

Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки

Аннотация

Усиление бюджетных ограничений на федеральном уровне, наличие высокодотационных регионов со слабой собственной доходной базой, на поддержание финансовой устойчивости которых требуется все большая доля ресурсов, обуславливают необходимость анализа эффективности и результативности используемых мер поддержки. В статье на основе официальной статистики из открытых источников анализируется специфика экономического и бюджетно-финансового положения высокодотационных регионов с учетом особенностей организации бюджетного процесса по данной группе субъектов Российской Федерации. Рассматриваются механизмы предоставления текущей финансовой помощи в форме дотаций и меры инвестиционной поддержки в рамках реализации федеральных целевых программ и функционирования особых экономических зон. Сформулированы предложения по совершенствованию данных инструментов поддержки. Использование результатов исследования позволит создать дополнительные стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов и сокращения уровня дотационности регионов.

Ключевые слова:

высокодотационные регионы, дотации, межбюджетные субсидии, межбюджетные трансферты, региональное выравнивание, федеральные целевые программы, особые экономические зоны

JEL: H61, H77, R58

В условиях нарастания бюджетных ограничений актуализируется вопрос повышения эффективности бюджетных расходов как на федеральном, так и на региональном уровнях. В зоне особого внимания оказываются субъекты РФ, концентрирующие значительный объем федеральной финансовой помощи, в бюджетах которых значительную долю составляют федеральные межбюджетные трансферты.

Повышенная доля финансовой помощи центрального правительства в региональных доходах сигнализирует о том, что налоговые и неналоговые доходы, собираемые на территории субъекта РФ, лишь частично покрывают имеющиеся расходные обязательства. Налоговый потенциал, в свою очередь, зависит от уровня развития региональной экономики, а расходы — от затратной специфики территории (ее определяют инфраструктурная освоенность, демографическая структура, система расселения).

Таким образом, увеличение количества регионов с низкой самообеспеченностью доходами, при прочих равных условиях, может быть следствием недостаточно активного использования внутреннего потенциала территорий и неэффективной модели управления, низкой частной инвестиционной активности, особенностей институциональной среды. Основную часть выделенной группы формируют регионы со слаборазвитой экономикой, а также структурно кризисные депрессивные территории.

Однако высокая доля трансфертов в отдельных случаях может свидетельствовать и об особом внимании центра к проблемам региона (к примеру, в рамках реализации «территориальных» федеральных целевых программ). Такой эффект часто наблюдается при подготовке к крупным международным мероприятиям, которые требуют больших вливаний из федерального бюджета. Наличие «трансфертной подушки» позволяет иметь менее

волатильную доходную базу, мягче проходить экономические и отраслевые кризисы. Вместе с тем чрезмерная зависимость снижает степень самостоятельности региональных властей, в том числе при распоряжении бюджетными средствами.

В случае расфокусированной компенсации дисбалансов в рамках межбюджетного регулирования, недостаточно формализованного и прозрачного распределения финансовой помощи расширение географии высокодотационных регионов и увеличение глубины финансовой зависимости могут создавать отрицательные стимулы для их самостоятельного развития (с опорой на внутренние ресурсы), тормозить модернизацию институциональной среды, способствовать закреплению межрегиональных различий в экономической сфере, поощрять иждивенческие настроения и повышать коррупционные риски в бюджетном секторе.

По мнению автора, государственную поддержку регионов с пониженным бюджетно-финансовым потенциалом следует осуществлять с учетом вышеуказанных особенностей и рисков, имея в виду следующие **принципы**:

- к таким регионам должны предъявляться повышенные требования в части эффективности и результативности использования бюджетных средств;
- механизм предоставления межбюджетных трансфертов должен учитывать меньшие бюджетно-финансовые возможности, но не создавать отрицательных стимулов для развития;
- в отдельных случаях целесообразно применять программно-целевой подход, ориентированный на комплексное социально-экономическое развитие;
- меры поддержки, по возможности, должны предусматривать активизацию внутреннего экономического потенциала территории, способствовать сбалансированности территориальных бюджетов;
- с учетом различий в уровне освоенности и населенности территорий, положения в логистических и хозяйственных связях необходимо применять различные варианты инфраструктурного обустройства и модели оказания бюджетных услуг.

Целью статьи является формирование предложений по совершенствованию механизмов оказания финансовой помощи высокодотационным регионам на основе анализа существующей модели поддержки и принципов, выделенных автором.

В статье поставлены следующие исследовательские **задачи**:

- проанализировать состав высокодотационных регионов и специфику их социально-экономического и бюджетно-финансового положения;
- рассмотреть особенности формирования и исполнения бюджетов высокодотационных регионов, финансирования расходов;
- оценить существующие механизмы предоставления финансовой помощи с учетом характеристик высокодотационных регионов и стимулов развития;
- определить направления по совершенствованию модели поддержки высокодотационных регионов.

На федеральном уровне стабилизация и сокращение количества высокодотационных регионов является одним из приоритетов. Так, в соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» планируется, что количество высокодотационных регионов в 2015–2019 гг. не превысит восьми, а к 2020 г. сократится до семи¹.

Согласно п. 4 ст. 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) в отношении субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»».

в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, устанавливаются серьезные бюджетные ограничения. В 2016 г. эти ограничения распространялись на восемь регионов². С учетом бюджетного законодательства под «высокодотационными субъектами Российской Федерации» (далее — ВДС) в настоящей статье понимаются регионы, у которых средний показатель доли дотаций в собственных доходах (сумма налоговых и неналоговых доходов (далее — ННД), а также безвозмездных поступлений, за исключением субвенций) консолидированного бюджета в 2002–2015 гг. превышал 40 %. Такой подход позволяет выделить регионы, устойчиво зависимые от трансфертной поддержки центра в рамках финансирования текущих первоочередных расходов, с учетом бюджетных ограничений и того, что целевые трансферты в ряде случаев предоставляются на реализацию крупных федеральных проектов (субсидии) и финансирование делегируемых полномочий (субвенции).

