

УДК 336.151; 336.143

**Ключевые слова:**

бюджеты субъектов Российской Федерации, межбюджетные отношения, сбалансированный бюджет, межбюджетные трансферты, бюджетный дефицит

**М. В. Мильчаков**, к. г. н.,  
регионалист-исследователь,  
независимый эксперт  
(e-mail: milchakovmv@mail.ru)

# Особенности распределения федеральных межбюджетных трансфертов между регионами России

*Анализ изменений в сфере предоставления федеральной помощи показывает, что этап повышенных бюджетных вливаний в региональные бюджеты сменился в последние годы менее активной господдержкой в рамках межбюджетного регулирования. Отмеченный переход вкупе с централизацией доходов и обязательствами по наращиванию социальных расходов сделали условия формирования региональных бюджетов более жесткими и в целом снизили их устойчивость. В условиях замедления экономического развития и ужесточения бюджетных ограничений актуальной задачей становится выработка дополнительных мер по поддержанию устойчивости региональных бюджетов, в том числе на основе уточнения принципов определения объема господдержки и критериев распределения межбюджетных трансфертов.*

**Н**а федеральном уровне действует ряд программных документов, закрепляющих приоритеты развития системы межбюджетных отношений, направления повышения эффективности бюджетных расходов и оптимизации распределения финансовой помощи.

В частности, государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> предусматривает сокращение количества регионов с повышенной долей межбюджетных трансфертов в доходах, ускорение темпов роста расчетной бюджетной обеспеченности у наименее обеспеченных регионов, увеличение доли нецелевой финансовой помощи в федеральной поддержке регионам.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»». Проводится работа по ее актуализации и дополнению новыми мероприятиями.

По причине предоставления широкого спектра межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (дотации, субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты), которые предоставляются по разным критериям и методикам с вариативным учетом различий в бюджетной обеспеченности регионов, ландшафт распределения указанных федеральных средств приобретает сложный характер.

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года<sup>2</sup> в явной форме указан ряд нерешенных проблем: недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных «необеспеченных» мандатов, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Ученые выделяют специфику российских условий. В частности, В. Б. Шуба отмечает, что в «переходных странах структурные диспропорции в экономике усиливают территориальные диспропорции и, соответственно, являются первопричиной масштабного перераспределения ресурсов через бюджетную систему. В таких условиях преимущественно используются элементы централизованной модели межбюджетных отношений»<sup>3</sup>. Т. В. Грицюк подчеркивает, что «несогласованность территориально опосредованных доходов и расходов общественного сектора является следствием неоправданно непропорционального соотношения регионов-доноров и регионов-реципиентов и множественных коллизий вокруг проблемы межбюджетных отношений»<sup>4</sup>.

В периоды замедления экономического развития и усиления бюджетных ограничений мониторинг фактического влияния изменений в сфере межбюджетных отношений и распределения финансовой помощи на положение региональных бюджетов приобретает еще большую актуальность.

Цель данной исследовательской работы состоит в выявлении и оценке современных тенденций и специфики территориальных изменений в сфере предоставления и распределения общей суммы безвозмездной финансовой помощи между регионами, а также в формировании предложений по оптимизации принципов ее предоставления с учетом необходимости поддержания региональных бюджетов в сбалансированном состоянии.

Изменения рассматриваются за период с 2002 по 2014 г. К началу указанного периода наметилась макроэкономическая стабилизация, сформировано базовое бюджетное и налоговое законодательство. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 утверждена Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, в рамках реализации которой проведена работа по уточнению разграничения расходных полномочий между федеральными и региональными властями и форм финансовой поддержки регионов. Как отмечает А. Е. Суглобов, с этого момента начался IV этап формирования межбюджетных отношений, определенный как «развитие бюджетного федерализма (2002–2005 гг.)»<sup>5</sup>.

Особое внимание уделено анализу перемен в бюджетно-финансовом положении субъектов Российской Федерации до и после распределения помощи из федерального бюджета, которая учитывается в их доходах в виде безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее — БП).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

<sup>3</sup> Шуба В. Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: Экономика, 2004. С. 210.

<sup>4</sup> Грицюк Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 207.

<sup>5</sup> Суглобов А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. М.: Юнити-Дана, 2010. С. 62.

