

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-4-57-68

УДК 336.27;332.14(045)

JEL H70, H77, O18, P25

Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Д.Е. Морковкин^а, П.В. Строев^б, А.И. Шапошников^с

Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0002-5372-8519>; ^б <http://orcid.org/0000-0003-4770-9140>;^с <https://orcid.org/0000-0002-4486-7189>

АННОТАЦИЯ

Авторами рассмотрены современные формы и методы финансовой поддержки регионов, осуществляемые в России в настоящее время. Проведенный динамический анализ дал возможность получить комплексную оценку предоставленных в последние годы из федерального бюджета межбюджетных трансфертов на социально-экономическое развитие регионов с целью сокращения их экономической дифференциации и обеспечения выполнения государственных региональных полномочий. Использованы методы экономико-статистического анализа. Авторы делают вывод, что основной формой финансовой поддержки регионов России являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, вместе с тем в ходе исследования показано, что увеличение финансовой помощи в форме дотаций приводит к снижению уровня бюджетной обеспеченности регионов. Выявленные проблемы финансовой поддержки в форме дотаций требуют дальнейшего внедрения механизмов мотивации органов государственной власти субъектов РФ к увеличению налоговых доходов регионального бюджета. Финансовая поддержка регионов России в формах субсидий и субвенций также имеет ряд серьезных недостатков: многоканальность финансовой помощи региону и отсутствие комплексного подхода, что ведет к распылению и малой отдаче государственных средств, затрудняет контроль за их расходованием; фрагментированность ее предоставления; сокращение стимулов к самостоятельному развитию; сложность оценки величины необходимой помощи; перекредитование. В статье изложены возможные пути формирования финансовых стимулов для самостоятельного регионального развития. Предлагается предоставлять регионам консолидированные субсидии. Регионы смогут самостоятельно определить направления их расходования, что позволит осуществить сбалансированный переход от государственного контроля за расходованием субсидий к контролю за результатами их выделения.

Ключевые слова: регион; межбюджетные трансферты; бюджетная обеспеченность; финансовая поддержка; бюджетный федерализм; социально-экономическое развитие; дотации; субсидии; субвенции; региональная экономика

Для цитирования: Морковкин Д.Е., Строев П.В., Шапошников А.И. Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. *Финансы: теория и практика*. 2019;23(4):57-68. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-4-57-68

ORIGINAL PAPER

Financial Support of Regions as a Tool to Equalize Budgetary Security of the Constituent Entities of the Russian Federation

D.E. Morkovkin^а, P.V. Stroeв^б, A.I. Shaposhnikov^с

Financial University, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0002-5372-8519>; ^б <http://orcid.org/0000-0003-4770-9140>;^с <https://orcid.org/0000-0002-4486-7189>

ABSTRACT

The authors have considered current forms and methods of financial support for the regions in Russia. The dynamic analysis allowed to obtain a comprehensive assessment of the interbudgetary transfers provided by the federal budget for the socio-economic development of the regions in recent years with a view to reducing their economic differentiation and ensuring

the implementation of the state regional powers. The methods of economic and statistical analysis were used. The authors conclude that the main form of financial support for the regions of Russia is subsidies to equalize fiscal security. The study proved that the increasing financial assistance in the form of subsidies leads to a decrease of the budgetary support level of the regions. Financial support for the Russian regions in the form of subsidies and subventions has a number of serious shortcomings: the multi-channel financial assistance to the region and the lack of an integrated approach which leads to dispersal and low return on public funds and makes it difficult to control their spending; fragmentation of its provision; reduction of incentives for self-development; difficulty in assessing the amount of assistance needed; refinancing. The identified problems require further implementation of motivation mechanisms for the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation to increase the tax revenues of the regional budget. The article outlines possible ways to form financial incentives for independent regional development. It is proposed to provide the regions with consolidated subsidies. The regions will be able to independently determine the directions for their spending. This will allow for a balanced transition from the state control over spending the subsidies to the control over the results of their allocation.

Keywords: region; interbudgetary transfers; budget security; financial support; fiscal federalism; socio-economic development; grants; subsidies; subventions; regional economics

For citation: Morkovkin D.E., Stroev P.V., Shaposhnikov A.I. Financial support of regions as a tool to equalize budgetary security of the constituent entities of the Russian Federation. *Finance: Theory and Practice*. 2019;23(4):57-68. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-4-57-68

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших задач федеративного государства является выравнивание финансовых возможностей регионов для обеспечения гарантированных равных прав на получение социальной и медицинской помощи, образования и иных услуг всеми гражданами независимо от их места жительства.

В настоящее время в России наблюдается сохраняющаяся дифференциация субъектов РФ в зависимости от их финансовых возможностей и социально-экономического развития. В этих условиях российской действительности рассмотрение особенностей различных методов и форм оказания финансовой поддержки субъектам Российской Федерации для решения острых территориальных проблем остается весьма актуальным.