Анализ динамики изменений бюджетно-финансового положения ВДС в контексте межбюджетных отношений охватывает последнее десятилетие. Расчеты и количественные оценки произведены на основе открытых официальных статистических данных Минфина России, Минэкономразвития России, Федерального казначейства, Росстата и Счетной палаты РФ.

ХАРАКТЕРИСТИКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ

За 2002–2015 гг. средняя по субъектам Российской Федерации доля дотаций в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов (далее — КБР) варьировалась в пределах 7–12 %, максимальные уровни, как правило, отмечались в периоды ухудшения экономической ситуации (в частности, в 2009 и 2014 гг.). В рассматриваемый период у 23 регионов в разные годы указанный показатель превышал 40 % (табл. 1) — выделено серым. До 2008 г. имела место тенденция по сокращению таких регионов (с 18 до 5), в последующие годы их число стабилизировалось на уровне 6–9.

Таблица 1

Субъекты РФ с максимальной долей дотаций в структуре собственных доходов КБР (более 40 %) за 2002–2015 гг.

№	Наименование субъекта Российской Федерации	Доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %														Средний уровень дотации за период
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1	Псковская обл.	43	38	30	30	24	21	21	23	23	19	18	17	16	24	
2	Респ. Калмыкия	42	29	19	32	31	29	28	27	30	27	23	33	31	29	
3	Респ. Адыгея	42	36	44	45	49	42	34	38	34	29	25	28	27	36	
4	Респ. Дагестан	69	70	69	63	60	57	47	51	52	47	48	55	56	57	
5	Кабардино-Балкарская Респ.	51	59	56	45	42	36	32	36	33	26	27	35	35	39	
6	Респ. Северная Осетия — Алания	50	60	51	40	35	35	34	36	33	34	36	39	39	39,9	
7	Респ. Ингушетия	72	64	67	58	65	61	50	65	53	50	43	45	43	56	
8	Карачаево-Черкесская Респ.	52	55	46	44	50	43	40	43	34	33	39	35	39	42	
9	Чеченская Респ.	65	75	33	58	54	74	33	49	50	58	55	70	70	58	

² Приказ Минфина России от 29 октября 2015 г. № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

№	Наименование субъекта Российской Федерации	Доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %														Средний уровень дотации за период
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
10	Респ. Марий Эл	45	42	35	32	31	28	24	26	24	25	24	28	26	22	29
11	Пензенская обл.	41	37	27	32	28	22	22	23	20	16	15	20	18	18	24
12	Курганская обл.	46	42	39	38	32	29	27	30	24	25	24	27	29	26	31
13	Респ. Бурятия	46	45	41	37	33	34	32	39	35	28	29	29	33	31	35
14	Респ. Тыва	71	70	71	71	68	64	62	65	64	62	49	60	60	65	64
15	Алтайский край	53	50	43	42	37	30	28	31	27	24	22	23	21	20	32
16	Респ. Алтай	47	53	47	53	53	51	52	49	51	43	48	50	44	52	49
17	Забайкальский край	43	37	33	33	15	25	25	25	22	20	19	25	25	23	26
18	Камчатский край	26	36	38	49	42	43	38	45	53	56	58	57	58	55	47
19	Магаданская обл.	23	16	14	35	32	33	40	45	43	35	32	32	32	23	31
20	Еврейская АО	58	59	50	43	37	33	26	29	26	29	25	23	26	29	35
21	Чукотский АО	18	29	13	14	61	68	51	41	20	25	18	14	42	35	32
22	г. Севастополь													55	37	46
23	Респ. Крым													58	45	52
	Российская Федерация	12	12	9	10	8	7	7	10	9	8	7	8	9	7	8,7

Примечание: средний уровень дотационности для Республики Крым и г. Севастополя рассчитан за период 2014–2015 гг., для остальных регионов — за 2002–2015 гг.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

Следует отметить, что в начале 2000-х гг. высоким уровнем дотационности отличались старопромышленные структурно-кризисные регионы (Псковская и Курганская области, Республика Марий Эл, Забайкальский край), у которых в последующий период происходило снижение доли дотаций в КБР. Кроме того, 2000-е гг. характеризовались рядом административно-территориальных преобразований по укрупнению регионов, в результате которых упразднено шесть субъектов РФ, три из которых имели низкую обеспеченность собственными доходами.

К категории ВДС могут быть отнесены девять субъектов Российской Федерации (табл. 2), которые имели устойчиво высокую зависимость от финансовой помощи (средний уровень дотационности за период превышал 40 %). Максимальную усредненную долю дотаций за весь период имела Республика Тыва (более 60 %).

В девяти выделенных ВДС в 2015 г. проживали 5,8 % граждан страны. Основную часть ВДС составляют регионы Северного Кавказа и Южной Сибири. Две трети этой группы формируют субъекты Российской Федерации с численностью населения до 500 тыс. человек, что снижает возможности экономии на масштабе и обуславливает относительное удорожание единицы бюджетной услуги. Повышение издержек также связано с характерной для этих регионов пересеченной и горной местностью, повышенной сейсмичностью, а в случае Камчатского края — существенной транспортной удаленностью от основных ресурсоснабжающих баз. Перечень ВДС, начиная с 2014 г., дополнили Республика Крым и г. Севастополь. Два последних субъекта РФ несут повышенные издержки, связанные с переходом на общероссийские стандарты, необходимостью перестройки ряда систем логистики, ресурсоснабжения и жизнеобеспечения.

Доля ВДС в совокупном ВРП в 2005–2013 гг. составляла 1–2 % (отмечалась тенденция к увеличению). К положительным тенденциям за рассматриваемый период следует отнести сокращение отставания ВДС от среднероссийского уровня душевого валового регионального продукта, хотя данный показатель по группе ВДС по-прежнему относительно

невелик. Опережающий среднероссийскую динамику (на 1–3 п. п.) прирост ВРП по группе ВДС отмечался в 2012–2014 гг. Лидерами выступили Чеченская Республика, республики Дагестан и Ингушетия. Отмеченные обстоятельства создают некоторые предпосылки для относительного увеличения налогового потенциала. Показатели социального благополучия также в целом демонстрировали положительную динамику, создавая потенциальную основу для снижения затрат на социальную политику.

