

Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика

Наталья Владимировна Голованова (e-mail: golovanova@nifi.ru), старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

Аннотация

Терминология, используемая в многочисленных публикациях, посвященных теории межбюджетных трансфертов, различается у разных исследователей. В работах русскоязычных авторов неоднозначность трактовки терминов усугубляется различиями при их переводе. В статье предложен обзор различных подходов к классификации трансфертов, особое внимание уделено соотношению понятий «обусловленные» и «целевые» трансферты. В работе отражена эволюция определений дотаций, субсидий и субвенций в различных редакциях Бюджетного кодекса, дана оценка объема межбюджетных трансфертов в консолидированном бюджете Российской Федерации. В заключительной части статьи перечислены последние изменения в российской системе межбюджетных отношений, в частности, превращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в обусловленные трансферты, что существенно снижает самостоятельность субфедеральных органов власти.

Ключевые слова:

межбюджетные трансферты, целевые трансферты, обусловленные трансферты, долевые трансферты, блочные трансферты, нецелевые трансферты (дотации), субсидии, субвенции

JEL: H70, H71, H77

Многие термины, применяемые в теории межбюджетных отношений, пока не являются общепринятыми. Разные авторы используют различные названия для обозначения одних и тех же инструментов межбюджетного регулирования (например, в случае целевых и обусловленных трансфертов), и, наоборот, под одними и теми же терминами могут подразумеваться разные понятия [1].

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: МНОГООБРАЗИЕ ТЕРМИНОВ

Термин «межбюджетные трансферты» (англ. *intergovernmental transfers*) является наиболее общим понятием и используется для обозначения всех финансовых ресурсов, которые передаются из одного бюджета в другой¹. Searle и Martinez-Vazquez [1] подразделяют трансферты на «гранты» (англ. *grants*), которые выделяются на выполнение собственных полномочий получателя трансферта, и «платежи» (англ. *payments*), которые перечисляются для компенсации расходов, выполняемых от имени органа власти, передавшего трансферт (обычно на основании контракта или соглашения), что близко к понятию «субвенции» в российском законодательстве. Еще одно различие заключается в том, что

¹ В российской бюджетной классификации также используется термин «безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней».

«платежи» в основном направляются для компенсации уже произведенных расходов, а «гранты» перечисляются авансом [1].

В то же время в англоязычной [2] и русскоязычной [3; 4] литературе термин «гранты» часто встречается в качестве синонима понятия «трансферты». При этом на практике в России слово «гранты» обычно используется для обозначения трансфертов (в том числе и межбюджетных), распределяемых на конкурсной основе (см., например, распоряжение губернатора ХМАО — Югры от 03.12.2007 № 562-РГ «О присвоении грантов губернатору Ханты-Мансийского автономного округа — Югры победителям конкурса на звание «Самый благоустроенный город, поселок, село» за 2007 год»), поэтому, чтобы не запутать читателя, автор далее не будет использовать термин «гранты» в статье, а будет говорить о межбюджетных трансфертах, в том числе и в тех случаях, когда англоязычные источники употребляют термин *grants*.

Существуют различные способы классификации трансфертов [1–3; 5–7]: по наличию ограничений при использовании средств (осуществление расходов в соответствии с требованиями органа власти, предоставившего трансферт, или в соответствии с потребностями получателей трансфертов); по наличию дополнительных условий для получения ресурсов; по способу распределения (в соответствии с законодательно установленными требованиями, по усмотрению органа власти, распределяющего трансферт, или в размере компенсации заранее оговоренных расходов, по формуле или на основе конкурсной процедуры)²; по требованию к софинансированию расходов и по наличию ограничений на размер трансфертов в случае софинансирования, а также по виду расходов (на текущие или капитальные расходы).

Рисунок 1



Источник: Searle B., Martinez-Vazquez J. [1, с. 407].

Searle и Martinez-Vazquez [1] начинают построение классификации с разделения на трансферты для финансирования собственных и делегированных полномочий (рис. 1). Но большинство исследователей (например, [5] и [6]) опускают этот этап и начинают с условий использования, разделяя трансферты на *необусловленные*, или *нецелевые* (англ. *unconditional*, или *general-purpose*)³, которые можно потратить по усмотрению получателя, так же, как налоговые и неналоговые доходы, поступающие в бюджет, и *обусловленные*⁴, или

² Один из вариантов классификации — систематизация программ межбюджетных трансфертов по способу формирования фондов и способу распределения средств, разработанная Bahl и Linn [7], однако мы оставим эту тему за рамками данной статьи, сосредоточившись на более общих подходах к классификации.