Для рассмотрения сущности финансовой поддержки регионов обратимся к пониманию термина «финансовая поддержка регионов». Стоит отметить, что лишь немногие исследователи в своих работах формулировали емкое определение этого понятия, зачастую ограничиваясь лишь формулировкой целей и задач такой деятельности, не обозначая четко круг действий, входящих в нее. Нет его также и в Бюджетном кодексе РФ (далее — БК РФ). В то же время это словосочетание активно употребляется в правовых актах.

В наиболее общем виде финансовая поддержка рассматривается в экономической литературе как объем средств, переданных из федерального бюджета в региональный¹.

Н. М. Сабитова под финансовой поддержкой регионов понимает все формы финансирования регионов из федерального бюджета, кроме прямого

финансирования [1, с. 2], обращая внимание на то, что понятие финансовой поддержки не тождественно понятию финансовой помощи и шире последнего. Финансовая помощь субъектам РФ — это денежные отношения, возникающие между органами власти в условиях существующей системы разграничения налоговых, расходных полномочий и методов бюджетного регулирования по поводу передачи части средств вышестоящего бюджета нижестоящему в связи с ограниченностью налоговой базы последнего [1, с. 5].

На основе обобщения анализа научной литературы и правовых источников под финансовой поддержкой регионов можно понимать один из аспектов региональной экономической политики, заключающийся во всяком предоставлении денежных средств из федерального бюджета на социально-экономическое развитие региона с целью сокращения экономической дифференциации регионов, обеспечения выполнения государственных региональных полномочий, развития инфраструктуры региона и формирования стимулов для самостоятельного регионального развития.

Наиболее полно сущность финансовой поддержки проявляется в действующих формах и методах ее осуществления. Можно выделить четыре основных метода финансовой поддержки регионов: безвозмездная помощь региональным бюджетам, перераспределение долговой нагрузки, распределение налоговых доходов, целевое финансирование. Рассмотрим подробнее непосредственные формы их осуществления.

РЕЗУЛЬТАТЫ

БК РФ в целом отождествляет формы финансовой поддержки и межбюджетные трансферты. Основные показатели предоставления финансовой под-

¹ Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков. Институт «Восток-Запад». М.: МАКС Пресс; 2001.

держки регионам в форме межбюджетных трансфертов представлены в *табл. 1*.

За последние 4 года абсолютная величина межбюджетных трансфертов в целом изменилась несущественно и осталась почти на том же уровне, хотя темпы роста медленно, но стабильно сокращаются, и в последние два года уже наблюдался отрицательный прирост. В % ВВП сокращение более значительно, в среднем на 0,11% ВВП в год. Наибольший темп сокращения демонстрируют «иные межбюджетные трансферты», а также субсидии (-14,06%).

Если говорить о динамике межбюджетных трансфертов в предшествующих периодах, то, ссылаясь на исследование М.Л. Васюниной, можно отметить: «За 2007–2015 гг. объем расходов федерального бюджета на их предоставление увеличился более чем в 3,5 раза» [2, с. 18].

Таким образом, основной формой финансовой поддержки регионов России являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. БК РФ предусматривает такой институт, как Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Он представляет собой общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, предусмотренных в расходах федерального бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ под дотациями понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются тем субъектам РФ, расчетный уровень бюджетной обеспеченности которых ниже уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации определяется в соответствии со ст. 131 Бюджетного кодекса РФ².

Общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации³. Минимальный уровень, в свою очередь, определяется так:

$$\min \text{РБО} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{БО}_i}{n},$$

где БО_i — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

n — количество субъектов РФ, не входящих в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности;

В наглядном виде бюджетная обеспеченность регионов России в 2018 г. отражена на *рисунке*.

Одним из ключевых факторов, влияющих на величину финансовой поддержки региона в форме дотаций, является уровень расчетной бюджетной обеспеченности:

$$\text{БО} = \frac{\text{ИНП}}{\text{ИБР}},$$

где: БО — уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

ИНП — индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

ИБР — индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

За счет включения в индекс налогового потенциала (ИНП) и индекс бюджетных расходов (ИБР) многочисленных коэффициентов уровень расчетной бюджетной обеспеченности учитывает многие объективные условия экономической деятельности региона, среди которых величина добавленной стоимости, создаваемой в отраслях региона, отраслевая структура региональной экономики, объем промышленного производства, налоговая нагрузка на экономику, оплата труда и ее дифференциация, стоимость ЖКХ, уровень цен, расселение населения, транспортная доступность региона и др.

Так, наиболее дотационными регионами в РФ в 2018 г. являются Республика Дагестан (59 065 832,5 тыс. руб.), Республика Саха (Якутия) (43 944 997,70 тыс. руб.) и Камчатский край (39 357 697,20 тыс. руб.).