В рамках данной работы под федеральной поддержкой, федеральной помощью понимается общий объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Оценка результатов распределения федеральной помощи между бюджетами субъектов Российской Федерации проведена по пяти направлениям, отражающим трансформацию условий формирования региональных бюджетов и использования федеральной поддержки в обеспечении их устойчивости, степень компенсации естественных дисбалансов в уровне социально-экономического развития регионов и сокращения неравенства финансовых возможностей.

Оценочные выводы по выявленным тенденциям и территориальным изменениям в распределении федеральной поддержки даны исходя из авторского понимания ключевых ориентиров, определяющих наличие положительных сдвигов в области компенсации региональных дисбалансов, обеспечения устойчивости субнациональных бюджетов и минимизации дестимулирующего эффекта для стран с федеративным административно-территориальным устройством.

В качестве базовых направлений для проведения оценки выделено следующее.

1. Уровень дифференциации между субъектами Российской Федерации по показателю фактической бюджетной обеспеченности после распределения федеральной поддержки (ключевой ориентир — снижение).

2. Количество субъектов Российской Федерации с бюджетными доходами (далее — БД) существенно ниже среднероссийского значения после предоставления федеральных трансфертов (ключевой ориентир — сокращение).

3. Наличие негативных эффектов при предоставлении федеральной финансовой помощи, когда:

— после распределения указанной поддержки регион с изначально большей финансовой базой начинает уступать другим менее развитым регионам по фактическому уровню бюджетной обеспеченности (ключевой ориентир — минимизация проявлений);

— складывается группа субъектов Российской Федерации, имеющих устойчиво низкие налоговые и неналоговые доходы (далее — ННД) в сочетании с низким (недостаточным) объемом БП (ключевой ориентир — минимизация проявлений).

4. Степень финансовой автономии субнациональных бюджетов по доходам (ключевой ориентир — увеличение при условии достижения ключевого ориентира 5).

5. Степень сбалансированности доходной и расходной частей региональных бюджетов, исходя из уровня бюджетного дефицита (профицита) (ключевой ориентир — сокращение уровня бюджетного дефицита или его сохранение на приемлемом уровне).

### **ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ И РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ БЕЗВОЗМЕЗДНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ**

В 1990-е гг. доля доходов (до предоставления трансфертов) субнациональных бюджетов в общих доходах консолидированного бюджета Российской Федерации постепенно повышалась с 40 до 56 %. Затем отмечалось снижение, связанное преимущественно с ростом федеральных доходов за счет экспортных пошлин. По степени децентрализации доходов Россия была близка к Германии и США, опережая Бразилию, Индию и Мексику<sup>6</sup>.

В последние годы вес консолидированных бюджетов регионов (далее — КБР) в общих налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составляет около 33–34 %, что свидетельствует об усилившейся централизации доходов.

Следует отметить, что до 2004 г. в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ) действовала норма ст. 48, согласно которой при распределении налоговых доходов

<sup>6</sup> Грицюк Т. В. *Фискальный федерализм и межбюджетные отношения*. 2004. С. 148.

по уровням бюджетной системы налоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации должны были составлять не менее 50 % от суммы доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

При этом распределение ННД по уровням бюджетной системы демонстрирует зависимость от общей макроэкономической ситуации, влияющей на поступление различных видов налогов и сборов. Максимальное увеличение веса региональной составляющей отмечалось в 2009 и 2010 гг. (до 36–37 %) и было связано с опережающим снижением налоговых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, в период экономического спада.

В 2009 г. физический объем ВВП страны снизился на 7,8 % по сравнению с предыдущим годом. За этот год федеральные ННД сократились на 21,0 % (с 9,3 до 7,3 трлн руб.), а ННД КБР снизились на 13,6 % (с 4,9 трлн до 4,2 трлн руб.). В 2014 г. объем ННД КБР достиг 7,2 трлн руб., федерального бюджета — 14,4 трлн руб.

В кризисный период произошли также структурные изменения в доходной базе регионов. Если в 2006–2008 гг. в структуре общих доходов КБР (с учетом БП) доминировал налог на прибыль организаций с долей 28–30 %, то в 2009–2010 гг. его вес снизился до 18 % (в 2009 г.) и до 23,2 % (в 2010 г.), а на первое место вышел налог на доходы физических лиц с долей 28,1 % в 2009 г. и 27,4 % в 2010 г.