В структуре экономики большинства ВДС значительную долю по-прежнему составляет бюджетный сектор (государственное управление, образование и здравоохранение формируют до 40–50 % ВРП при среднероссийском показателе в 2014 г. 13,4 %), аграрный комплекс (Карачаево-Черкесская Республика и Республика Крым — около 20 % при среднероссийском показателе 4,8 %) и сфера строительства (Чеченская Республика, республики Алтай и Дагестан — более 15 % при среднероссийском показателе 7 %). За последнее десятилетие на фоне недостаточной активности в реальном секторе вклад государственного управления и строительства еще более усилился. Для группы ВДС характерно отсутствие высокопроизводительных промышленных предприятий и выраженной специализации во внутрироссийском разделении труда [1, с. 12]. Это указывает на сохранение модели ресурсозатратной экономики «бюджетополучателей».

Таблица 2

Динамика социально-экономического развития ВДС

№	Наименование субъекта РФ	Средний уровень дотации за период, %	ВРП на душу населения, к среднему знач. по РФ, %			Среднедушевые денежные доходы населения, к среднему знач. по РФ, %			Уровень безработности населения, в среднем за год, %		
			2005	2014	Динамика	2005	2015	Динамика	2005	2015	Динамика
1	Респ. Тыва	64	30	37	7	51	50	-2	21,9	18,6	-3,3
2	Чеченская Респ.	58	13	25	12	-	74	-	67,7	17,1	-50,6
3	Респ. Дагестан	57	24	45	20	54	89	34	22,1	10,8	-11,3
4	Респ. Ингушетия	56	13	28	15	34	44	10	63,1	30,5	-32,6
5	Респ. Крым	52	-	-	-	-	54	-	-	7,2	-
6	Респ. Алтай	49	33	45	12	54	60	6	9,4	9,7	0,3
7	Камчатский край	47	112	114	3	138	131	-7	8,4	4,5	-3,9
8	г. Севастополь	46	-	-	-	-	55	-	-	8,3	-
9	Карачаево-Черкесская Респ.	42	29	37	8	50	59	9	13,8	15,1	1,3
	Российская Федерация	8,7	100	100	-	100	100	-	7,1	5,6	-1,5

Примечания: регионы ранжированы по среднему уровню дотационности КБР (показатель для Республики Крым и г. Севастополя рассчитан за период 2014–2015 гг., для остальных регионов — за 2002–2015 гг.). При расчете показателей на душу населения до 2014 г. использовались данные по численности населения без Республики Крым и г. Севастополя. По Чеченской Республике приведены данные об уровне безработицы населения за 2006 г.

Светло-серым выделены ячейки с выраженными положительными для социально-экономического развития региона изменениями индикатора, а темно-серым — с отрицательными.

Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

В бюджетно-финансовой сфере у большинства ВДС сохраняется низкий уровень налогового потенциала (менее 40 % от среднероссийского значения) и высокий уровень федеральной помощи в подушевом измерении (табл. 3). Отдельные регионы характеризуются повышенным бюджетным дефицитом (в частности, Республика Ингушетия). ВДС концентрировали в 2014–2015 гг. 19,2 % общего объема безвозмездных поступлений регионам (далее — БП) (без Республики Крым и г. Севастополя — 13,3 %). Предоставление федеральной помощи в целом позволило вывести уровень душевых доходов КБР ВДС на среднероссийский уровень и даже его превзойти (к примеру, в Республике Тыва — на 65 %, к примеру, в Республике Тыва — на 65 %, к примеру, в Республике Тыва — на 65 %).

в Республике Алтай — на 98 %). Серьезное отставание отмечается лишь по Республике Дагестан. Таким образом, с одной стороны, регионы получают большую финансовую помощь, с другой стороны, формат и условия ее предоставления не стимулируют в достаточной степени экономическое развитие и собственный налоговый потенциал.

Недостаточно эффективное использование внутреннего экономического потенциала ВДС приводит не только к повышенным расходам федерального бюджета на поддержание устойчивости бюджетов ВДС, но и к снижению объема поступающих налогов в бюджетную систему. Так, в 2013–2015 гг. на долю ВДС приходилось лишь 0,25–0,27 % поступлений налогов в федеральный бюджет.

Таблица 3

Динамика параметров бюджетно-финансового положения ВДС

№	Наименование субъекта РФ	ННД КБР на душу населения, в % к среднероссийскому значению			БП КБР на душу населения, в % к среднероссийскому значению			Доходы КБР на душу населения — всего, в % к среднероссийскому значению			Уровень дефицита (+) / профицита (-) бюджета субъекта РФ		
		2005–2007	2014–2015	Динамика	2005–2007	2014–2015	Динамика	2005–2007	2014–2015	Динамика	2013	2015	Динамика
1	Респ. Тыва	23	32	9	450	457	6	95	165	71	71,9	20,6	-51,3
2	Чеченская Респ.	11	18	7	549	367	-181	99	122	23	-0,6	7,2	7,8
3	Респ. Дагестан	10	18	9	172	179	7	36	71	35	23,3	15,3	-8,0
4	Респ. Ингушетия	7	15	8	304	384	79	55	119	64	171,1	67,2	-103,9
5	Респ. Крым	-	30	-	-	383	-	-	96	-	-	17,1	-
6	Респ. Алтай	42	42	0	555	557	2	126	198	72	-38,4	19,6	57,9
7	Камчатский край	121	152	31	961	1072	111	259	473	214	-0,4	2,0	2,4
8	г. Севастополь	-	40	-	-	343	-	-	97	-	-	-34,8	-
9	Карачаево-Черкесская Респ.	22	30	8	210	247	36	52	106	54	0,3	11,1	10,8
	Российская Федерация	100	100	-	100	100	-	100	100	-	11,4	1,7	-9,7

Примечание: при определении общего объема БП и доходов КБР нейтрализовано влияние «отрицательных» поступлений из бюджетов Ханты-Мансийского АО и г. Москвы в федеральный бюджет в 2005–2007 гг. Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства и Росстата.