При этом величина дотаций из федерального бюджета увеличивается (+19,33%), что говорит о значительной нехватке у регионов средств, которые они могут концентрировать в своих бюджетах исходя из уровня их текущего развития, по отношению в величине бюджетных расходов. Это подтверждает динамика уровня расчетной бюджетной обеспеченности большинства регионов за тот же период. 71 регион

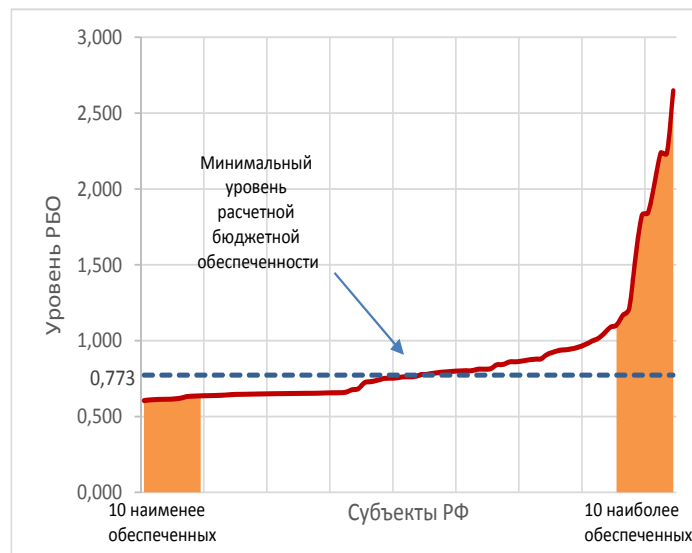
² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 19.09.2018).

³ Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 31.12.2017) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (вместе с «Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148/ (дата обращения: 19.09.2018).

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета / Inter-budget transfers from the Federal budget

Показатель / Indicator	2016	2017	2018	2019	2019 г. в % к 2016 г.
Межбюджетные трансферты, всего, млн руб. / Inter-budget transfers, total, million rubles	1 474 867,00	1 533 450,90	1 513 075,50	1 443 125,00	97,85
в % темп роста к предыдущему году / % growth rate compared to the previous year	105,59	103,97	98,67	95,38	
в % ВВП / in GDP	1,78	1,66	1,64	1,46	
в % в общей сумме расходов федерального бюджета / as % of total Federal budget expenditures	8,99	9,17	9,43	9,03	
В том числе / Including					
Дотации / Grants	641 731,20	738 263,40	754 550,90	765 748,50	119,33
в % темп роста к предыдущему году / % growth rate compared to the previous year	116,53	115,04	102,21	101,48	
в % к общей сумме / % of total amount	43,51	48,14	49,87	53,06	
Субсидии / Subsidies	328 931,70	349 465,90	325 934,40	282 677,90	85,94
в % темп роста к предыдущему году / % growth rate compared to the previous year	108,22	106,24	93,27	86,73	
в % к общей сумме / % of total amount	22,30	22,79	21,54	19,59	87,83
Субвенции / Subventions	305 993,40	307 778,40	303 774,00	304 425,60	99,49
в % темп роста к предыдущему году / % growth rate compared to the previous year	99,76	100,58	98,70	100,21	
в % к общей сумме / % of total amount	20,75	20,07	20,08	21,09	
Иные межбюджетные трансферты / Other inter-budget transfers	198 210,70	137 943,20	128 816,10	90 273,10	45,54
в % темп роста к предыдущему году / % growth rate compared to the previous year	68,26	69,59	93,38	70,08	
в % к общей сумме / % of total amount	13,44	9,00	8,51	6,26	

Источник / Source: данные Росстата и расчеты автора / Rosstat data and the authors' calculations.



Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации в 2018 г. / Budget supply of constituent entities of the Russian Federation in 2018

Источник / Source: составлено авторами на основе [4] / compiled by the authors on the basis of [4].

из 85 (за исключением Вологодской, Ленинградской, Липецкой, Омской, Сахалинской, Тульской, Тюменской, Ульяновской областей, Пермского края, Республики Коми, ХМАО и ЯНАО) демонстрируют отрицательные темпы прироста, в 2 из 85 — нулевые. При этом относительно значительный прирост (более 10% за 4 года) только у нефтегазовых регионов — ХМАО (20,1%), ЯНАО (10,7%) и Тюменской области (10,3%), а также Сахалинской (32,6%) и Ленинградской (18,7%) областей. У 71 региона ситуация ухудшается, причем у некоторых регионов [Камчатский край (-14,3%), республика Ингушетия (-14,2%), Еврейская АО (-13,98%)] довольно быстрыми темпами. Наибольшее сокращение этого показателя у большинства регионов произошло в 2018 г. по сравнению с 2017 г.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что увеличение финансовой помощи в форме дотаций не приводит к увеличению уровня бюджетной обеспеченности, и даже, наоборот, происходит его снижение.

Можно выделить несколько проблем предоставления такой формы финансовой поддержки, как дотации. Здесь главный недостаток в том, что при расчете необходимого объема дотаций по установленной методике увеличение уровня расчетной бюджетной обеспеченности влечет уменьшение объема финансовой помощи, причем как на первом этапе ее выделения, так и на втором. Так, у региона снижаются стимулы увеличения величины добавленной стоимости отраслей экономики, что приводит к сокращению активности привлечения частных инвестиций, развития инфраструктуры, предоставления налоговых льгот и пр. Но уровень бюджетной обеспеченности

и, значит, индекс налогового потенциала является той величиной, в росте которой регион должен быть заинтересован.

