



**ИНСТИТУТ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

# **ЗАДАЧИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ТЕЗИСЫ К ОБСУЖДЕНИЮ  
НА XIV АВГУСТОВСКИХ ЧТЕНИЯХ  
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ ФИНАНСАМ В РОССИИ**

*Подготовлено при финансовой поддержке РГНФ  
(проект №16-02-00592 «Механизмы финансового стимулирования  
трансформации структуры экономики регионов»)  
Руководитель проекта – д.э.н. В.В. Климанов*

**Москва**

**Июль 2017**

Согласно теории государственных финансов, межправительственные гранты (трансферты) нацелены на улучшение состояния общественного сектора в целом. Одним из частных направлений этого процесса является трансформация структуры экономики регионов за счет применения стимулирующих межбюджетных трансфертов.

Актуальность данной темы обуславливается тем, что в современной российской действительности, несмотря на множественность видов межбюджетных трансфертов и иных форм поддержки регионального развития, видимых и значимых изменений структуры региональной экономики не происходит. Все попытки изменения существующей системы, в том числе сокращение видов субсидий, их консолидация, в определенный момент сталкиваются со сложностями администрирования со стороны федеральных органов управления, что вызывает фактическую консервацию сложившейся экономической структуры. Так, в 2010-2016 гг. число субсидий из федерального бюджета составляло не менее 80 ежегодно. Более того, во время кризиса количество их видов увеличивалось, а не сокращалось.

В то же время необходимость перехода на модернизационные «рельсы» и смены сырьевой ориентации на инновационный путь развития, требует корректировки финансовых инструментов поддержки региональной экономики. В связи с этим, основной гипотезой исследования является предположение о том, что действующая система распределения финансовой помощи регионам приводит к консервации существующей структуры экономики, затрудняя ее модернизацию, а потому требует кардинального пересмотра.

Теоретические основы финансовых механизмов стимулирования экономики и социальной сферы описаны в трудах классиков теории общественных финансов. Так, теорема о децентрализации, сформулированной американским экономистом У. Оутсом, гласит, что децентрализованное принятие решений в отношении поставки локального общественного блага эффективнее централизованного, если бюджетная децентрализация не влияет на уровень издержек. Важно отметить, что теорема основывается на предположении о том, что вторичные эффекты между регионами государства отсутствуют, а также на том, что центральное правительство вынуждено быть однородным по отношению ко всем регионам в отдельно рассматриваемом государстве.

В соответствии с гипотезой Тибу наличие большого числа административно-территориальных образований и интенсивной миграции населения способствует Парето-улучшениям бюджетной децентрализации, создающей предпосылки для выявления предпочтений, которые касаются локальных общественных благ.

В Российской Федерации за последние 20 лет осуществлен ряд исследований, отражающих отдельные аспекты данной темы. При этом рассматривались как чисто теоретические вопросы, так и аспекты, связанные с прикладным характером межбюджетных трансфертов. Ряд работ посвящен влиянию форм финансовой поддержки регионов на управленческие решения получателей трансфертов и институциональные изменения по отдельным направлениям предоставления грантов, например, на реформирование системы управления в регионах.

Основные тенденции в сфере финансов общественного сектора в России можно сформулировать следующим образом. Все еще сохраняется высокая степень централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне, что обусловлено специфической структурой доходов федерального бюджета, связанной с рентой от природных ресурсов. На нефтегазовые доходы в 2012-2014 гг. приходилось более половины доходов федерального бюджета. До 2005 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержал норму (в статье 48), в соответствии с которой налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны были составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, но эта норма была отменена, так как разграничение доходов между бюджетами разных уровней, реально имевшее место, не соответствовало указанному нормативу. Уровень дифференциации региональных доходов до предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составляет десятки раз для регионов и до сотен раз для муниципалитетов. При этом, за последние 10 лет не более 25 регионов не получали таких дотаций, остальные являются регионами-реципиентами, а в ряде дотационных регионов доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов стабильно превышает 60% (республики Алтай, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Тыва, Чечня, а также Камчатский край). Отдельного внимания заслуживает ситуация, в которой федеральный бюджет предоставляет региональным бюджетам около 100 видов различных целевых субсидий, что повышает зависимость

социально-экономической политики субъектов Федерации от федерального центра, усложняет для них отчетность.

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 сверх высокая доля в доходах бюджетов демонстрируется Чеченской Республикой. Республика Дагестан, Камчатский край имеют также высокие показатели по двум параметрам. Республика Ингушетия и Республика Тыва получали небольшие объемы безвозмездных трансфертов, но их доля в доходах регионов составила 86 % и 79 % соответственно. Часть субъектов Российской Федерации получили большие объемы трансфертов, однако их доля в собственных доходах менее 20% – г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Красноярский край.

При этом среди регионов с высокой зависимостью от финансовой поддержки велико количество тех, в поддержке которых огромную роль играют безусловные трансферты. Представленное распределение безвозмездной поддержки, вероятнее всего, не отвечает требованиям территориальной справедливости, кроме того, зависимость некоторых регионов в случае отсутствия мотивации к повышению эффективности управления региональными финансами, не приводит к диверсификации экономики и не способствует формированию устойчивого социально-экономического положения в регионах.

Действующая организация системы межбюджетных отношений в России в значительной степени направлена, с одной стороны, на выравнивание финансового положения регионов, а с другой – на значительный контроль за структурой субнациональных расходов. В то же время наличие некоторых видов трансфертов снижает рост прозрачности всей системы и создает отрицательные стимулы для региональных правительств, что негативно влияет на их финансовое положение и снижает эффективность бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи, представляются важными следующие **задачи**:

- сократить количество субсидий, сформировав их по отраслевому принципу одна отрасль (одна государственная программа Российской Федерации) – одна субсидия бюджетам субъектов Российской Федерации;

- изменить требования к субсидиям – предоставить больше полномочий субъектам Российской Федерации в части определения выработке задач и мероприятий по реализации соответствующей отраслевой политики, при этом установить требования по разработке комплексной программы развития данной отрасли/сферы на территории субъекта Российской Федерации;

- разработать субсидии на развитие городской среды и диверсификацию экономики городов, установив требования по разработке комплексной программы развития городов на территории субъекта Российской Федерации;

- увеличить сроки предоставления субсидий как минимум до трех лет, при этом зафиксировать объемы их использования по годам в соответствии с представленными комплексными программами развития;

- закрепить, что субсидии, не использованные субъектом Российской Федерации в отчетном году, сохраняют свое целевое назначение и переносятся на очередной финансовый год;

- определить и зафиксировать механизм и процедуры согласования между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации объектов и объемов софинансирования при предоставлении субсидий с учетом фактического распределения налоговых полномочий, объемов собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также предполагаемого изменения макроэкономической ситуации;

- сократить количество и объем «иных межбюджетных трансфертов» как наименее формализованной части безвозмездных поступлений;

- провести инвентаризацию объемов межбюджетных трансфертов, направляемых на развитие всех специализированных форм поддержки территорий (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, моногородов и др.) и разработать одну субсидию на развитие конкретного вида таких территорий с широким спектром мер по ее использованию в целях развития данных территорий;

- минимизировать объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов как наименее формализованный вид межбюджетных трансфертов.