Таким образом, природная, транспортно-географическая и демографическая специфика ВДС обуславливает объективное удорожание стоимости предоставления бюджетных услуг, а в ряде случаев — повышенные издержки для бизнеса. Эти общие особенности необходимо корректно учитывать при оказании федеральных мер поддержки.

Ключевая особенность позиции ВДС в сфере региональной политики и межбюджетного регулирования — сохраняющийся низкий уровень экономического и налогового потенциалов на фоне относительного прироста ВРП и значительной финансовой помощи центра.

Существующий механизм межбюджетного выравнивания за счет предоставления дотаций не в полной мере выполняет свою основную задачу. В частности, Республика Дагестан после распределения федеральной помощи сохраняет значительное отставание по показателю доходов КБР на душу населения от среднероссийского уровня. Эффект улучшения показателей социального благополучия недостаточно проецируется на бюджетную сферу в виде снижения нагрузки на бюджетную систему и высвобождения дополнительных ресурсов на приоритетные проекты.

Повышенные риски для ВДС формируются на фоне негативного макроэкономического фона, нарастания бюджетных ограничений на федеральном уровне и увеличения количества ВДС в 2014 г. В связи с этим вопрос мобилизации собственных ресурсов и активизации использования внутренних источников для развития ВДС приобретает еще большую значимость.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ СУБЪЕКТОВ РФ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ТЕКУЩЕЙ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

С учетом повышенной финансовой зависимости от центрального бюджета для ВДС установлен ряд бюджетных ограничений. Так, согласно БК РФ для субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40 % объема собственных доходов КБР, устанавливаются особые требования, в соответствии с которыми указанные регионы:

- не имеют права заключать указанные в ст. 215¹ БК РФ соглашения о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;

- не могут устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- не имеют права превышать установленные Правительством РФ нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих;

- подписывают соглашения с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации;

- исполняют бюджет с открытием и ведением лицевых счетов в органах Федерального казначейства;

- представляют в Минфин России документы и материалы, необходимые для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации проекта регионального бюджета;

- проходят ежегодную проверку годового отчета об исполнении бюджета субъекта РФ³.

Кроме того, в отношении ВДС устанавливаются более жесткие требования в части предельного уровня дефицита (не более 10 % доходов утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ, без учета утвержденного объема БП, для остальных регионов — 15 %) ⁴ и предельного уровня государственного регионального долга (не более 50 % утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта РФ, без учета утвержденного объема БП, для остальных регионов — 100 %) ⁵.

Регионы, у которых в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) превышала 20 % объема собственных доходов КБР, не могут размещать бюджетные средства на банковских депозитах⁶.

Расчет нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Федерации осуществляется с учетом индекса бюджетных расходов регионов (отражает дифференциацию стоимости жизни), эффекта экономии на масштабе при разной численности населения, перераспределения объема публичных полномочий⁷.

³ Статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ Статья 92.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁵ Статья 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁶ Статья 236 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

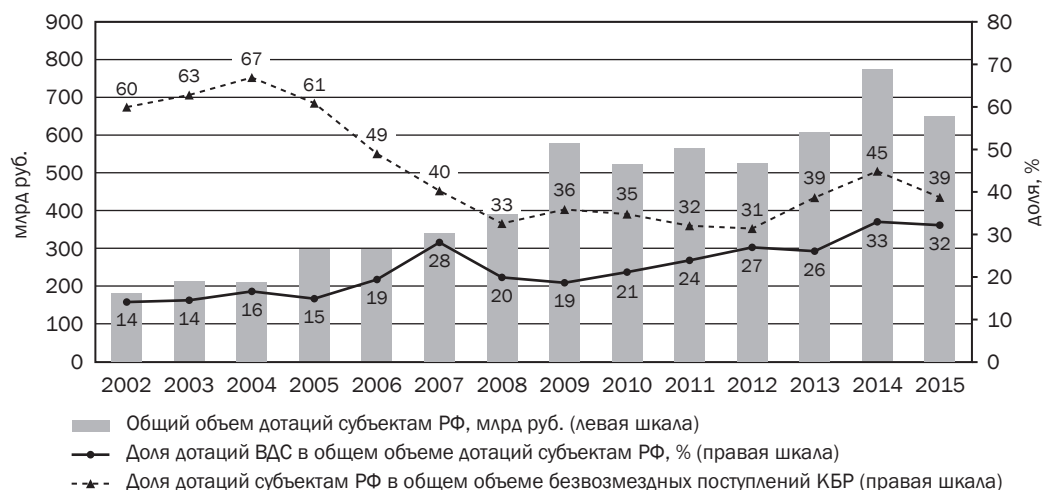
На 2016 г. у основной части ВДС указанный норматив установлен в размере 4–7 %, за исключением г. Севастополя, по которому норматив составляет 20 %⁸.

Таким образом, установленные для ВДС ограничения позволяют минимизировать риски разбалансировки региональных бюджетов. Вместе с тем характерной чертой бюджетов ВДС является повышенная доля расходов социального характера⁹ в структуре КБР. Наибольший вес указанные расходы составляют в Чеченской Республике (79 %), республиках Дагестан и Тыва (71 %). По подушевому уровню финансирования социальных расходов лидируют регионы с меньшей численностью населения (меньше экономия на масштабе): республики Алтай и Тыва, Камчатский край.

Наряду с системой ограничений для поддержания бюджетов ВДС в сбалансированном состоянии активно используются механизмы предоставления текущей финансовой помощи в форме дотаций. Общий объем дотаций за 2002–2015 гг. увеличивался, в отдельные годы достаточно существенно (рис. 1). Однако в 2015 г. в сравнении с 2014-м он снизился на 16 %, несмотря на увеличение количества регионов — получателей дотаций, и составил 650 млрд руб. Сумма дотаций в общем объеме БП КБР сохраняет значительную величину. При этом общий размер дотаций, распределяемых ВДС, в совокупном объеме дотаций КБР увеличился в два раза — с 14–16 % (в 2002–2005 гг.) до 32–33 % (в 2014–2015 гг.). Таким образом, в рамках действующей системы межбюджетных отношений все больший объем финансовой помощи требуется для поддержания финансовой устойчивости ВДС, в т. ч. за счет сокращения дотаций другим регионам. С одной стороны, это вновь указывает на острую необходимость создания дополнительных стимулов для развития собственного налогового потенциала ВДС, с другой — обуславливает потребность в наличии механизмов контроля за эффективностью использования финансовой помощи в форме дотаций.