Рассмотренные проблемы финансовой поддержки в форме дотаций требуют дальнейшего внедрения механизмов мотивации органов государственной власти субъектов РФ к увеличению налоговых доходов регионального бюджета, таких как сохранение предоставляемого объема дотаций в течение следующего финансового года после достижения уровня, установленного в качестве критерия выравнивания, или же постепенного снижения объема финансовой помощи исходя из плановых показателей развития региона. Требуется создание системы повышенных требований в части эффективности и результативности использования бюджетных средств регионам, получающим финансовую поддержку и не демонстрирующим рост региональной экономики⁴ [3–5].

В настоящее время существует некоторое неоднозначное понимание дотаций, используемое в правовых актах. БК РФ в ст. 129 и 131 относит к этой форме финансовой поддержки регионов только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Других межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в форме дотаций (кроме как на выравнивание бюджетной обеспеченности) он не предполагает. Но на практике существуют и другие виды дотаций, помимо дотаций

⁴ Уровень расчетной бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2017–2019 годы. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795 (дата обращения: 19.09.2018).

на выравнивание бюджетной обеспеченности. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусматривает такие виды дотаций, как дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджету города Байконура на 2018 г., дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Кроме представленных видов дотаций, исследуя практику их предоставления, можно выделить и дотации на стимулирование развития налогового потенциала регионов, дотации на частичную компенсацию выпадающих доходов бюджетов субъектов РФ в связи с централизацией в федеральном бюджете налога на добычу полезных ископаемых, дотации на компенсацию потерь бюджетов, возникающих при разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что определение в БК РФ всего одного вида дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности идет в разрез с действующей практикой, можно отметить существующую неточность в определении дотаций, представленного в БК РФ, так как часть из них в действительности имеет целевой характер. С целью совершенствования нормативно-правового регулирования предлагается выделить в БК РФ и разработать дополнительные методики для отдельных видов дотаций, формально не закрепленных в БК РФ, но существующих на практике. Можно выделить следующие их виды: на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов государственной власти и др. [6, с. 128–131].

Второй формой финансовой поддержки, именованной в БК РФ, являются субсидии бюджетам субъектов РФ. Определение этой формы финансовой поддержки также установлено законодательно ст. 132: «Под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Феде-

рации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»⁵. То есть межбюджетная субсидия предоставляется как помощь региону в реализации полномочий, которые законодательно закреплены за этим субъектом РФ. Причем расходные обязательства субъекта РФ, осуществляемые за счет субсидий из федерального бюджета, могут возникать из расходных полномочий органов государственной власти субъекта РФ как по предметам ведения субъектов РФ, так и по предметам совместного ведения.

Субсидии являются основной формой финансовой поддержки, осуществляемой в рамках программно-целевого государственного управления. [7–11]. Именно в форме субсидий предоставляются средства на софинансирование мероприятий, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации или федеральных целевых программ, осуществляемых за счет средств федерального бюджета. Участие субъектов РФ и муниципалитетов в государственных программах осуществляется на условиях софинансирования. По существующим правилам регионы должны обеспечивать со своей стороны софинансирование федеральных средств (субсидий) по госпрограммам в размере от 5 до 30% (в зависимости от уровня финансовой обеспеченности региональных бюджетов).

Как и в случае с дотациями для субсидий устанавливается предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета и зависит от уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ на текущий финансовый год. Чем выше ранг региона по уровню расчетной бюджетной обеспеченности, тем меньше финансовой поддержки в форме субсидий может получать регион.

Особой формой финансовой поддержки регионов является субвенция бюджету субъекта РФ. Исходя из определения, данного в БК РФ (ст. 133), под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 19.09.2018).

субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке. Так, главное отличие субвенции от других форм финансовой поддержки состоит в том, что она предоставляется вместе с делегированными полномочиями, передаваемыми на региональный уровень с федерального уровня. Таким образом, субвенции используются в качестве инструмента финансирования делегированных полномочий [12]. За счет субвенций достигается наибольшая эффективность предоставления государственных (муниципальных) услуг и выполнения государственных функций за счет эффекта масштаба и наибольшего приближения исполнителей к населению. Однако следует признать, что субвенции носят наиболее целевой характер и лишь частично связаны с собственно региональными социально-экономическими процессами, так как не идут на развитие региона, а используются на осуществление полномочий федерации в регионе. Поэтому их лишь частично можно отнести к финансовой поддержке региону. В то же время они могут способствовать получению вторичных эффектов, таких как развитие инфраструктуры региона, увеличение занятости, повышение качества предоставляемых услуг и др., т.е. в случаях, когда установленные направления их расходования частично совпадают с собственными интересами региона. При этом они напрямую не зависят от показателей, характеризующих собственные доходы субъекта РФ, что еще раз подтверждает условность их отнесения к формам финансовой поддержки регионов. Использование субвенций, а также динамика изменения их объема в российской системе бюджетного федерализма не соответствуют международной практике [13–16]. Сложившийся в России механизм субвенций блокирует миграцию полномочий на уровень, где они осуществлялись бы наиболее эффективно, а это нарушает принцип субсидиарности [17–19].