³ В классификации ОЭСР [6] для обозначения этого типа трансфертов используется *non-earmarked*, Searle и Martinez-Vazquez [1] предпочитают термин «несвязанные» (англ. *untied*).

⁴ *Conditional grants* часто переводят на русский как «условные трансферты» (см., например, [8] и [9]), но, на взгляд автора, такой перевод вызывает неоднозначные лингвистические ассоциации, и термин «обусловленные трансферты» [10; 11] лучше отражает ограничения при использовании полученных средств.

целевые (англ. *conditional*, или *specific-purpose*)⁵, для которых требования к использованию средств устанавливаются органом власти, предоставляющим трансферт.

Целевые трансферты, в свою очередь, могут быть долевыми, т. е. предполагающими софинансирование со стороны получателя (англ. *matching*)⁶, и недолевыми, не требующими софинансирования (англ. *non-matching*, или *lump-sum*).

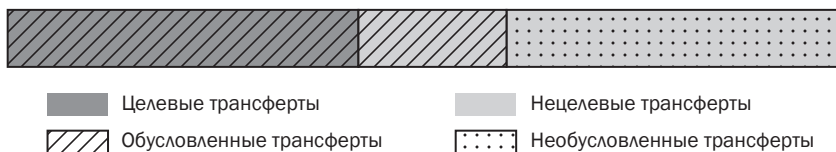
Некоторые авторы (например, Fisher [5, с. 220]) нецелевые трансферты также подразделяют на долевые и недолевые, относя к долевым нецелевым трансфертам регулирующие доходы (регулирующие налоги или налоги, распределяемые по формуле с учетом налоговых усилий).

Целевые долевыми трансферты в дальнейшем разделяют на *нелимитированные* (англ. *open-ended*), когда софинансирование со стороны бюджета, выделяющего трансферт, предоставляется без ограничений, лишь бы выполнялись условия софинансирования, и *лимитированные* (англ. *closed-ended*), когда софинансирование предоставляется до определенного предела [2; 5].

Многие авторы отождествляют целевые трансферты с обусловленными, причем условие может относиться как к направлению расходования средств (англ. *input-based conditionality*), так и к достижению определенного результата (англ. *output-based conditionality*) [2]. Действительно, целевой трансферт всегда обусловлен, т. к. установленная сверху цель расходования средств уже является условием, ограничивающим использование трансферта. В то же время трансферт может быть обусловленным, но при этом условие будет относиться не к направлению расходования средств, а к их получению, соответственно, такой трансферт будет обусловленным, но не целевым (см. рис. 2).

Рисунок 2

Соотношение понятий «целевой трансферт» и «обусловленный трансферт»



Источник: составлено автором.

В классификации ОЭСР [6] (рис. 3) помимо разделения на целевые (англ. *earmarked*) и нецелевые (англ. *non-earmarked*) трансферты делятся на *обязательные*, правила предоставления и распределения которых регулируются законодательством (англ. *mandatory*, к этой группе относится большинство трансфертов), и *дискреционные* (неформализованные) трансферты, распределяемые по усмотрению органа власти, предоставляющего трансферт (англ. *discretionary*), обычно это нерегулярные перечисления, направленные на устранение последствий чрезвычайных ситуаций или финансирование специальных проектов.

⁵ В классификации ОЭСР [6] *earmarked*, у Searle и Martinez-Vazquez [1], соответственно, *tied* (связанные). В англоязычной литературе для обозначения трансфертов, которые можно тратить только на определенные цели (направления расходов), также встречаются термины *categorical* (категориальный), *sectoral* (секторальный) и *functional* (функциональный) [1]. Searle и Martinez-Vazquez отмечают, что понятия *conditional* и *tied* шире, чем *specific-purpose*, *earmarked*, *categorical*, *sectoral* и *functional*, т. к. предполагают более широкий набор условий, в то время как последние пять терминов ассоциированы с определенным направлением (программой) расходов.

⁶ В [10] предлагалось переводить *matching* как «зеркальные», т. к. понятие долевого трансферта в российской практике несколько шире, чем *matching* в англоязычной литературе, но этот вариант не получил распространения.

Виды межбюджетных трансфертов в классификации ОЭСР



Источник: Bergvall D. et al [6, с. 6].

Особое место в классификации трансфертов занимают *блочные* трансферты (англ. *block grants*). У исследователей нет единого мнения относительно того, к какой группе их отнести. Shah [2] считает их промежуточным вариантом между целевыми и нецелевыми трансфертами. Searle и Martinez-Vazquez [1] рассматривают блочные трансферты в одном ряду с другими обусловленными (целевыми) трансфертами. Bergvall [6] и другие исследователи, использующие классификацию ОЭСР, напротив, относят их к нецелевым, подразделяя нецелевые обязательные трансферты на трансферты *общего назначения* и *блочные*.