В течение рассматриваемого периода минимальный уровень БП в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации относительно ВВП отмечался в 2004–2006 гг. и за последние несколько лет (2,2–2,3 %), рис. 1<sup>7</sup>. В 2008–2011 гг. данный показатель имел повышенные значения с локальным максимумом на уровне 3,8 % в 2009 г., после которого отмечалось устойчивое снижение. Масштаб безвозмездной помощи на фоне общих расходов из федерального бюджета после 2009 г. также сокращался. Если в 2002–2009 гг. показатель составлял 13,5–15,5 %, то в 2013–2014 гг. показатель был немногим более 11 %.

Рисунок 1

**Объем безвозмездных поступлений бюджетов субъектов РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ относительно расходов из федерального бюджета и ВВП**



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Примечание: при расчете общих показателей за 2005, 2006 и 2007 гг. нейтрализовано влияние «отрицательных» межбюджетных трансфертов, перечисленных из региональных бюджетов в федеральный бюджет.

<sup>7</sup> При составлении графиков использовалась общедоступная официальная статистическая информация по данным Минфина России, Федерального казначейства и Росстата. При отсутствии такой информации, в случае повышенных рисков возникновения статистических искажений, а также с учетом установленной временной шкалы с более детализированным рассмотрением изменений последних лет, данные за отдельные годы на графиках не приводятся.

В 2005–2009 гг. происходило существенное (до 35–36 % в год) увеличение объема БП в доходах региональных бюджетов. В 2008 г. их объем превысил 1,0 трлн руб. В последующий период, 2010–2014 г., тенденция ежегодного роста была сломлена и в отдельные годы объем БП сокращался (в 2010 г. — на 6,2 %, в 2013 г. — на 6,6 %).

В 2014 г. в общем объеме БП региональных бюджетов около 45,6 % составляли дотации, 24,4 % — субсидии на софинансирование расходов, 18,6 % — субвенции на осуществление делегируемых полномочий, 10,7 % — иные межбюджетные трансферты<sup>8</sup>.

Анализ изменений среднедушевых БД субъектов Российской Федерации и БП в сопоставимых ценах (относительно уровня 2002 г.) дает следующую картину. Объем БД на душу населения в 2014 г. в сравнении с 2002 г. в реальном выражении (с учетом инфляции при пересчете в сопоставимых ценах 2002 г.) вырос на 110,5 %, при этом максимум был достигнут в 2008 г. (232,1 % к уровню 2002 г.). В последние годы отмечалось снижение: в 2012 г. — на 1,5 п. п., в 2013 г. — на 15,0 п. п., в 2014 г. — на 3,7 п. п. В 2014 г. среднедушевой размер БП относительно 2002 г. увеличился на 77,3 %, максимальный показатель отмечен в 2009 г. (236,6 % к уровню 2002 г.), существенное снижение происходило в 2012–2014 гг.: в 2012 г. — на 16,9 п. п., в 2013 г. — на 26,1 п. п., в 2014 г. — на 5,3 п. п..

Доля БП в структуре доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, начиная с пикового уровня 2009 г. (более 30 %), устойчиво снижалась и стабилизировалась в последние годы на отметке 21–22 %. Нецелевые межбюджетные трансферты (сумма дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности) формировали от 7,0 до 11,5 % доходов региональных бюджетов, причем за 2012–2014 гг. эта доля выросла. В 2014 г. общий объем БП бюджетов субъектов Российской Федерации от других бюджетов бюджетной системы составил 1672,3 млрд руб., в т. ч. нецелевая финансовая помощь — 762,4 млрд руб. (10 % от объема региональных доходов, или 45,6 % от объема БП).

Получателями основного объема БП на протяжении 2000-х гг. были московская столичная агломерация, регионы с особым форматом отношений с центром (республики Чеченская и Дагестан), крупные по численности населения южные аграрные регионы (Краснодарский край и Ростовская область), северные территории с повышенными издержками жизнеобеспечения (Республика Саха). К изменениям следует отнести выход из данного перечня поволжских республик Татарстан и Башкортостан, а также появление в списке нового лидера — Республики Крым. На первую десятку регионов приходилось 30–36 % общего объема федеральной помощи.

Таким образом, рассматриваемый период в целом характеризуется смещением в сторону централизации ННД, а также активным наращиванием федеральной поддержки в первой половине 2000-х гг. и ее сокращением относительно ВВП и общих федеральных расходов после 2009 г. Доля расходов федерального бюджета, направляемых для поддержания устойчивости региональных бюджетов, за последние годы сократилась. Среднедушевые региональные БД и безвозмездная помощь в форме федеральных межбюджетных трансфертов в 2012–2014 гг. снижались, условия для формирования региональных бюджетов в целом стали более жесткими. Локализация основного объема федеральной помощи характеризуется относительной устойчивостью.