Финансовая поддержка регионов России в формах субсидий и субвенций также имеет ряд серьезных недостатков. Главные из них — многоканальность финансовой помощи каждому нуждающемуся региону и отсутствие комплексного подхода, что ведет к распылению и малой отдаче государственных средств, затрудняет контроль за их расходованием. Такая многоканальность проявляется в множественности целевых трансфертов. Так, в настоящее время из федерального бюджета предоставляется более 100 видов субсидий и 30 видов субвенций. При увеличении видов целевых межбюджетных трансфертов их освоение становится малопрозрачным и недостаточно эффективным. Происходит «распыление» средств

финансовой поддержки. Показателен тот факт, что на одну государственную программу приходится в среднем четыре межбюджетные субсидии. При этом имеет место ситуация, когда субсидии одного назначения предоставляются в рамках разных государственных программ. Это ведет к несогласованности решений органов государственной власти субъектов об освоении средств финансовой помощи [2, 16].

Так, фрагментированность субсидий, которые по отдельным направлениям софинансирования могут достигать до нескольких десятков, не позволяет регионам сосредоточить получаемые средства на решении актуальных социально-экономических проблем. Тем более, что доля субсидий в общем объеме финансовой поддержки чаще всего велика.

Отмеченные недостатки предоставления субсидий по государственным программам могут быть решены за счет предоставления так называемых консолидированных субсидий. Можно рекомендовать два основных подхода к консолидации субсидий:

- 1) укрупнение субсидий в рамках государственных программ. Так, на одну программу должна выделяться одна субсидия или две (отдельно для финансирования текущих и капитальных расходов);
- 2) более значительная консолидация: объединение всех субсидий (всех субсидий на капитальные расходы) в рамках одной государственной программы.

Получив единую консолидированную субсидию, регионы смогут самостоятельно определить направления ее расходования. Данное нововведение необходимо для перехода от контроля за расходованием субсидий к контролю за результатами их выделения. Последний, в свою очередь, должен стать более интенсивным.

Для того чтобы финансовая поддержка в форме дотаций и субсидий была эффективна, необходимо максимально устранить отрицательные стимулы для самостоятельного развития региона или создавать условия, при которых предоставленные средства в любом случае будут использованы результативно, с пользой для экономики. В последнем случае целесообразно применять программно-целевой подход, ориентированный на комплексное социально-экономическое развитие, в сочетании с указанными подходами к консолидации субсидий.

Методика предоставления финансовой поддержки исключительно для реализации передаваемых полномочий (в форме субвенций) также имеет свои собственные несовершенства. Так, в условиях сокращения, или оптимизации, расходов федерального бюджета последних лет и одновременного увеличения количества передаваемых полномочий органы государ-

ственной власти субъектов РФ часто вынуждены для их реализации привлекать собственные средства. Это отмечали непосредственно представители регионов. Наиболее ярко это выражено в условиях оптимизации расходов федерального бюджета и ежегодного с 2015 г. сокращения бюджетных ассигнований на 10%. В частности, снижение объема единой субвенции поставило субъекты Федерации в условия исполнения возложенных на них обязательств (государственной регистрации актов гражданского состояния, государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения и пр.) за счет собственных доходов и необходимости соответствующего перераспределения бюджетных ассигнований [2].

С целью приведения субвенций в соответствие расходам на осуществление делегированных полномочий РФ необходимо провести ревизию расходных полномочий органов государственной власти субъектов, передаваемых с федерально-го уровня, а также разработать стандарты оценки стоимости их осуществления и предоставлять такие оценки в составе материалов для разработки федерального бюджета в Министерство финансов РФ. Также, аналогично рассмотренному подходу к организации предоставления субсидий, одним из путей усовершенствования этой формы финансовой поддержки может стать консолидация субвенций на реализацию делегированных государственных полномочий, относящихся к одной классификационной группе.

В ст. 132.1 БК РФ содержится понятие «иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ». Несмотря на такой характер формулировок, они также играют свою роль в региональном развитии. К иным межбюджетным трансфертам следует относить трансферты, выделяемые бюджетам субъектов РФ для предоставления трансфертов муниципальным образованиям, на которых расположены территории с особым административно-правовым статусом (закрытые административно-территориальные образования, наукограды, особые экономические зоны и др.), а также связанные с финансированием секретных статей федерального бюджета и просроченной кредиторской задолженности региона по бюджетным кредитам. Примером иных межбюджетных трансфертов является выделение субвенций для финансирования дополнительных расходов муниципального образования в случае предоставления ему статуса наукограда. Как правило, такие населенные пункты играют роль центров роста в регионе и имеют большое значение для социально-экономического развития субъекта, в котором находятся, поэтому региональные власти весьма заинтересованы в этих трансфертах.

В главе 16 БК РФ перечислены основные формы финансовой поддержки регионов. Но они не исчерпывают всех современных форм ее предоставления. Стоит отметить, что ограничение способов финансовой поддержки регионов рассмотренными формами было бы отождествлением понятий «финансовая поддержка» и «межбюджетные трансферты». Хотя финансовая поддержка — явление более широкое.