В случае блочного трансферта направление расходов сформулировано достаточно широко (например, финансирование образования), при этом конкретные статьи расходов (повышение зарплаты, оплата доступа в интернет, закупка нового оборудования) выбирает получатель трансферта, возможно, из списка, заранее установленного органом власти, предоставляющим трансферт. Для блочного трансферта ключевым становится требование достижения определенного результата, а не статья расходов. В российской практике механизм блочных трансфертов подразумевается, когда речь идет о консолидации субсидий [4].

В соответствии с принципами лучшей практики рекомендуется применять один трансферт для достижения одной цели, иначе при использовании механизма, ориентированного одновременно на несколько целей, возникает риск не достигнуть ни одной из них [2]. И если терминология в сфере межбюджетных отношений пока еще сильно различается, то по целям предоставления трансфертов наблюдается большее согласие.

Исследователи отмечают [2; 12–14], что межбюджетные трансферты в первую очередь служат инструментами устранения вертикального и горизонтального дисбаланса бюджетной системы, компенсации внешних эффектов, стимулирования к проведению политики, отвечающей интересам государства в целом (табл. 1).

Таблица 1

Цели предоставления межбюджетных трансфертов и инструменты для их достижения

Цель	Межбюджетные трансферты, используемые для достижения цели	Альтернативный вариант достижения цели
Устранение вертикального дисбаланса бюджетной системы	Налоговый трансферт (распределение налогов по формуле) Совместное использование налоговой базы, регулирующие налоги	Изменение разграничения налоговых источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы
Устранение горизонтального дисбаланса (горизонтальное выравнивание) Выравнивание финансовых возможностей по предоставлению бюджетных услуг	Нецелевой выравнивающий трансферт, учитывающий финансовые возможности получателя	Изменение разграничения расходных обязательств и доходных источников между уровнями бюджетной системы Изменение границ территорий (объединение более обеспеченных с менее обеспеченными)

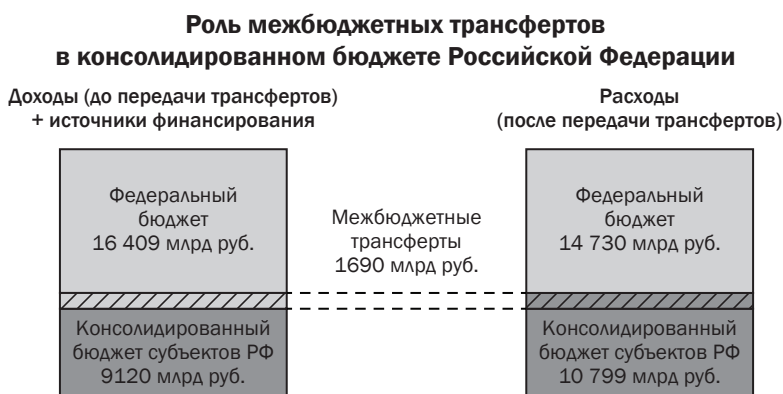
Цель	Межбюджетные трансферты, используемые для достижения цели	Альтернативный вариант достижения цели
Компенсация внешних эффектов	Долевой нелимитированный трансферт с уровнем софинансирования, зависящим от величины внешних эффектов	Централизация расходных обязательств, финансирование которых приводит к возникновению внешних эффектов
Выравнивание обеспеченности определенными бюджетными услугами	Обусловленный (целевой) недолевой (блочный) трансферт, с установлением условий доступности и стандартов предоставления бюджетных услуг	Централизация полномочий и финансирование их напрямую из федерального бюджета или централизация и делегирование полномочий с финансированием их за счет соответствующих целевых трансфертов
Финансирование делегированных полномочий (мандатов)	Целевой недолевой трансферт	Изменение разграничения расходных полномочий
Выравнивание обеспеченности инфраструктурой	Долевой трансферт на финансирование капитальных расходов с уровнем софинансирования, обратно пропорциональным финансовым возможностям получателя трансферта	Финансирование строительства объектов с последующей передачей их в собственность другого уровня власти
Стимулирование получателей трансферта к проведению бюджетной политики, отвечающей интересам органа власти, предоставляющего трансферт	Целевой долевой трансферт, возможно, с уровнем софинансирования, обратно пропорциональным финансовым возможностям получателя трансферта Обусловленный блочный трансферт с установлением требований к проведению определенной бюджетной политики в качестве условия получения средств	Административное регулирование (требования к проведению определенной бюджетной политики, установленные законодательно, что без предоставления трансферта на соответствующие цели может привести к возникновению нефинансируемых мандатов)

Источник: составлено на основе [2] и [10], дополнено автором.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В РОССИИ

Межбюджетные трансферты являются важным элементом бюджетной политики, при этом роль трансфертов в консолидированном бюджете Российской Федерации невелика (рис. 4): трансферты составляют 16 % расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, или 1,8 % ВВП⁷ (аналогичный показатель для развивающихся стран составляет 2,2 % ВВП, для стран с переходной экономикой – 6,4 % ВВП, для индустриальных стран – 2,8 % ВВП [12]).