Рисунок 1

Распределение дотаций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации



Примечания: при определении общего объема БП нейтрализовано влияние «отрицательных» поступлений из бюджетов Ханты-Мансийского АО, городов Москвы и Санкт-Петербурга в федеральный бюджет в 2002–2007 гг.; за 2012–2015 гг. объем БП и дотаций приведен без учета г. Байконура.
 Источник: составлено автором по данным Федерального казначейства.

⁸ Приказ Минфина России от 27.10.2015 № 407 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации».

⁹ При выполнении расчетов в сумму расходов социального характера включены расходы на образование, культуру и кинематографию, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт.

Основной объем дотаций складывается из дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее — дотации на выравнивание БО) и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (далее — дотации на сбалансированность). Соотношение двух указанных составляющих в общей сумме дотаций ВДС на выравнивание и сбалансированность меняется: в 2013 г. доля дотаций на выравнивание составляла 80 %, в 2014 г. — 52 % (имело место резкое увеличение объема дотаций на сбалансированность), в 2015-м — 77 %. Начиная с 2013 г. часть дотации на сбалансированность предоставляется на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы (35–40 % в 2013–2015 гг.). Кроме того, в федеральном бюджете предусматриваются адресные дотации на сбалансированность отдельным регионам, в т. ч. ВДС¹⁰.

Дотации на выравнивание БО и дотации на сбалансированность (по направлению повышения оплаты труда работникам бюджетной сферы) распределяются на формализованной основе. Расчет размера дотаций на выравнивание БО осуществляется на основе использования показателей индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, а также установленных критериев выравнивания¹¹. В рамках предоставления дотаций на выравнивание целесообразно придерживаться принципа, когда регион, изначально имевший более высокий уровень бюджетной обеспеченности, сохраняет это преимущество над регионами с изначально меньшим уровнем БО и после распределения финансовой поддержки. Такой подход обеспечивает объективный учет бюджетно-финансовых возможностей региона в конкретном финансовом году при предоставлении финансовой помощи, рациональное распределение ограниченных финансовых ресурсов и создает дополнительный стимул для наращивания налогового потенциала.

Вместе с тем данные о распределении дотаций на выравнивание на 2016 г. по группе ВДС свидетельствуют о том, что вышеприведенный принцип реализуется не в полной мере. Так, если у Республики Ингушетия уровень БО до распределения дотаций на выравнивание составлял 0,222, по которому она занимала второе место среди ВДС (ниже показатель имела только Республика Тыва), то после распределения дотаций на выравнивание по уровню расчетной бюджетной обеспеченности (далее — РБО) (0,701) республика поднялась на восьмое место среди ВДС, обогнав другие регионы. Аналогичная ситуация отмечается по Камчатскому краю и ряду других субъектов РФ. Такое явление объясняется тем, что при расчете дотации на очередной финансовый год методикой учитывался размер дотации, определенный для данного года ранее в составе планового периода. Соответственно, при таком подходе повышаются риски искажений, когда одни регионы получают повышенный размер дотации на выравнивание БО, а по другим не происходит достаточного выравнивания ввиду ограниченности фонда финансовой поддержки.

В конце 2016 г. внесены существенные изменения в бюджетное законодательство, предусматривающие начиная с 2017 г. установление условий предоставления и использования регионами дотаций на выравнивание БО с включением мер, направленных на стимулирование социально-экономического развития и оздоровление государственных финансов, в рамках заключаемого с субъектом РФ соглашения¹². В отношении ВДС

¹⁰ В частности, Чеченской Республике в 2014 и 2015 гг. выделено 22,97 млрд и 18,6 млрд руб. соответственно, а Республике Крым и г. Севастополю предоставлены в 2015 г. адресные дотации на сбалансированность в сумме 20,8 млрд руб.

¹¹ Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

¹² Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

вводятся обязательства по устранению с 1 января 2018 г. неэффективных льгот (пониженных ставок по налогам) и по отмене установленных расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации к региональным полномочиям. Для всех регионов — получателей дотации устанавливаются обязательства по обеспечению роста налоговых и неналоговых доходов и показателей социально-экономического развития, а также по оптимизации расходов на содержание бюджетной сети и расходов на государственное управление. В случае нарушения указанных обязательств дотация в 2018 г. подлежит сокращению на 5 %¹³. В целях более объективной оценки потребностей регионов на первоочередные полномочия дотации на выравнивание БО на 2017 г. рассчитаны с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти (этот компонент может составлять до 30 % общего объема дотации)¹⁴.

В контексте этих изменений следует отметить ряд возможных направлений по дальнейшему совершенствованию порядка предоставления дотаций на выравнивание БО. Целесообразно в составе соглашения предусмотреть обязательства не только по формальному соблюдению процедур по утверждению и согласованию региональных документов, но и по сокращению неэффективных расходов¹⁵ и выпадающих доходов при предоставлении неэффективных налоговых льгот. Применение мер финансовой ответственности стоит осуществлять пропорционально и соразмерно объему невыполненных обязательств, но в пределах объема дотации, распределяемой с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти.

Меньшие собственные бюджетно-финансовые возможности ВДС учитываются и при предоставлении субсидий из федерального бюджета «в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения»¹⁶ (далее — межбюджетные субсидии). Согласно общим правилам формирования, предоставления и распределения межбюджетных субсидий в случае их распределения между бюджетами двух и более субъектов Российской Федерации учет уровня РБО регионов в методике распределения обязательств¹⁷. За счет данной особенности ВДС получают больший расчетный размер межбюджетной субсидии. Ряд поручений Правительства РФ предписывает ВДС устанавливать повышенную долю участия федерального бюджета в софинансировании расходного обязательства при предоставлении межбюджетной субсидии. Для ВДС эта доля должна составлять не менее 95 %, а для всех остальных регионов — не менее 70 %. Кроме того, начиная с 2018 г. вводится обязательное требование

¹³ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Минфином России с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1505 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

¹⁵ Более подробно подходы к учету неэффективных расходов при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ изложены в статье [2].