<sup>8</sup> В отчетности Федерального казначейства за 2014 г. специфично отражаются данные по регионам Крымского федерального округа, что ухудшает точность подобных оценок.

## ИЗМЕНЕНИЯ В РАСПРЕДЕЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ БЕЗВОЗМЕЗДНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПОЛОЖЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Итоги преобразований в области межбюджетных отношений и распределения федеральной финансовой поддержки оценивались на основе анализа открытых официальных количественных данных Федерального казначейства. При изучении изменений и выполнении расчетов из общего объема БП вычитались субвенции, которые используются исключительно в целях финансирования делегируемых субъектам Российской Федерации федеральных полномочий и не могут направляться на иные цели.

При вычислениях использовались консолидированные данные субнациональных бюджетов, включающие региональный и муниципальный уровни бюджетной системы. Такой подход позволяет объективно устанавливать изменения при перераспределении ресурсов в системе «центр — регионы», нивелируя региональную специфику регулирования финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями. Исключение сделано для анализа изменений в сфере бюджетного дефицита — использовались данные по бюджетам субъектов Российской Федерации, чтобы минимизировать риски статистических искажений при анализе.

Оценка изменений проводилась в сопоставимых условиях административно-территориального деления: при расчетах использованы агрегированные показатели для объединенных субъектов Российской Федерации, в состав которых вошли ранее существовавшие автономные округа. В 2014 г. в качестве новых административно-территориальных единиц учтены Республика Крым и г. Севастополь.

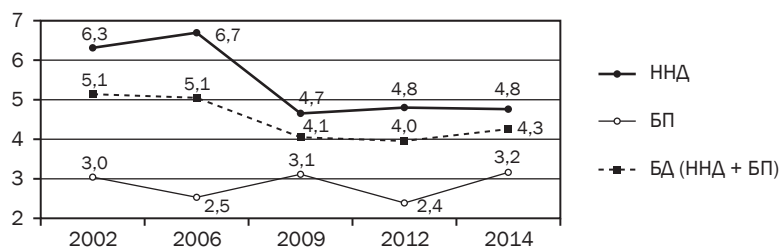
Удельные показатели в пересчете на душу населения корректировались на стоимость жизни в регионе. Для этого использовался показатель «стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг», определяемый Росстатом.

### Направление 1. Дифференциация между субъектами Российской Федерации по уровню фактической бюджетной обеспеченности после распределения федеральной поддержки

Региональная дифференциация по среднему уровню фактической обеспеченности БД (после распределения федеральных межбюджетных трансфертов) за 2002–2014 гг. снизилась (рис. 2). В последние годы этот удельный показатель по десяти наиболее обеспеченным регионам примерно в четыре раза превышал аналогичный показатель десяти наименее обеспеченных территорий. Этот эффект во многом был достигнут благодаря снижению душевых межрегиональных различий по уровню ННД, дифференциация по которым сократилась более существенно.

Рисунок 2

### Дифференциация между десятью наиболее обеспеченными и десятью наименее обеспеченными регионами по уровню налоговых и неналоговых доходов (ННД), безвозмездных поступлений (БП) и общего объема бюджетных доходов (БД = ННД + БП)



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.



**Направление 2. Количество субъектов Российской Федерации с БД существенно ниже среднероссийского значения после предоставления федеральных трансфертов**

Анализ трансформации по данному компоненту проводился на основе разбиения регионов на группы, исходя из показателя среднедушевых доходов КБР, отнесенных к среднероссийскому значению за каждый год. Распределение регионов по уровню бюджетных доходов на душу населения оставалось достаточно стабильным: четверть регионов имели бюджетную обеспеченность выше среднероссийского уровня, остальные — ниже (рис. 3). Количество субъектов Российской Федерации с минимальными доходами (менее 60 % от среднероссийского значения) снизилось. В последние годы эту категорию образовывали три субъекта Российской Федерации (республики Кабардино-Балкарская, Дагестан и Ставропольский край). Максимальным уровнем бюджетной обеспеченности характеризуются удаленные малонаселенные северные территории (с учетом корректировки на стоимость жизни) и нефтегазодобывающие регионы.

Рисунок 3



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

**Направление 3. Наличие негативных эффектов при предоставлении федеральной финансовой помощи**

К негативным явлениям, возникающим при распределении финансовой поддержки, следует отнести случаи, когда регионы с изначально более высоким уровнем среднедушевых ННД бюджетов после распределения межбюджетных трансфертов начинают уступать по среднедушевому уровню итоговой фактической бюджетной обеспеченности изначально менее обеспеченным.