Рисунок 4



Примечание: включая бюджет г. Байконур и перечисляемые ему трансферты.

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства, 2017 г.

⁷ Рассчитано по отчету об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 2017 г. (www.roskazna.ru) и данным о ВВП Российской Федерации (www.rosstat.ru).

При этом доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (также без учета субвенций)⁸ существенно различается по территориям — от 83 % в бюджете Республики Ингушетия до 0,5 % в бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа (2016 г.).

В Бюджетном кодексе РФ (далее БК РФ) подходы к определению различных форм трансфертов неоднократно менялись на протяжении последних лет. В первоначальной редакции⁹ разделение между различными видами трансфертов проводилось по принципу текущие/капитальные и долевые/недолевые. Так, дотации определялись как «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов», в отличие от субвенций, которые представлялись «на осуществление определенных целевых расходов» и субсидий, предоставлявшихся «на условиях долевого финансирования целевых расходов». Направленность дотаций на текущие расходы исчезла только в редакции БК РФ 2004 г.¹⁰ Таким образом, изначально субсидии представляли собой целевые долевые, а субвенции — целевые недолевые трансферты.

В редакции Федерального закона № 63-ФЗ от 26.04.2007 появилось более привычное определение дотаций как межбюджетных трансфертов, предоставляемых «на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования», т. е. дотации стали однозначно определяться как нецелевой и (или)¹¹ необусловленный трансферт. В этой же редакции определения субсидий и субвенций были исключены из ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» и детализированы непосредственно в гл. 16 «Межбюджетные трансферы». Субсидии стали предоставляться на софинансирование расходных обязательств по реализации собственных полномочий, а субвенции — для финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении делегированных полномочий, т. е. разделение между субсидиями и субвенциями произошло не только по виду трансфертов (долевые/недолевые), но и по виду полномочий, для финансирования которых они предназначены (собственные/делегуемые).

Следующие изменения в определении дотаций внес Федеральный закон № 409-ФЗ от 30.11.2016, который исключил требование отсутствия ограничений по установлению направлений и условий использования для этого вида трансфертов, превратив дотации в недолевые трансферты, которые могут быть как целевыми, так и нецелевыми.

Однако такая формулировка просуществовала недолго, и Федеральный закон № 172-ФЗ от 18.07.2017 вновь вернул дотациям статус нецелевых трансфертов, оставив открытым вопрос об их обусловленности. В действующей (по состоянию на 01.01.2018) редакции БК РФ определение звучит как «дотации — межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования».

Таким образом, в настоящее время дотации представляют собой нецелевые, субсидии — целевые долевые трансферты. Субвенции по форме являются целевым недолевым трансфертом¹², но передаются только на финансирование делегированных полномочий (рис. 5).

⁸ Учитывая, что субвенции предоставляются на финансирование делегированных полномочий и, в идеале, на исполнение делегированных полномочий не должны тратиться собственные доходы, при оценке зависимости от трансфертов рекомендуется исключать объем субвенций как из числителя, так и из знаменателя, чтобы избежать искажений, которые могут быть вызваны неравномерностью распределения объема делегированных полномочий между регионами.

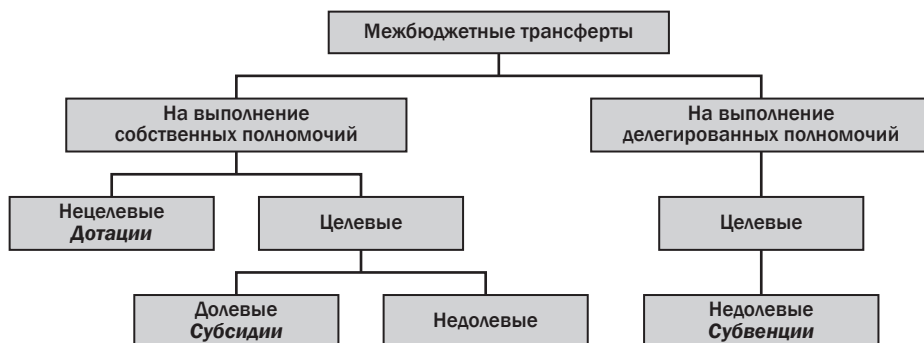
⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

¹⁰ См. Федеральный закон № 120-ФЗ от 20.08.2004.