¹⁶ Ст. 132 БК РФ.

¹⁷ Пункт 41 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

по определению предельного уровня софинансирования расходного обязательства с использованием показателя РБО¹⁸.

Для Республики Крым и г. Севастополя установлен переходный период, в течение которого предусмотрены отдельные особенности составления и исполнения бюджетов Республики Крым и г. Севастополя¹⁹. В частности, для этих регионов уровень софинансирования расходного обязательства при предоставлении межбюджетных субсидий может быть установлен в размере 100 %.

Отмеченные особенности позволяют снизить барьер для участия ВДС в распределении различных субсидий и, соответственно, уменьшить уровень финансовой нагрузки на бюджеты ВДС, а также высвободить дополнительные региональные средства для финансирования других приоритетных расходов. Для более корректного использования показателя РБО в рамках выделения межбюджетных субсидий целесообразно производить его уточнение, принимая во внимание и текущую финансовую помощь, предоставляемую в форме дотаций на сбалансированность, в т. ч. адресные дотации отдельным регионам. Кроме того, исходя из существенного роста количества иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета за последние годы и отсутствия «рамочных» правил формирования методик их распределения, представляется обоснованным распространить на данную форму финансовой помощи обязательность применения показателя РБО как критерия ее распределения.

Таким образом, бюджетное законодательство в настоящий момент устанавливает систему специальных ограничений и дополнительных обязательств для ВДС, направленных на проведение взвешенной бюджетной политики, повышение финансовой устойчивости и укрепление финансовой дисциплины. В свете последних изменений в порядок предоставления дотаций на выравнивание БО целесообразно рассмотреть возможность включения в состав соглашения обязательств по сокращению объема неэффективных расходов и выпадающих доходов от предоставления неэффективных налоговых льгот с применением мер ответственности соразмерно и пропорционально объему нарушений. Кроме того, использование уточненного размера РБО (по более широкому кругу направлений текущей финансовой помощи, помимо дотаций на выравнивание БО) может дать более объективную оценку бюджетно-финансового состояния регионов при расчете размеров межбюджетных субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

ИНВЕСТИЦИОННЫЕ И НАЛОГОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ ВЫСОКОДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ

Важным условием активизации экономического роста, наращивания налогового потенциала и сокращения зависимости от предоставляемой текущей финансовой помощи в рамках мер бюджетной поддержки является развитие инфраструктуры²⁰, установление

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2016 г. № 1472 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 г. № 783 «Об особенностях составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы и формирования бюджетной отчетности»; Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 922 «Об особенностях исполнения бюджета Республики Крым, бюджета г. Севастополя и местных бюджетов на 2015 и 2016 годы».

²⁰ Согласно «Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13) приоритетным направлением государственных программ должно являться снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития и высокой плотностью населения, а также инфраструктурное и социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала.

особых режимов ведения хозяйственной деятельности с предоставлением налоговых льгот и иных преференций. Для выполнения указанных задач в отношении отдельных ВДС реализуются федеральные целевые программы территориального развития (далее — ФЦП), предусматривающие инвестиции в основной капитал, на их территории создаются и действуют различные виды экономических зон с разным набором преференций.

Реализация данных мер при определенных условиях создает предпосылки для развития инвестиционной активности, повышения качества оказания бюджетных услуг местному населению, наращивания собственного экономического потенциала.

Вместе с тем объем инвестиций на душу населения у большинства ВДС составляет 40–80 % от среднероссийского значения (рис. 2). Доля средств федерального бюджета в общем объеме инвестиций за 2014–2015 гг. по сравнению с 2010–2012 гг. снизилась (в особенности в Чеченской Республике, республиках Тыва и Дагестан), но осталась на относительно высоком уровне (у основной части 20–40 % в структуре инвестиций). Повышенная роль федеральной помощи отмечается в Республике Ингушетия (около 65 %). Особенностью стало то, что отмеченное ошутимое снижение доли федеральных инвестиций в отдельных регионах не вызвало аналогичного спада в общем объеме инвестиций в основной капитал.

Согласно рейтингу агентства «Эксперт Ра» за 2015 г. все девять ВДС входят в двадцатку регионов с максимальным уровнем инвестиционного риска. При этом особенно велик уровень социального риска в республиках Тыва, Крым, Ингушетия, Карачаево-Черкесской и Чеченской республиках, экономического — в Республике Крым и Камчатском крае, финансового — в северокавказских республиках и Республике Крым, криминального — в Республике Дагестан [3].

Рисунок 2



Источник: составлено автором по данным Росстата.

Ключевым механизмом комплексного социально-экономического развития регионов выступает реализация ФЦП. Семь ВДС из выделенных девяти было охвачено в последнее десятилетие ФЦП регионального развития (табл. 4). До 2012 г. объем финансирования ФЦП по ВДС превышал 100 млрд руб., в 2014 г. он существенно сократился, в т. ч. за счет снижения бюджетных ассигнований по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» и завершения реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» в 2012 г. Однако в 2015 г. значительная часть ресурсов была сконцентрирована на реализации ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», увеличен объем федеральных вложений по ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)». Таким образом, программно-целевой механизм развития ВДС сохраняет свою актуальность и востребованность при частичной смене региональных приоритетов.

Таблица 4

Параметры финансирования федеральных целевых программ территориального развития, реализуемых на территории ВДС

№	Наименование ФЦП	Объем финансирования, млрд руб.						
		2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» (до 2010 г. — ФЦП «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2011 годы»); завершена в 2012 г.)	19,7	18,2	18,4	12,2	-	-	-
2	ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы» (в 2010 г. — «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия»)	-	1,5	1,4	4,5	4,0	4,9	4,7
3	ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» (до 2010 г. ФЦП «Юг России (2008–2012 годы)»; до 2013 г. — ФЦП «Юг России (2008–2013 годы)»; в 2016 г. прекращена досрочно*)	6,8	4,3	10,4	13,1	6,6	4,7	15,8
4	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» (до 2013 г. — ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»)	89,4	98,1	85,3	85,7	54,5	18,2	19,6
5	ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» (реализуется с 2015 г.)	-	-	-	-	-	-	95,7
ИТОГО — по ФЦП		116,0	122,1	115,4	115,6	65,1	27,8	135,9

Примечание: * Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 148 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года».