При всем многообразии причин (специфика критериев отбора регионов при предоставлении межбюджетных трансфертов, наличие программно-целевых механизмов по отдельным регионам, чрезмерная прогрессивность или ограниченная дискретность шкал поддержки, особенности учета факторов удорожания бюджетных услуг по регионам и пр.) такие обстоятельства дестимулируют субъекты Российской Федерации в вопросе привлечения частных инвестиций и наращивания собственной налоговой базы. Отдельно следует выделить проблему возросшего количества иных межбюджетных трансфертов (в 2014 г. их предоставлялось более 50), которые не всегда распределяются по формализованным методикам, а также значительное количество узкоцелевых межбюджетных субсидий (в 2014 г. из федерального бюджета профинансировано 92 межбюджетные субсидии).

Чем больше количество субъектов Российской Федерации, у которых ранг (место) в рейтинге по показателю среднедушевой фактической бюджетной обеспеченности (с учетом БП) отличается от ранга в рейтинге по показателю ННД на душу населения, тем большее распространение приобретает отмеченный дестимулирующий фактор среди регионов и выше объем ресурсов, перераспределяемых без должного учета их налогового потенциала. Величина разницы между двумя рангами по двум указанным показателям одного региона определяет силу отрицательного стимула.

Данные за 2002–2014 гг. свидетельствуют о том, что величины изменения региональных рангов до и после распределения федеральной помощи в целом не подвержены сильным колебаниям, но при этом в 2009 г. перераспределение рангов было более масштабным (рис. 4). Относительно выражена тенденция увеличения количества субъектов Российской Федерации со снижением ранга после распределения безвозмездной помощи на 10 и более позиций; доля таких регионов от их общего числа около трети. В последние годы предоставление финансовой помощи позволяет серьезно улучшить положение около 1/10 регионов (повышение ранга на 20 и более позиций). Это республики юга Сибири, республики Чеченская и Ингушетия, в 2014 г. — Республика Крым и г. Севастополь.

Рисунок 4

**Влияние распространения безвозмездных поступлений на изменение положения региона по общим бюджетным доходам на душу населения относительно налоговых и неналоговых доходов на душу населения (изменение ранга)**



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Анализ территориальных особенностей предоставления федеральных межбюджетных трансфертов в увязке с бюджетно-финансовым положением регионов позволяет выделить два феномена, свидетельствующих о признаках недостаточного финансового участия центра в развитии отдельных регионов. В обоих случаях для субъектов Российской Федерации характерны устойчиво низкие среднедушевые ННД, а также низкий итоговый уровень фактической бюджетной обеспеченности на душу населения с учетом БП (ниже 70 % от среднероссийского значения). Только в первом случае регионы имеют объем БП на душу населения ниже среднероссийского значения (табл. 1), а во втором — выше среднероссийского уровня, но превышение нейтрализуется низкими налоговыми доходами (табл. 2).

В первую группу регионов вошли три крупных по численности населения субъекта Российской Федерации с выраженной аграрной специализацией. Вторая группа, имеющая относительно первой группы более высокий среднедушевой уровень БП на фоне более низких налоговых доходов, включает регионы центральной части России и Поволжья (с кризисными депрессивными отраслями), а также северокавказские республики с аграрно-бюджетным типом экономики.



Специфика положения вышеуказанных регионов определяется слабой частной инвестиционной активностью, а в случае депрессивных регионов центра России и Поволжья — отсутствием на федеральном уровне специализированных программных инструментов поддержки.

Таблица 1

**Регионы с пониженным общим уровнем БД на душу населения, для которых характерно устойчивое сочетание относительно невысоких ННД на душу населения и БП на душу населения (показатели в % к среднероссийскому значению)**

№	Наименование субъекта Российской Федерации	2002		2006		2009		2012		2014		Доходы КБР на душу населения в среднем за период (без субвенций)
		ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	
1	Ростовская область	51,9	97,8	46,6	92,7	58,4	92,8	62,4	73,7	61,5	75,5	61,3
2	Воронежская область	45,1	94,7	48,2	85,1	59,2	84,8	64,2	96,6	66,7	80,1	62,0
3	Волгоградская область	69,2	46,5	64,4	69,5	69,5	77,2	62,6	67,2	63,9	79,9	66,3