¹¹ При всей нелюбви автора к употреблению формулировки «и (или)» положения российского законодательства иногда просто не позволяют избежать этой конструкции.

¹² На практике федеральный центр не всегда выделяет достаточный объем средств на финансирование делегированных полномочий, поэтому регионы бывают вынуждены тратить собственные ресурсы на переданные полномочия, что де-факто превращает трансферт в долевой.

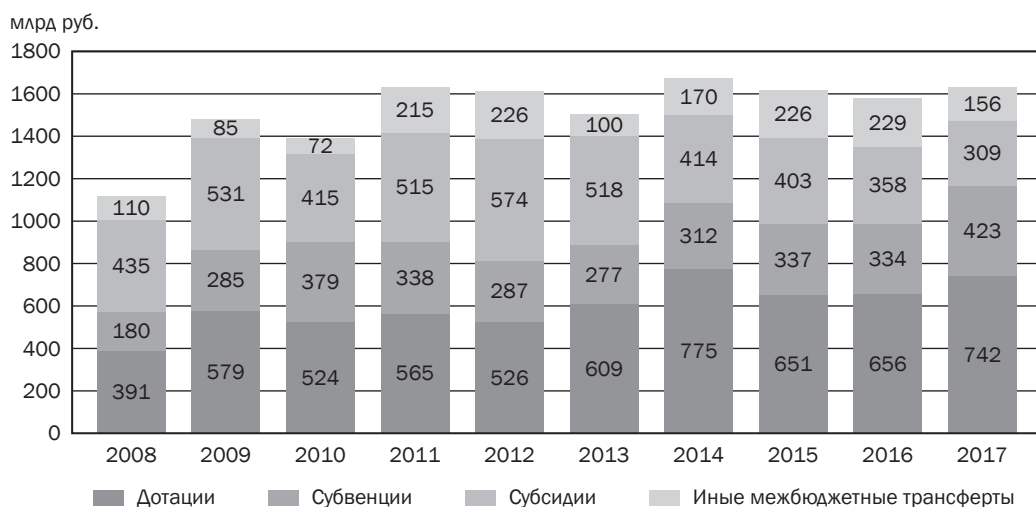
Виды межбюджетных трансфертов по классификации Searle и Martinez-Vazquez в соответствии с действующей редакцией БК РФ



Примечание: другой вариант классификации трансфертов в России приведен, например, в [8].
 Источник: составлено автором на основе [1] и Бюджетного кодекса РФ (на 01.01.2018).

Таким образом, в действующей редакции БК РФ нет термина для целевых нецелевых трансфертов, предоставляемых для финансирования *собственных полномочий* органа власти, получающего трансферт. Отсутствие отдельного инструмента, используемого для нецелевого целевого финансирования, привело к тому, что федеральные и региональные власти стали отражать такой вид финансовой помощи, как *иные межбюджетные трансферты*, что вызвало рост объема трансфертов этой группы (рис. 6). Но иные межбюджетные трансферты включают не только целевые нецелевые трансферты (в частности, трансферты, предоставляемые для компенсации последствий чрезвычайных ситуаций), но и другие виды трансфертов, например обусловленные нецелевые трансферты, распределяемые среди победителей конкурсов. Поэтому нельзя поставить знак равенства между «иными межбюджетными трансфертами» и целевыми нецелевыми трансфертами.

Трансферты из федерального бюджета, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации, 2008–2017 гг.



Источник: рассчитано автором на основе отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (www.roskazna.ru).

Кроме того, федеральный центр стал использовать термин «дотация на ...», например «дотация Санкт-Петербургу на увеличение уставного капитала ЗАО «Западный скоростной диаметр»» и «дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы», де-факто превратив отдельные виды дотаций в целевые трансферты¹³.

В региональной практике встречалось установление для некоторых субсидий нулевой доли софинансирования со стороны муниципальных образований, что де-факто позволило отражать целевые недолевые трансферты как субсидии.