Бюджетные кредиты также могут являться формой финансовой поддержки регионов. Главное их отличие от рассмотренных выше форм финансовой поддержки в необходимости возврата и платном характере предоставления, при этом бюджетные кредиты, также как субсидии и субвенции, носят целевой характер. Такая финансовая помощь предоставляется субъектам РФ на срок до пяти лет на условиях договора, регулируемого гражданским законодательством, в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных законами о бюджете. В то же время эта форма имеет множество недостатков, ярко проявляющихся в настоящее время в России.

Рассмотрим предельную величину бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ, предусмотренных законами о федеральном бюджете. Она представлена в *табл. 2*.

Из приведенных данных видно, что величина этой формы финансовой поддержки за последние четыре года и в двух плановых периодах имеет тенденцию к уменьшению как в абсолютном, так и в относительных показателях. Но, несмотря на уменьшение предельных объемов, закладываемых в бюджете, величина долга регионов по бюджетным кредитам не уменьшается. Рассмотрим динамику фактически полученной регионами России финансовой помощи в виде бюджетных кредитов. Она представлена в *табл. 3*.

Исходя из представленных данных, средний темп прироста величины займов в год составляет:

$$\bar{T} = \left(\sqrt[6]{\frac{990\,494\,107,69}{3\,400\,873,52}} - 1 \right) \times 100\% = 157,46\%,$$

или в абсолютном выражении

$$\begin{aligned} \bar{\Delta} &= \frac{990\,494\,107,69 - 3\,400\,873,52}{7 - 1} = \\ &= 164,52 \text{ млрд руб. в год.} \end{aligned}$$

Особенное увеличение долга произошло в 2015–2016 гг. после резкого ухудшения внешних экономических и геополитических условий в 2014 г., которое нарастало, хотя и с меньшими темпами, и после выхода экономики из кризиса в 2017 г.

Таблица 2 / Table 2

Предельная величина бюджетных кредитов бюджетам субъектов РФ на период 2015–2020 гг. / Limit value of budget loans to budgets of subjects of the Russian Federation for the period 2015–2020

Показатель / Indicator	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Предельная величина бюджетных кредитов регионам, тыс. руб. / Limit value of budget loans to regions, thousand rubles	310 000 000,0	310 000 000,0	200 000 000,0	2 056 470,0	1 506 690,0	1 006 800,0
В% ВВП / In GDP	0,42	0,37	0,22	0,0021	0,0	0,0
В % в общей сумме расходов федерального бюджета / % of total Federal budget expenditures	2,10	1,89	1,20	0,01	0,0	0,0

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Таблица 3 / Table 3

Величина государственного внутреннего долга субъектов РФ по статье «Бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ» в 2011–2017 гг., тыс. руб. на начало года / The volume of the state internal debt of subjects of the Russian Federation under the article “Budget loans from other budgets of the budget system of the Russian Federation” in 2011–2017, thousand rubles

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
3 400 873,52	419 380 274,11	426 210 030,46	470 931 498,79	647 451 802,84	808 674 450,86	990 494 107,69

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Финансовая поддержка регионов в виде предоставления бюджетных кредитов имеет долгосрочные риски. Значительное увеличение государственного долга российских регионов по причине накопления бюджетных кредитов и других видов долговых обязательств отрицательно сказывается не только на финансовой устойчивости бюджетов территорий, но и на ограничении инвестиционных возможностей. Несмотря на законодательное закрепление исполнения двухсторонних отношений государства и субъекта по оплате использования и срокам возврата займов, объемы предоставленных кредитов, как показывает статистика, с каждым годом увеличиваются. В совокупности эти факторы обуславливают замедление регионального развития.

В то же время, увеличивая бюджетное кредитование, федеральное правительство стремится рефинансировать дорогие коммерческие кредиты, накопленные субъектами РФ. То есть несмотря на некоторые риски, эта мера направлена на оздоровление региональной экономики, о чем еще в 2017 г. заявлял Президент РФ.

Действительно, во многом такие статистические показатели обусловлены политикой рефинансирования долгов субъектов РФ. Например, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 18.12.2017 № 2857-р бюджетные ассигнования на предоставление бюджетных кредитов в 2017 г. из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации были увеличены на 55 млрд руб. В документе отмечено, что «это обусловлено необходимостью обеспечения сбалансированности

бюджетов субъектов Федерации и рефинансирования долговых обязательств регионов»⁶.

Среди других мер можно предложить предусмотреть обязательность предоставления обеспечения исполнения обязательства по возврату бюджетного кредита (это условие установлено в БК РФ, но не относится к заемщикам — субъектам РФ), предоставление обоснования необходимости привлечения заемных средств, а также обязательное утверждение долговой политики субъекта РФ.

ВЫВОДЫ

Все формы финансовой поддержки регионов, рассмотренные выше, являются непосредственным предоставлением денежных средств в региональный бюджет. Иной по своему характеру, косвенной формой финансовой поддержки регионов является перераспределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ. Доля налоговых доходов от федеральных налогов, перераспределяемых в региональные бюджеты, велика. В регионы поступает большое количество средств от акцизов — одного из самых значительных доходных источников. НДС полностью поступает в консолидированный бюджет субъекта РФ, сумма налога на прибыль

организаций, исчисленная по налоговой ставке в размере 17%, зачисляется в региональный бюджет, также туда поступает большинство налоговых сборов и т.д., хотя существует множество мнений по поводу эффективности сложившейся системы, например по поводу передачи регионам части НДС и других налогов. Ведь организации — плательщики НДС осуществляют свою деятельность на территории субъектов РФ.