Источник: составлено автором на основе сводных бюджетных росписей по расходам федерального бюджета.

В рамках ФЦП территориального развития решались задачи по развитию социальной и инженерной инфраструктуры, а также по поддержке отдельных отраслей экономики. В частности, в Республике Ингушетия по линии Минпромторга России поддержку получили такие отрасли, как машиностроение, легкая промышленность и промышленность строительных материалов, в Карачаево-Черкесской Республике за счет ФЦП «Юг России (2014–2020 годы)» осуществлялось развитие туристско-рекреационной инфраструктуры. Крупные инженерные проекты реализовывались в Камчатском крае (строительство и реконструкция автомобильных дорог, развитие порта) и в Республике Крым (сооружение электросетевого энергомоста Российская Федерация — полуостров Крым) [4].

По информации Минфина России, по ряду вышеуказанных ФЦП ранее отмечались поздние сроки заключения соглашений о предоставлении межбюджетных субсидий, недостаточное внимание со стороны Росавтодора уделялось вопросу оценки результативности работ по созданию объектов дорожной инфраструктуры, что негативно отразилось на эффективности мер поддержки ВДС [5].

В орбиту ФЦП территориального развития не вошли республики Тыва и Алтай. При этом за счет ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» в Республике Тыва производилась реконструкция аэропортового комплекса в г. Кызыле, а в Республике Алтай выполнялись работы по реконструкции автомобильной дороги М-52 «Чуйский тракт». В целях освоения минерально-сырьевой базы Республики Тыва из федерального бюджета в 2009–2012 гг. выделялись средства на строительство железнодорожной линии Кызыл — Курагино (25,1 млрд руб.)²¹.

В последние годы более активно стали использоваться инструменты регионального развития, предусматривающие установление особых режимов ведения хозяйственной деятельности. В зоне особого внимания оказались субъекты РФ, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа. В частности, для дальневосточных регионов появились дополнительные стимулы по реализации региональных инвестиционных проектов²², введена возможность создания территорий опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР)²³. Оба инструмента предусматривают возможность установления пониженной налоговой ставки по налогу на прибыль организаций, во втором случае в отношении резидентов ТОР также устанавливаются пониженные тарифы страховых взносов во внебюджетные фонды и вводится таможенная процедура свободной таможенной зоны. В августе 2015 г. была создана ТОР «Камчатка», на обустройство которой планировалось направить в 2015–2017 гг. до 5,7 млрд руб.²⁴ Режим свободной экономической зоны действует и в отношении Республики Крым и г. Севастополя²⁵. Данный режим включает спектр преференций, в целом соответствующий направлениям мер поддержки дальневосточных ТОР.

В 2015 г. для реализации инвестиционных проектов на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона объем федеральных субсидий юридическим лицам на финансирование инфраструктурных затрат и присоединение к электрическим и газовым сетям составил 2,7 млрд руб. В 2012 г. было выделено 15 млрд руб., а в 2015-м — 1,57 млрд руб. для реализации приоритетных инвестиционных проектов на территориях Дальнего Востока и Байкальского региона в виде имущественного взноса Российской Федерации в ГК «Внешэкономбанк»²⁶.

²¹ Строительство железной дороги было приостановлено в связи с банкротством одного из соинвесторов.

²² Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».

²³ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития “Камчатка”».

²⁵ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя”». Подготовлены законопроекты о внесении изменений в указанные федеральные законы.

²⁶ По данным Минфина России.

На территории пяти ВДС в 2012–2014 гг. были созданы туристско-рекреационные особые экономические зоны²⁷ (далее — ТР ОЭЗ): «Долина Алтая» в Республике Алтай²⁸, «Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике, «Матлас» в Республике Дагестан, «Ведучи» в Чеченской Республике и «Армхи-Цори» в Республике Ингушетия. ТР ОЭЗ Северо-Кавказского федерального округа были включены в туристический кластер, для управления которым было создано ОАО «Курорты Северного Кавказа»²⁹.

Для резидентов ТР ОЭЗ устанавливается пониженная ставка по налогу на прибыль организаций, они освобождаются от налога на имущество организаций и земельного налога. При этом в рамках создания ТР ОЭЗ устанавливаются обязательства регионов по финансированию строительства инфраструктуры, которые в ряде случаев не выполняются. В частности, по Республике Алтай на 1 января 2016 г. данные обязательства не были выполнены на 55,2 % (1791 млн руб.) [6, с. 146].

По мнению Счетной палаты РФ, функционирование ТР ОЭЗ в Республике Алтай и туристического кластера нельзя признать эффективным. В первом случае при федеральных вложениях в сумме 2809,4 млн руб. (на 1 января 2016 г. нарастающим итогом) создано лишь 15 рабочих мест, а резидентами инвестировано 51 млн руб. В туристический кластер из федерального бюджета направлено 21 903,9 млн руб., создано 119 рабочих мест, а резидентами инвестировано 553 млн руб. [6, с. 228–229]. По оценке Минэкономразвития России, развитие туристического кластера сдерживают, помимо прочих факторов, трудности по оформлению земельно-имущественных отношений [7].