Если рассматривать российскую систему межбюджетных трансфертов с точки зрения целей предоставления, то для устранения вертикального дисбаланса помимо установления нормативов зачисления доходов от федеральных регулирующих налогов в региональные и местные бюджеты используются налоги, распределяемые по формулам. Это промежуточный вариант между трансфертами и налогами. В отчетности такие поступления отражаются как налоговые доходы, но по сути они близки к трансфертам. По формуле распределяются поступления от акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 % (за исключением пива, вин и некоторых других наименований алкогольной продукции). Таким же образом (по формуле) распределяются акцизы на нефтепродукты, этот инструмент также можно рассматривать как трансферт на выравнивание инфраструктуры (обеспеченности дорогами).

Для устранения горизонтального дисбаланса были предназначены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации изначально предоставлялись в целях компенсации сокращения доходов или увеличения расходов субфедеральных бюджетов, возникших в результате решений федерального центра, т. е. для обеспечения вертикальной сбалансированности в краткосрочном периоде. Например, в 2004 г. с помощью этого трансферта компенсировались потери доходов региональных бюджетов от отмены налога с продаж. Однако постепенно дотации на обеспечение сбалансированности помимо компенсационных выплат (таких как дотации на компенсацию снижения поступлений от налога на прибыль организаций, связанного с созданием консолидированных групп налогоплательщиков, или дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов субъектов РФ на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы) стали включать и другие трансферты, иногда с прямо противоположными целями. Например, в состав дотаций на обеспечение сбалансированности могли одновременно входить дотации на компенсацию падения доходов бюджетов отдельных субъектов РФ (дискреционные трансферты, предоставляемые регионам, испытывающим проблемы с поступлением доходов, на основании отдельных распоряжений Правительства РФ по каждому субъекту) и дотации на стимулирование развития налогового потенциала (трансферты, распределяемые по формуле среди тех регионов, в которых наблюдался рост налоговой базы и, соответственно, не было потребности в дополнительных доходах).

Инструментом стимулирования политики, отвечающей приоритетам федерального центра, в России служат субсидии на финансирование текущих расходов, а для выравнивания обеспеченности инфраструктурой используются субсидии на финансирование капитальных проектов. С тех пор как уровень софинансирования субсидий со стороны субъектов РФ стал обратно пропорционален уровню бюджетной обеспеченности, субсидии оказывают еще и выравнивающий эффект.

Субвенции, как уже упоминалось, предназначены для финансирования делегированных полномочий.

¹³ Возможно, изменения в БК РФ, внесенные Федеральным законом № 409-ФЗ от 30.11.2016, как раз были призваны закрепить такой подход.

**ИЗМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В 2017–2018 гг.**

В последнее время в системе межбюджетных отношений в Российской Федерации можно наблюдать изменения, направленные как на повышение самостоятельности субфедеральных органов власти, так и на ее ограничение.

К изменениям, способствующим повышению финансовой автономии, следует отнести начавшийся на федеральном уровне процесс консолидации субсидий. В качестве основной цели консолидации можно назвать повышение гибкости в использовании финансовых ресурсов при обеспечении достижения поставленных целей, хотя нельзя не упомянуть и «решение вопросов сокращения дефицита государственного бюджета за счет снижения объемов предоставления финансовой помощи региональным правительствам...» [4]. Кроме того, сокращение сроков распределения субсидий между субъектами Российской Федерации позволило сделать доходы регионов более предсказуемыми.

Также необходимо отметить повышение прозрачности системы трансфертов, достигнутое за счет сокращения объема иных межбюджетных трансфертов в 2017 г. (см. рис. 6).

С другой стороны, произошла централизация доходов. С 2017 г. были изменены ставки, по которым налог на прибыль зачислялся в федеральный и региональный бюджеты. Региональная ставка была сокращена на 1 пп.¹⁴, а сумма дополнительных поступлений в федеральный бюджет за счет соответствующего роста федеральной ставки была направлена на увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Это предсказуемо снизило дифференциацию доходов субъектов РФ, но создало проблемы для регионов-доноров, которым пришлось срочно адаптировать бюджеты к сократившемуся объему поступлений.

Об усилении централизации свидетельствует и то, что с 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превратились в обусловленный трансферт. Теперь высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности (73 региона из 85), должны заключать с Минфином России соглашения, включающие в себя ряд условий. В 2017 г. это были обязательства по осуществлению мер, «направленных на снижение уровня дотационности субъекта Российской Федерации и рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» и «обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию»¹⁵. В 2018 г. перечень мер был расширен и детализирован¹⁶.

Обязательства, которые должен взять на себя субъект РФ, включают увеличение объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, а также увеличение доли среднесписочной численности работников на предприятиях малого и среднего предпринимательства в общей численности занятого населения¹⁷, т. е. показатели, на которые органы власти могут влиять лишь косвенно.

¹⁴ Норма действует до 1 января 2021 г.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации 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».