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Таблица 2

**Регионы с пониженным общим уровнем БД, характеризующиеся устойчивым сочетанием пониженных ННД на душу населения и объемом БП на душу населения выше среднероссийского значения, % к среднероссийскому значению**

№	Наименование субъекта Российской Федерации	2002		2006		2009		2012		2014		Доходы КБР на душу населения в среднем за период (без субвенций)
		ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	ННД	БП	
1	Республика Дагестан	14,6	248,3	11,3	227,1	18,0	211,7	19,3	222,3	21,2	236,1	53,1
2	Кабардино-Балкарская Республика	26,6	269,9	26,3	242,5	43,8	178,1	32,6	178,7	34,9	192,3	63,0
3	Ивановская область	41,8	228,7	44,1	178,2	51,0	128,0	48,1	131,3	48,2	138,3	65,8
4	Брянская область	48,9	180,9	43,3	165,2	49,2	125,8	53,2	125,7	49,5	174,5	66,5
5	Чувашская Республика	50,1	182,5	52,3	162,5	53,6	134,5	54,7	117,1	55,5	126,9	68,8
6	Республика Адыгея	36,1	305,3	26,5	239,8	38,2	204,0	43,3	189,7	47,1	158,7	69,2
7	Пензенская область	38,8	184,8	44,3	174,0	58,6	137,8	54,1	170,2	56,8	148,4	69,5

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

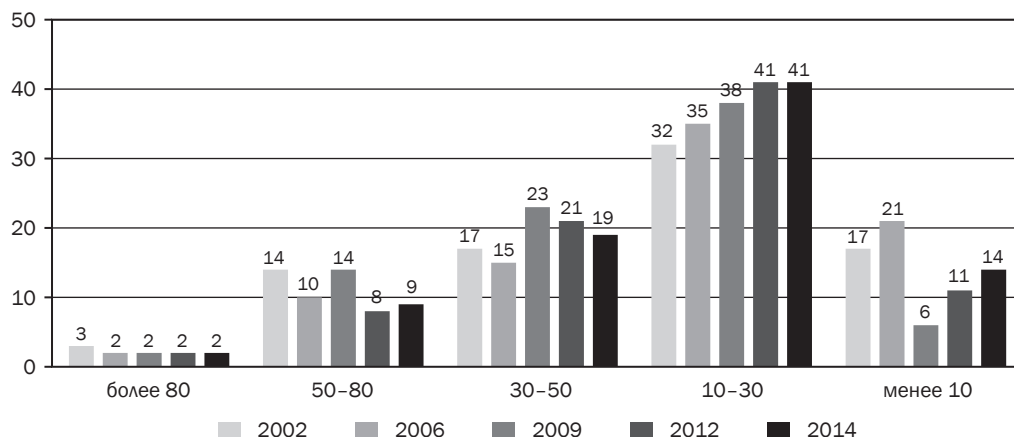
**Направление 4. Степень финансовой автономии субнациональных бюджетов по доходам**

Степень финансовой автономии регионов определяется уровнем децентрализации доходов, способностью субъектов Российской Федерации самостоятельно исполнять установленные законодательством полномочия и финансировать предоставление бюджетных услуг за счет закрепленных за ними источников доходов, в первую очередь налоговых.

Статья 31 БК РФ вводит «рамочный» принцип самостоятельности бюджетов, предусматривающий обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов.

Рисунок 5

**Распределение регионов по доле безвозмездных поступлений в структуре доходов консолидированных бюджетов (без учета субвенций, %)**



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Ряд исследователей подчеркивает значимость реальной правовой автономии и самостоятельности регионов в сфере регулирования обеспеченности собственными налоговыми доходами. В частности, В. Б. Шуба отмечает, что важным критерием являются «полномочия субнациональных властей по введению собственных налогов»<sup>9</sup>.

Анализ изменения состава групп, разбитых по доле федеральных трансфертов в КБР, демонстрирует сокращение количества регионов с повышенной (50–80 %) долей помощи (рис. 5). Отмечается увеличение количества территорий с максимальной финансовой автономией после сжатия данной группы в 2009 г., а также постепенный рост числа регионов с умеренной долей БП в доходах КБР (10–30 %). В 2014 г. максимальную федеральную помощь в долевом выражении получили республики Крым и Ингушетия.