Таким образом, с одной стороны, увеличение возможностей по установлению особых режимов хозяйственной деятельности создает дополнительные стимулы для развития регионов, с другой стороны, в условиях повышенных рисков для федерального бюджета и ограниченных бюджетно-финансовых возможностей ВДС требуется взвешенный подход к определению приоритетов в развитии инфраструктуры, с учетом общественных интересов и заинтересованности бизнес-среды, отбору инвестиционных проектов с мультипликативным потенциалом и оценке бюджетного эффекта на среднесрочную перспективу. В соглашении о создании особой экономической зоны целесообразно особо учитывать текущие бюджетно-финансовые возможности ВДС и необходимость повышения их собственной доходной базы (в т. ч. на этапе определения показателей эффективности функционирования ОЭЗ), а органам управления особыми экономическими зонами — более тщательно подходить к отбору резидентов ТР ОЭЗ с позиции возможности последующего заключения соглашений об осуществлении (ведении) туристско-рекреационной деятельности, предусматривающих достаточный для повышения занятости и достижения положительного бюджетного эффекта уровень инвестиционных вложений. Ограниченные бюджетные возможности ВДС необходимо учитывать и при принятии решений о передаче управления ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта РФ.

По итогам проведенного анализа можно констатировать, что в отношении ВДС используется широкий арсенал инвестиционных и налоговых мер поддержки. Однако реализация указанных мер в ряде случаев не была результативной, что на данный момент не позволило в достаточной мере ускорить развитие ВДС, а также нарастить объем частных инвестиций и их собственный налоговый потенциал. В связи с этим опыт реализации ФЦП и установления льготных налоговых режимов на территории ВДС требует дополнительного более детального изучения с учетом институциональной специфики.

²⁷ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

²⁸ ОЭЗ функционировала до сентября 2016 г. и упразднена в связи с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».

Анализ механизмов поддержки ВДС позволяет сделать следующие **выводы**.

Долгосрочная повышенная зависимость от поддержки из федерального бюджета выявлена у девяти регионов. Для развития ВДС применяются как механизмы текущей финансовой помощи в форме предоставления дотаций, так и меры инвестиционной поддержки в рамках реализации ФЦП и налогового стимулирования при функционировании ОЭЗ и ТОР.

На фоне относительного прироста ВРП, улучшения социальной обстановки в высокодотационных регионах для данной группы по-прежнему характерны низкий уровень экономического и налогового потенциалов, значительная зависимость от поддержки центра.

Все больший объем финансовой помощи требуется для поддержания финансовой устойчивости ВДС, в т. ч. за счет сокращения помощи другим регионам. В связи с этим риски финансовой устойчивости ВДС связаны с усилением бюджетных ограничений на федеральном уровне, в т. ч. в увязке с необходимостью дополнительной концентрации ресурсов на инфраструктурном обустройстве Крымского полуострова.

С учетом перехода к предоставлению дотации на выравнивание БО при условии заключения соглашения целесообразно проработать вопрос о включении в его состав обязательств по сокращению неэффективных расходов и выпадающих доходов от предоставления неэффективных налоговых льгот, предусмотрев применение мер ответственности соразмерно объему невыполненных обязательств, но в пределах объема дотации, распределяемой с учетом результатов инвентаризации расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти. Кроме того, следует минимизировать проявление выявленных дестимулирующих эффектов методики распределения данного вида финансовой помощи.

Использование уточненного размера РБО (по более широкому кругу направлений текущей финансовой помощи, помимо дотаций на выравнивание БО) может дать более объективную оценку бюджетно-финансового состояния регионов при распределении субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

Для повышения эффективности бюджетных расходов также необходимо совершенствовать модели управления регионами с особыми природными и экономико-географическими условиями (в особенности это касается горных удаленных субъектов РФ), имея в виду улучшение транспортной доступности и снижение инфраструктурных тарифов, рационализацию системы расселения. При использовании инструментов инвестиционной поддержки следует больше внимания уделять критериям отбора проектов по созданию объектов социальной и инженерной инфраструктуры с позиции общественных интересов и заинтересованности бизнес-среды, аудиту инвестиционных проектов на предмет их мультипликативных свойств и окупаемости, а также реалистичности (обоснованности) принимаемых регионами обязательств по финансированию сопряженных расходов и наращиванию собственного налогового потенциала с установлением мер ответственности за их неисполнение.

Инструменты развития ВДС целесообразно дополнить мерами институционального характера по сокращению теневого сектора экономики, легализации рынка труда и снижению коррупционных рисков.

Библиография

1. Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. 2015. № 7. С. 12.
2. Мильчаков М. В. Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 4. С. 81–93.
3. Инвестиционный риск российских регионов в 2015 году [Электронный ресурс] / Эксперт РА. Режим доступа: http://raexpert.ru/rankingtable/region_climat/2015/tab02/.
4. Федеральная адресная инвестиционная программа России [Электронный ресурс] / Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России. Режим доступа: <http://faip.economy.gov.ru>.
5. Отчет о достижении значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации в 2014 году по итогам проведенного мониторинга предоставления субсидий, достижения значений показателей результативности использования субсидий субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. Режим доступа: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_grants/.
6. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2016. № 5 (221).
7. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2014 год и за период с начала функционирования особых экономических зон [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минэкономразвития России. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depOsobEcZone/2015100201>.

Автор



Мильчаков Михаил Викторович, к. г. н., эксперт в сфере региональной политики и межбюджетных отношений
(e-mail: milchakovmv@mail.ru)

M. V. Milchakov

Heavily Non-Purpose Grants-Financed Russian Regions: Budgetary Conditions and Tools of State Support

Abstract

The increased budget constraints on the federal level, the problem of heavily non-purpose grants-financed regions with weak own revenue base, which stability should be supported by growing share of state resources, determine the necessity for analysis of support measures efficiency. The author uses official quantitative data from open sources and analyses the features of economic and budget position of heavily non-purpose grants-financed regions in accordance with the special framework for budget process on their territory. In addition, the author considers measures of federal support in the form of non-purpose grants allocation as well as in the form of investment support connected with federal target programs execution and special economic zones functioning. The article includes proposals to improve these tools of regional development. The implementation of formulated proposals will stimulate the increase of budget expenditure efficiency and the decrease in federal support dependence.

Keywords:

heavily non-purpose grants-financed regions, non-purpose grants, intergovernmental subsidies, intergovernmental transfers, regional equalization, federal target programs, special economic zones

JEL: H610, H770, R580

Milchakov Mikhail V., PhD (Economic Geography), Expert in the Field of Regional Policy and Intergovernmental Fiscal Relations
(e-mail: milchakovmv@mail.ru)