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», далее — ПП № 1701.

¹⁷ При этом стоит вспомнить, что самый сильный удар по численности представителей малого бизнеса нанесла не политика региональных органов власти, а решение федерального центра увеличить отчисления в социальные фонды, сделавшее нерентабельным деятельность многих индивидуальных предпринимателей.

Но наиболее удивительным выглядит требование утверждения «плана мероприятий по росту доходного потенциала субъекта Российской Федерации и (или) по оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации, позволяющих обеспечить с 2020 г. финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств субъекта Российской Федерации без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а при невозможности достижения указанной цели — сокращение к 2020 г. расходов бюджета субъекта Российской Федерации до уровня расчетных объемов расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»¹⁸, содержащееся в ПП № 1701. То есть получателям выравнивающих трансфертов предлагается либо перестать быть дотационными и обходиться закрепленными ресурсами (при этом не предвидится изменения разграничения расходных обязательств и доходных источников, послуживших причиной дотационности), либо ограничить расходы до уровня, установленного федеральным центром. В противном случае регионы столкнутся с санкциями в виде сокращения объема выравнивающих трансфертов.

Введение подобных условий имело бы смысл, если бы причинами получения выравнивающих трансфертов были не дифференциация распределения налоговой базы по территориям и различия в стоимости предоставления бюджетных услуг, а нерациональная бюджетная политика субфедеральных властей (что иногда является причиной предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, но это другой трансферт, распределяемый по иным принципам и для достижения иных целей). Требование сокращения расходов можно было бы понять, если бы дотации распределялись исходя не из оценки налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, а из размера прогнозного дефицита консолидированных бюджетов регионов, как в 1990-х гг., однако хочется надеяться, что подобные подходы к распределению трансфертов навсегда остались в прошлом.

Не стоит забывать, что сокращение количества регионов-доноров было вызвано не только ухудшением экономической ситуации, но и изменением разграничения доходных источников между федеральным центром и регионами [15]. Многие субъекты Российской Федерации формально являются дотационными исключительно из-за того, что в силу неравномерности распределения налоговой базы на территории России невозможно создать систему разграничения доходных источников, обеспечивающую большинство регионов собственными налоговыми доходами.

Право самостоятельно определять объем расходов в пределах собственных полномочий — ключевой элемент бюджетного федерализма, а введение дополнительных ограничений на размер расходной части бюджета снижает и без того не слишком высокий для федеративного государства уровень автономии регионов. Условия соглашений, которые должны заключать все регионы, получающие выравнивающие трансферты, ограничивают свободу действий субъектов РФ, превращая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности из механизма обеспечения горизонтальной сбалансированности в еще один механизм влияния на бюджетную политику регионов. При этом если в методике распределения дотаций напрямую учитывать расчетные расходные обязательства¹⁹, не используя при этом соглашения, то для региона, который фактически тратит больше расчетного объема, объем дотаций просто не будет компенсировать запланированные расходы,

¹⁸ Расчетные объемы расходных обязательств определяются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» в ред. ПП № 1730 от 31.12.2017.

¹⁹ Расчетные расходные обязательства можно было бы использовать для построения индекса бюджетных расходов на основе соотношения объема подушевых расчетных расходов для каждого региона и среднего значения подушевых расчетных расходов.

и региональным органам власти придется принимать решение о сокращении расходов, поиске путей увеличения доходов или привлечении заимствований, но это будет уже самостоятельный выбор субъекта РФ, а не навязанное «сверху» требование.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с лучшей практикой в российской системе межбюджетных отношений для достижения различных целей обычно применяются разные виды трансфертов, исключение составляют дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов, которые могут объединять трансферты, направленные на достижение различных целей.

Но в последнее время федеральный центр, используя соглашения с получателями выравнивающих трансфертов, пытается через дотации также решить задачу контроля над уровнем расходов субфедеральных бюджетов. Превращение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в обусловленные трансферты искажает роль, которую должен играть этот инструмент межбюджетного регулирования. Условия соглашений ограничивают права региональных органов власти по установлению объема расходов в пределах своих полномочий. В результате из российской системы межбюджетных отношений может исчезнуть инструмент, предназначенный для устранения горизонтального дисбаланса, а дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превратятся в механизм ограничения самостоятельности региональных и местных органов власти.

