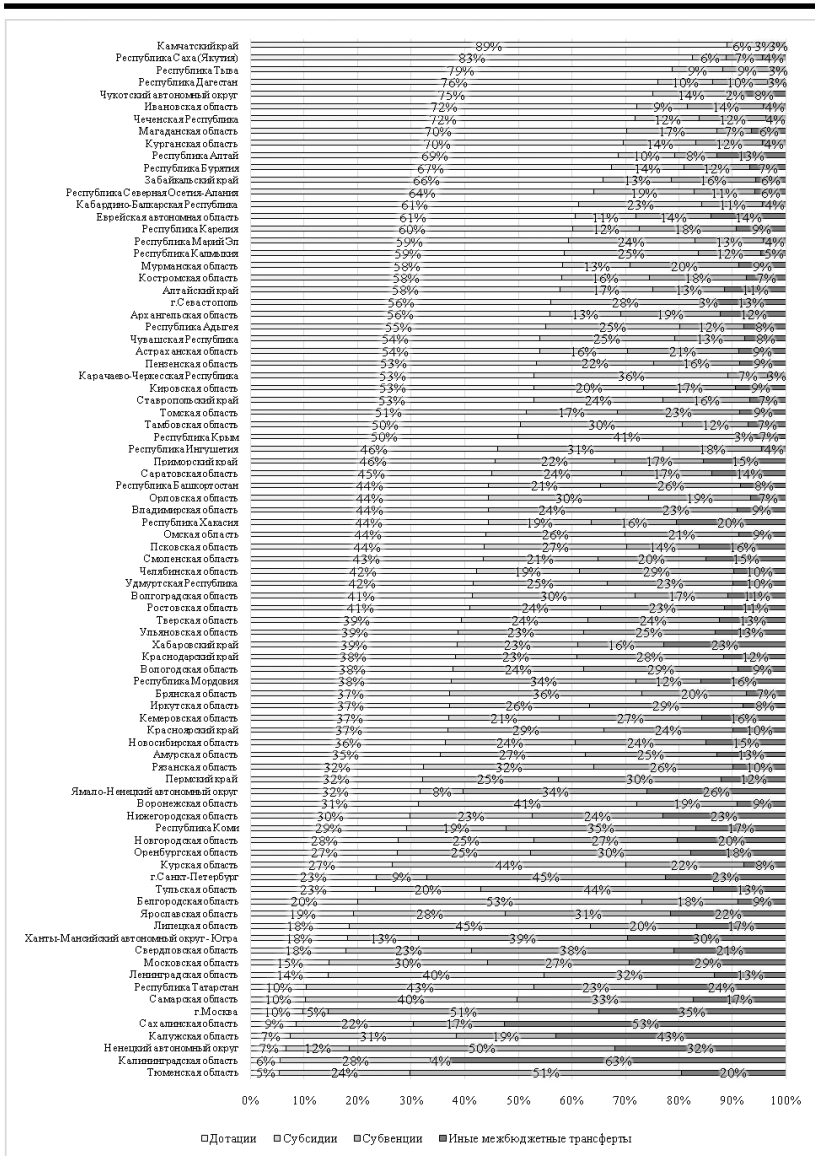
от 40 до 50% - 15 регионов;

от 20 до 40% - 23 региона;

менее 20% - 15 регионов, в том числе менее 10% - в шести субъектах Федерации (Тюменская область, Калининградская область, Ненецкий автономный округ, Калужская область, Сахалинская область, г. Москва).

Субъекты Российской Федерации значительно отличаются как по объему финансовой поддержки в виде межбюджетных трансфертов, так и по роли трансфертов в доходах бюджетов в рассматриваемый период. Так одновременно большой объем безвозмездных трансфертов и их сверхвысокая доля в доходах бюджетов демонстрируется Чеченской Республикой. Республики Дагестан и Крым имеют также высокие показатели по двум параметрам. Часть субъектов Российской Федерации получили большие объемы трансфертов, однако их доля в собственных доходах менее 20% - г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область и др.

В то же время, структура межбюджетных трансфертов в наибольшей степени зависит от особенностей распределения расходных полномочий, которые формируются на основе общего уровня децентрализации и соблюдения предпосылок эффективности децентрализованной системы - четкости разграничения полномочий, их достаточности, самостоятельности при исполнении собственных полномочий [7], [8].



Составлено авторами по данным Федерального казначейства
 Рисунок 7. Сравнение субъектов Российской Федерации по структуре безвозмездных поступлений за период 2014-2018 гг.

Существующие недостатки бюджетной системы России в сфере условий эффективной децентрализации - четкость разграничения полномочий и их достаточность, самостоятельность в исполнении собственных полномочий, - приводят к тому, что в сфере распределения расходных полномочий высоко влияние бюджета одного уровня на параметры расходных обязательств бюджета другого уровня. Недостатки распределения расходных полномочий отводят большую роль целевым межбюджетным трансфертам, что вызывает низкую степень финансовой самостоятельности прямую.

Данные особенности распределения расходных полномочий формируют негативные фискальные стимулы в направлении уменьшения самостоятельности бюджетов. Экономическая эффективность распределения и использования ресурсов не реализуется, федеральный бюджет приобретает дополнительную ответственность за исполнение расходных обязательств нижестоящих уровней. С точки зрения межбюджетных отношений, оптимальная величина предложения общественных благ в экономической системе в разрезе уровней бюджетной системы не достигается [9], [10].

На протяжении последних двух десятилетий перечень предметов ведения, изначально определенный Конституцией Российской Федерации, в частности статьями 71, 72 и 73, конкретизировался в ряде федеральных законов, в том числе достаточно существенно в 2003-2005 гг., когда были приняты федеральные законы, закрепившие финансово-экономические основы организации деятельности региональных и муниципальных органов власти. Впоследствии в данные законы вносились многочисленные изменения и дополнения, уточнявшие перечни предметов ведения, полномочий и связанных с ними расходных обязательств публично-правовых образований: всего по несколько десятков федеральных законов в каждый. Таким образом, в результате реализации поправок в законодательство существенно расширился перечень бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по формированию расходов соответствующих бюджетов. Тем не менее, перегруженность региональных бюджетов переданными расходными обязательствами, не всегда финансируемыми средствами из федерального бюджета, снижает гибкость в управлении региональными финансами. В та-

ком случае, межбюджетные трансферты чаще становятся инструментом реализации проектов и программ, продекларированных свыше, и снижают возможность для бюджетного маневра в свете новых социально-экономических вызовов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Климанов В.В., Еремина Д.А., Михайлова А.А.* Анализ баланса финансовых потоков между центром и регионами в РФ // ЭКО. 2018. №9. С. 51-62.
2. *Силуанов А.Г.* Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: Дело, 2011. 296 с.
3. *Бухарский В.В., Лавров А.М.* Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9-21.
4. *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 715 с.
5. *Михайлова А.А., Сафина А.И.* Межбюджетные отношения: из прошлого в будущее // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 11. С.22-34.
6. *Климанов В.В., Сафина А.И.* Эволюция системы предоставления межбюджетных трансфертов в России: новые перспективы // Проблемы теории и практики управления. 2018. №11. С.9-18.
7. *Христенко В.Б.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело, 2002. 606 с.
8. Разграничение полномочий и межбюджетные отношения в системе государственного управления: монография / под ред. В.В. Климанова. М.: ИРОФ, 2017. 226 с.
9. *Shah A.* The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies // The World Bank Policy and Research Series. 1994. № 23.
10. *Oates W.E.* On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper, 2006, no. 2006-05.