**Направление 5. Степень сбалансированности доходной и расходной частей региональных бюджетов, исходя из уровня бюджетного дефицита (профицита)**

Важным индикатором, отражающим сбалансированность субнациональных бюджетов, является размер бюджетного дефицита. В условиях Российской Федерации использование субъектами Российской Федерации заимствований (привлечение кредитов, эмиссия ценных бумаг) отражается как источник финансирования регионального дефицита.

БК РФ устанавливает ограничения по предельному уровню регионального и муниципального бюджетного дефицита с учетом зависимости от финансовой поддержки. Для регионов уровень дефицита не должен превышать 15 % годового объема доходов без учета БП, для регионов с долей дотаций выше 40 % в собственных доходах – 10 %.

В последние годы отмечается существенное увеличение совокупного дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации, что свидетельствует о снижении устойчивости региональных бюджетов (рис. 6).

<sup>9</sup> Шуба В. Б. *Формирование и развитие межбюджетных отношений*. С. 208.



Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Усредненный уровень бюджетного дефицита региональных бюджетов в 2014 г. составил 6,6 % доходов без учета БП. Бюджетный дефицит в 2009 г. имели 58 субъектов Российской Федерации, в 2012 г. — 60, а в 2014 г. — 75. Из 75 регионов 41 имел уровень дефицита менее 15 %, 30 — от 15 до 30 %, 4 — более 30 %. Максимальный размер дефицита относительно доходов отмечался в регионах Дальнего Востока (Амурская и Магаданская области, Еврейская АО), а также в Карачаево-Черкесской Республике. Кроме того, повышенный уровень бюджетного дефицита имели Костромская и Курганская области, республики Удмуртская и Тыва, Забайкальский край.

Счетная палата Российской Федерации констатирует недостаток средств консолидированных бюджетов, необходимых для реализации субъектами Российской Федерации указов от 7 мая 2012 г., который за 2013 г. оценивается в 15 %, за 2014 г. — в 34,1 % (по итогам 9 месяцев 2014 г.)<sup>10</sup>. Сбалансированность региональных бюджетов также ухудшает сохранение нефинансируемых федеральных мандатов, к числу которых отнесены обязательства регионов по уплате страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения<sup>11</sup>. У части регионов сократились поступления по налогу на прибыль организаций в условиях введения института консолидированных групп налогоплательщиков. По оценкам Минфина России, за 2014 г. у 53 регионов поступления налогов на прибыль выросли на 61,9 млрд руб., у 32 — снизились на 127 млрд<sup>12</sup>.

### **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОДХОДОВ И КРИТЕРИЕВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ БЮДЖЕТАМ РЕГИОНОВ**

На фоне централизации ННД в федеральном бюджете, снижения федеральных расходов на поддержку регионов отмечалось общее снижение сбалансированности субнациональных бюджетов. Серьезные перемены произошли после 2009 г., когда период активного наращивания объема трансфертов сменился их умеренным номинальным ростом

<sup>10</sup> Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году. С. 69.

<sup>11</sup> Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 17.

<sup>12</sup> Холдингам могут запретить объединять налоги до 2018 года / Ведомости (<http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/06/03/594883-holdingam-mogut-zapretit-obedinyat-nalogi-do-2018-goda>).

и секвестром в отдельные годы. Среднедушевые региональные бюджетные доходы за 2012–2014 гг. при пересчете в сопоставимые цены 2002 г. снизились на 20,2 п. п (с 230,7 % от уровня 2002 г. в 2011 г. до 210,5 % в 2014 г.), а безвозмездная помощь — на 48,4 п. п (с 225,7 % от уровня 2002 г. в 2011 г. до 177,3 % в 2014 г.). Это свидетельствует об ужесточении условий формирования и исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации при наращивании бюджетного дефицита. Состав регионов, аккумулирующих максимальный объем безвозмездной помощи, стабильный, последнее значительное изменение связано с существенной поддержкой Республики Крым. В стране возросло число регионов с меньшей зависимостью от поддержки центра.

К неоднозначным трансформациям следует отнести сокращение межрегиональной дифференциации по уровню фактической бюджетной обеспеченности (с учетом поступления федеральных трансфертов при сопоставимых условиях административно-территориального деления), поскольку оно произошло отчасти ввиду сокращения региональной налоговой базы. За счет финансовой помощи в целом удалось «подтянуть» наименее обеспеченные субъекты Российской Федерации. Но при этом в последние годы усилились дестимулирующие эффекты, когда менее обеспеченные регионы после федеральной подпитки опережают более самодостаточные и развитые территории. Особо следует выделить проблему депрессивных регионов центра России и Поволжья, по которым отсутствуют специализированные инструменты развития и текущая поддержка которых относительно невелика.