Библиография

1. Searle B., Martinez-Vazquez J. The Nature and Functions of Tied Grants Chapter 13 / In Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. Boston, MA: Springer, 2007.
2. Shah A. A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, DC: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.
3. Назаров В. С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. М.: РАНХиГС, 2013.
4. Арлашкин И. Ю., Ганган А. С., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1 (29). С. 41–49.
5. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016. 722 p.
6. Bergvall D., Charbit C., Kraan Dirk-Jan, Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. 2006. № 3. DOI: 10.1787/22265848.
7. Bahl R. W., Linn J. F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992.
8. Климанов В. В., Коротких А. М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 5 (33). С. 7–15.
9. Юшков А. О., Одинг Н. Ю., Савулькин Л. И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 49–64.
10. Андреева Е., Голованова Н., Воронцова О., Барбашова Н. Межбюджетные трансферты: экономический смысл, цели и виды / В кн.: Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. Ред. М. Де Сильва, Г. Курляндская. М.: Весь мир, 2006. С. 283–306.
11. Ермасова Н. Б., Айриева А. Н. Межбюджетные гранты в финансировании инвестиционной деятельности организаций // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Серия Экономика. Управление. Право. Вып. 1. С. 30–34.
12. Bahl R. Conditional VS. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries / In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010. 421 p.
13. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // World Development. 2002. Vol. 30. Iss. 6. P. 899–912.
14. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues / World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
15. Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. 2017. № 9. С. 63–82.

N. V. Golovanova

Intergovernmental Transfers: Diversity of Terms and Russian Practice

Author's affiliation:

Nataliya V. Golovanova (e-mail: golovanova@nifi.ru), Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The terminology used in numerous publications on the theory of intergovernmental transfers differs from one researcher to another. As for papers in Russian, variations in terms is augmented by differences in their translation. The article presents an overview of different approaches to the classification of transfers; special attention is paid to the relationship of the concepts of conditional and specific-purpose grants. The paper reflects the evolution of the definitions of general grants, subsidies and subventions in various editions of the RF Budget Code, assesses the role of intergovernmental transfers in the consolidated budget of the Russian Federation. The final part of the article lists the latest changes in the Russian system of intergovernmental relations, in particular, the transformation of equalization grants into conditional transfers, which significantly reduces the autonomy of sub-national authorities.

Keywords:

intergovernmental transfers (grants), specific-purpose (earmarked) grants, conditional grants, matching grants, block grants, general grants, subsidies, subventions

JEL: H70, H71, H77

References

1. Searle B., Martinez-Vazquez J. The Nature and Functions of Tied Grants Chapter 13. In Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. Boston, MA: Springer, 2007.
2. Shah A. A. Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Ed. by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. DOI: 10.1596/978-0-8213-6492-5.
3. Nazarov V. S. International Experience of the Evolution of Methods for Equalizing Transfers Distribution. Moscow: RANEP, 2013.
4. Arlashkin I., Gangan A., Deryugin A., Proka K. Intergovernmental Block Transfers in Developed Countries: USA, Australia and Canada. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 1 (29), pp. 41–49.
5. Fisher R. State and Local Public Finance. Routledge, 2016, 722 p.
6. Bergvall D., Charbit C., Kraan Dirk-Jan, Merk O. Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2006, no. 3. DOI: 10.1787/22265848.
7. Bahl R. W., Linn J. F. Urban public finance in developing countries. New York: Oxford University Press, 1992.
8. Klimanov V. V., Korotkikh A. M. The Allocation of Intergovernmental Transfers: Theoretical Background and the Russian Practice. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2016, no. 5 (33), pp. 7–15.
9. Yushkov A., Oding N., Savulkin L. The role of subventions in Russian fiscal federalism. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 10, pp. 49–64.
10. Andreeva E., Golovanova N., Vorontsova O., Barbashova N. Intergovernmental Transfers: Economic Role, Objectives and Types. In Development of Fiscal Federalism: international experience and Russian practice. Ed. by M. De Sil'va, G. Kurlyandskaya, Moscow: Ves' mir Publ., 2006, pp. 283–306.
11. Ermasova N. B., Airieva A. N. Intergovernmental Grants in Financing of Investment Activity in Organization. *Izvestiya Saratovskogo universiteta – News of Saratov University*, 2008, vol. 8, ser. Economic. Management. Law, iss. 1, pp. 30–34.
12. Bahl R. Conditional vs. Unconditional Grants: The Case of Developing Countries. In General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice: the Copenhagen Workshop 2009. Ed. by J. Kim, J. Lotz, N. J. Mau. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, 2010, 421 p.
13. Bird R., Smart M. Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 2002, vol. 30, iss. 6, pp. 899–912.
14. Yilmaz S., Bindebir S. Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues. World Bank Institute and Korea Development Institute, 2003.
15. Yushkov A., Oding N., Savulkin L. The trajectories of donor regions in Russia. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 9, pp. 63–82.