Итак, финансовая поддержка регионов в условиях высокой территориальной дифференциации позволяет решать ряд целей и задач, связанных в первую очередь с поддержанием социально-экономической стабильности в регионе и выполнением всех обязанностей региональных органов власти перед населением. Подводя итог, еще раз отметим, что в современных условиях бюджеты большинства регионов испытывают устойчивую зависимость от средств, поступающих в рамках финансовой поддержки. В то же время формы оказания финансовой поддержки имеют ряд недостатков, среди которых многоканальность, фрагментированность ее предоставления, сокращение стимулов к самостоятельному развитию, сложность оценки величины необходимой помощи, перекредитование и др. Рассмотренные проблемы финансовой поддержки регионов давно находятся под вниманием финансовых властей. В результате проведенных преобразований последних лет частично были устранены некоторые недостатки применяемых форм и методов финансовой поддержки.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2017 № 2857-р «Об увеличении ассигнований на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов». URL: <http://government.ru/department/69/events/?dt.since=20.12.2017&dt.till=20.12.2017> (дата обращения: 19.09.2018).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Сабитова Н.М. Совершенствование форм и методов финансовой поддержки субъектов РФ. *Финансы и кредит*. 2004;(24):2–10.
2. Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2016;(45):17–27.
3. Фаттахов Р.В., Низамутдинов М.М. Модельный инструментарий бюджетного планирования и регулирования межбюджетных отношений. *Экономика. Налоги. Право*. 2013;(1):36–44.
4. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика. *Финансы: теория и практика*. 2017;21(5):90–99. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-5-90-99
5. Morkovkin D.E., Mamychev A.Y., Yakovenko N.V., Komov I.V., Derevyagina M.V., Didenko O.V. Factors and material conditions for space-intensive economic development of region. *International Review of Management and Marketing*. 2016;6(S 1):67–72.
6. Коваленко О.Г., Кирюшкина А.Н. К вопросу о дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. *Карельский научный журнал*. 2016;5(4):128–131.
7. Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития. *Вопросы экономики*. 2008;(9):70–83.
8. Назаров В., Мамедов А., Силуанов А., Зарубин А. Проблемы межбюджетных отношений в России. М.: Изд-во Ин-та Гайдара; 2012. 188 с.
9. Климанов В.В., Михайлова А.А. Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития. *Государственный аудит. Право. Экономика*. 2016;(4):31–34.
10. Божечкова А.В., Мамедов А.А., Синельников-Мурылев С.Г., Турунцева М.Ю. Стабилизационные свойства трансфертов, выделяемых регионами России из федерального бюджета. *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2018;(4):61–83. DOI: 10.31737/2221-2264-2018-40-4-3

11. Бахтизин А.Р., Бухвальд Е.М. Экономико-правовые предпосылки и институты сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. *Журнал российского права*. 2018;(9):102–112. DOI: 10.12737/art_2018_9_10
12. Da Silva M. et al. Intergovernmental reforms in the Russian Federation: One step forward, two steps back? Washington, DC: The World Bank; 2009. 112 p.
13. Юшков А.О., Одинг Н.Ю., Савулькин Л.И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма. *Вопросы экономики*. 2016;(10):49–64.
14. Albouy D. Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*. 2012;96(9–10):824–839. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2012.05.015
15. Bird R.M., Smart M. Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*. 2002;30(6):899–912. DOI: 10.1016/S 0305–750X(02)00016–5
16. Desai R.M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia. *Journal of Comparative Economics*. 2005;33(4):814–834. DOI: 10.1016/j.jce.2005.08.004
17. Bednar J. Subsidiarity and robustness: Building the adaptive efficiency of federal systems. In: Fleming J., Levy J., eds. *NOMOS*, Vol. 55: Federalism and subsidiarity. New York: NYU Press; 2014:231–256.
18. Thiessen U. Fiscal federalism in Russia: Theory, comparisons, evaluations. *Post-Soviet Affairs*. 2006;22(3):189–224. DOI: 10.2747/1060–586X.22.3.189
19. Wallack J.S., Srinivasan T.N., eds. *Federalism and economic reform: International perspectives*. Cambridge, New York: Cambridge Univ. Press; 2006. 528 p.