Исходя из выявленных тенденций, можно сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию подходов к предоставлению федеральной финансовой помощи.

1. В условиях возросшей централизации доходов и роста совокупного регионального дефицита при определении минимального объема федеральной поддержки регионам целесообразно исходить из использования индикативного параметра как доли средств федерального бюджета или ВВП, подлежащих распределению между субъектами Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов с учетом различных сценариев развития макроэкономической ситуации. Отметим, что на определенном этапе эволюции межбюджетных отношений объем фонда финансовой поддержки регионов определялся как часть налоговых доходов федерального бюджета: в 1996 и 1997 гг. он формировался за счет 15 % общего объема налоговых поступлений в федеральный бюджет, контролируемых налоговыми органами<sup>13</sup>.

Такой принцип позволит более системно подходить к расчету объема средств, необходимых для компенсации вертикального дисбаланса и поддержания устойчивости региональных бюджетов, в рамках бюджетного планирования на федеральном уровне. Основаниями для увеличения такой доли могут являться рост объема расходных полномочий на субнациональном уровне при уточнении разграничения полномочий, перераспределение налоговых и неналоговых доходов в пользу центра, увеличение прогнозируемого дефицита региональных бюджетов.

Определение вышеуказанной границы является предметом отдельной дискуссии, если иметь в виду сложности в установлении и использовании общих нормативов региональных расходов, вопросы приоритизации федеральных расходов, политический компонент и пр. Так, если бы в 2014 г. сумма БП регионов составляла 3 % ВВП (на уровне 2010 и 2011 гг.), то объем финансовой поддержки в указанном году был бы примерно на 470 млрд руб. выше, или на треть превышал фактически сложившийся объем федеральной помощи.

Можно выделить несколько проблемных аспектов использования индикативного уровня федеральных расходов для определения объема финансовой помощи регионам. Во-первых, имеется практика применения инструментов регионального развития вне рамок

<sup>13</sup> Суглобов А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. С. 126.

формализованных межбюджетных отношений между центром и регионами. Во-вторых, в ходе бюджетного процесса отраслевые федеральные органы исполнительной власти формируют предложения по объему бюджетных ассигнований, в т. ч. по межбюджетным трансфертам, руководствуясь отраслевыми и ведомственными интересами.

В связи с этим на первоначальном этапе принцип гарантированной доли федеральных расходов можно апробировать при определении минимального объема нецелевой финансовой помощи регионам в форме дотаций, который в дальнейшем может быть распространен и на другие формы межбюджетных трансфертов.

2. С учетом ограниченности бюджетных ресурсов необходимо продолжить работу по повышению эффективности предоставления и использования межбюджетных трансфертов, адресной поддержке проблемных регионов в рамках следующих направлений:

— консолидация (объединение) узкоотраслевых межбюджетных трансфертов и переход к их предоставлению в форме широкоцелевых межбюджетных трансфертов секторальной поддержки, в особенности межбюджетных субсидий в рамках государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., при распределении которых следует учитывать показатель расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

— улучшение условий для эффективного использования средств межбюджетных трансфертов субъектами Российской Федерации за счет планирования бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год только при наличии утвержденных методик их предоставления, оптимизации порядка использования образовавшихся кассовых остатков межбюджетных трансфертов регионами в части их возврата в федеральный бюджет по итогам отчетного периода с учетом достижения целевых показателей без «промежуточного» возврата в федеральный бюджет после завершения финансового года;

— создание дополнительных стимулов для развития депрессивных регионов с учетом их текущей относительно невысокой федеральной поддержки в подушевом выражении и формирование отдельного программного механизма ревитализации таких регионов со специфичным набором проблем.

## **Библиография**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».
5. Грицок Т. В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Финансы и статистика, 2004.
6. Суглобов А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации. М.: Юнити-Дана, 2010.
7. Шуба В. Б. Формирование и развитие межбюджетных отношений. М.: Экономистъ, 2004.
8. Дерюгин А. Н., Назаров В. С., Мамедов А. А. Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 3.
9. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2014 году (рассмотрен и утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 17 апреля 2015 г. № 15К (1026)).
10. Холдингам могут запретить объединять налоги до 2018 года [Электронный ресурс] / Ведомости. Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/06/03/594883-holdingam-mogut-zapretit-obedinyat-nalogi-do-2018-goda>.