REFERENCES

1. Sabitova N.M. Improving the forms and methods of financial support of the subjects of the Russian Federation. *Finansy i kredit = Finance and Credit*. 2004;(24):2–10. (In Russ.).
2. Vasyunina M.L. Intergovernmental transfers to the constituent entities of the Russian Federation: Current problems and priorities. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*. 2016;(45):17–27. (In Russ.).
3. Fattakhov R.V., Nizamutdinov M.M. Model tools of budget planning and regulation of interbudgetary relations. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes & Law*. 2013;(1):36–44. (In Russ.).
4. Stroeв P.V., Vlasyuk L.I. The debt burden of regions and regional policy. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2017;21(5):90–99. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2017–21–5–90–99
5. Morkovkin D.E., Mamychev A.Y., Yakovenko N.V., Komov I.V., Derevyagina M.V., Didenko O.V. Factors and material conditions for space-intensive economic development of region. *International Review of Management and Marketing*. 2016;6(S 1):67–72.
6. Kovalenko O.G., Kiryushkina A.N. On the issue of subsidies to equalize the budgetary security of the subjects of the Russian Federation. *Karel'skii nauchnyi zhurnal = Karelian Scientific Journal*. 2016;5(4):128–131. (In Russ.).
7. Bukhvald E. Russian federalism at the critical stage of development. *Voprosy ekonomiki*. 2008;(9):70–83 (In Russ.).
8. Nazarov V., Mamedov A., Siluanov A., Zarubin A. *Issues of interbudgetary relations in Russia*. Moscow: Gaidar Institute Publ.; 2012. 188 p. (In Russ.).
9. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Interbudgetary relations: Recent trends and prospects. *Gosudarstvennyi audit. Pravo. Ekonomika*. 2016;(4):31–34. (In Russ.).
10. Bozhechkova A.V., Mamedov A.A., Sinel'nikov-Murylev S.G., Turuntseva M. Yu. Stabilization properties of federal fiscal transfers to Russian regions. *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*. 2018;(4):61–83. (In Russ.). DOI: 10.31737/2221–2264–2018–40–4–3
11. Bakhtizin A.R., Bukhvald E.M. Economic and legal prerequisites and institutions for reducing the level of interregional differentiation in the socio-economic development of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2018;(9):102–112. (In Russ.). DOI: 10.12737/art_2018_9_10
12. Da Silva M. et al. *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: One step forward, two steps back?* Washington, DC: The World Bank; 2009. 112 p.
13. Yushkov A.O., Oding N. Yu., Savul'kin L.I. The role of subventions in Russian fiscal federalism. *Voprosy ekonomiki*. 2016;(10):49–64. (In Russ.).
14. Albouy D. Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization. *Journal of Public Economics*. 2012;96(9–10):824–839. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2012.05.015

15. Bird R.M., Smart M. Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*. 2002;30(6):899–912. DOI: 10.1016/S 0305–750X(02)00016–5
16. Desai R.M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia. *Journal of Comparative Economics*. 2005;33(4):814–834. DOI: 10.1016/j.jce.2005.08.004
17. Bednar J. Subsidiarity and robustness: Building the adaptive efficiency of federal systems. In: Fleming J., Levy J., eds. *NOMOS*, Vol. 55: Federalism and subsidiarity. New York: NYU Press; 2014:231–256.
18. Thiessen U. Fiscal federalism in Russia: Theory, comparisons, evaluations. *Post-Soviet Affairs*. 2006;22(3):189–224. DOI: 10.2747/1060–586X.22.3.189
19. Wallack J.S., Srinivasan T.N., eds. *Federalism and economic reform: International perspectives*. Cambridge, New York: Cambridge Univ. Press; 2006. 528 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Дмитрий Евгеньевич Морковкин — кандидат экономических наук, доцент Департамента экономической теории, ведущий научный сотрудник Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, Финансовый университет, Москва, Россия
Dmitrii E. Morkovkin — Cand. Sci. (Econ.), Associate Prof., Department of Economic Theory, Senior researcher, Center for Regional Economics and Interbudgetary Relations, Financial University, Moscow, Russia
DEMorkovkin@fa.ru



Павел Викторович Строев — кандидат экономических наук, директор Центра региональной экономики и межбюджетных отношений, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университет, Москва, Россия
Pavel V. Stroeve — Cand. Sci. (Econ.), Director, Center for Regional Economics and Interbudgetary Relations, Associate Prof., Public Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
stroevpavel@gmail.com



Андрей Игоревич Шапошников — студент факультета «Государственное управление и финансовый контроль», Финансовый университет, Москва, Россия
Andrey I. Shaposhnikov — student, Faculty of Public administration and financial control, Financial University, Moscow, Russia
andrey2606sh@rambler.ru

Заявленный вклад авторов:

Морковкин Д.Е. — выбор показателей для анализа, описание использующейся методики и расчеты, формирование выводов исследования.

Строев П.В. — разработка концепции исследования, анализ полученных результатов, формирование выводов исследования.

Шапошников А.И. — сбор статистических данных, табличное и графическое представление результатов, анализ полученных результатов.

Authors' declared contribution:

Morkovkin D.E. — selection of indicators for the analysis, description of the methodology used and the calculations, producing the findings of the study.

Stroeve P.V. — development of the research concept, analysis of the results, producing the research findings.

Shaposhnikov A.I. — collection of statistical data, tabular and graphical presentation of the results, analysis of the results obtained.

Статья поступила в редакцию 06.06.2019; после рецензии 25.06.2019; принята к публикации 28.06.2019.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 06.06.2019; revised on 20.06.2019 and accepted for publication on 23.06.2019.

The authors read and approved the final version of the manuscript.