

# Способы совершенствования механизмов предоставления трансфертов в бюджетной системе РФ

**Е.Н. ТИМУШЕВ**, Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, Сыктывкар.  
E-mail: timushev@iespn.komisc.ru

В статье обосновываются важность межбюджетных трансфертов и их влияние не только на сбалансированность бюджетов, но и эффективность осуществления расходов, представлены результаты анализа исследований межбюджетных отношений в бюджетной системе РФ, предлагаются пути их совершенствования. Рекомендуется осуществить децентрализацию расходных полномочий, уменьшить число трансфертов, распределяя оставшиеся по открытой и понятной формуле и не меняя утвержденные суммы в течение финансового года, перейти к блочным широкоцелевым субсидиям, сократить число, увеличить долю нецелевых субвенций и расширить полномочия при использовании целевых трансфертов. Рекомендации призваны благоприятно повлиять на сбалансированность и обеспечить реализацию принципа самостоятельности бюджетов.

*Ключевые слова:* налогово-бюджетная политика, межбюджетные отношения, трансферт, сбалансированность бюджета, самостоятельность бюджета

Сбалансированность бюджета является основой бюджетной системы РФ<sup>1</sup>. Это обязательное требование, которое призвано обеспечивать нормальное функционирование органа власти, выполнение им обязательств в соответствии с законодательно закрепленными полномочиями. Современная политика межбюджетных отношений на федеральном уровне отличается от проводившейся более десяти лет назад, однако и сегодня нужна самостоятельность субнациональных и местных властей, которая выражалась бы не в исполнении делегированных полномочий, а в проведении собственной политики в социальной и экономической сферах.

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации [Эл. ресурс]: от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 21.07.2014) / СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>. Ст. 28, 33.

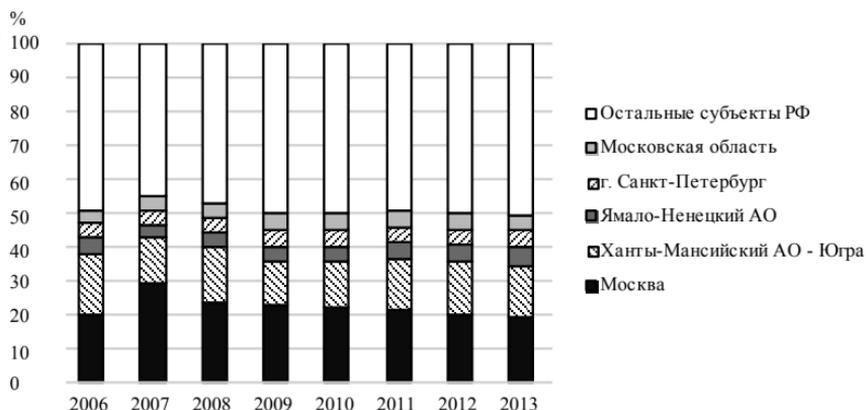
## **Важность прозрачного и формализованного распределения бюджетных средств**

Теоретическая невозможность функционирования децентрализованной бюджетной системы без перераспределения бюджетных средств в форме межбюджетных трансфертов отмечена в [1. С. 213–214]. Причина заключается в том, что предлагаемые теорией наилучшие способы распределения налоговых доходов и источники осуществления расходов (бюджеты разных уровней) едва ли могут на практике совпасть в части объемов доходов и расходов. Как правило, необходимо вторичное распределение средств в форме межбюджетных трансфертов [2].

Нынешняя модель бюджетной системы РФ часто подвергается критике [2–3] из-за того, что практика распределения налоговых доходов не соответствует принципам бюджетного федерализма (местные органы власти из-за большого объема перераспределения средств просто выполняют роль исполнителей полномочий). Другая группа работ большее внимание уделяет недостаточным полномочиям бюджетов при исполнении расходных обязательств.

Вопрос полномочий тесно связан с политикой выделения межбюджетных трансфертов. Так, утверждается, что бюджетная система излишне централизована вследствие политической централизации, а политические мотивы заслоняют принципы федерализма при построении отношений с регионами и муниципалитетами. Это выливается в бесполезные и затратные бюрократические процедуры для нижестоящего уровня, подавляет инициативу, не дает развиваться местному самоуправлению [4. С. 307]. В последнее время перед субъектами РФ снова остро встала проблема нефинансируемых мандатов [5. С. 21–24], а система межбюджетных трансфертов становится все более сложной и запутанной.

Сторонники существующей модели распределения налоговых доходов в качестве аргумента приводят крайнюю неравномерность условий социально-экономического развития регионов РФ (вследствие чего не менее половины налоговых доходов бюджетной системы формируется на территории пяти субъектов) (рис. 1), а также то, что существующая модель отвечает принципам бюджетного федерализма, требующим, в частности, оставлять на местах только налоги с немобильной, максимально не зависящей от цикла конъюнктуры базой [6. С. 33].



**Источник:** ФНС РФ (Форма 1-НМ: Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации [Эл. ресурс] / УФНС РК. URL: [http://www.nalog.ru/rn11/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](http://www.nalog.ru/rn11/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)); расчеты автора.

*Рис. 1.* Удельный вес налоговых доходов бюджетной системы РФ, собранных на территориях субъектов РФ в 2006–2013 гг., в общей сумме налоговых доходов, %

Проблему построения бюджетной системы, адекватной выработанным принципам теории бюджетного федерализма и обеспечивающей сбалансированность каждого уровня системы, также усложняет общепризнанная зависимость экономики РФ от внешней ценовой конъюнктуры рынка энергоносителей и противоречивая оценка ее влияния на экономическое развитие (проблема «ресурсного проклятия»<sup>2</sup>). Так, требование перераспределения большой суммы налоговых и таможенных доходов при концентрации на федеральном уровне внешнеэкономических налогов и налогов с неравномерной базой (на добычу полезных ископаемых) увеличивает роль федерального бюджета и значимость межбюджетных отношений.

По всей видимости, повышенная макроэкономическая волатильность, присущая экономикам с высокой зависимостью от однородного экспорта [7. С. 4], перекидывается и в сферу бюджетных отношений, так как при значительной роли перераспределения увеличивается риск формирования доходов бюджета-

<sup>2</sup> Анализ проблемы и список источников можно найти, например, в [7; 8].

получателя (зачастую не меньший, чем риск недопоступления налоговых доходов в диверсифицированной экономике). Также в такой экономике повышается роль экономической политики государства – для коррекции «провалов рынка», которые влияют в том числе и на структуру налоговых доходов [8. С. 11].

На наш взгляд, в сложившихся обстоятельствах повышенная централизация бюджетных средств оправдана, что, однако, налагает на федеральный бюджет (а возможно, и на бюджет субъекта РФ) обязанности перераспределять средства согласно выбранной политике межбюджетных отношений. Но большой объем перераспределения содержит в себе многочисленные риски, в частности, проблему мягких бюджетных ограничений, суть которой состоит в том, что при определенных условиях предоставление трансфертов ведет к неэффективным бюджетным расходам. Так, перечисление средств, заранее не запланированных в официальном документе либо сформированных без ясного и открытого правила выделения, создает стимулы у бюджета-получателя проводить в области предоставления общественных благ, налогообложения, заимствований стратегию, которая базируется на ожидании дополнительной финансовой поддержки [9. С. 148–149]. Бюджет-получатель может принимать решения, связанные с высокими рисками возникновения неплатежеспособности, ожидая, что в кризисной ситуации ему будет оказана финансовая помощь [10. С. 181].

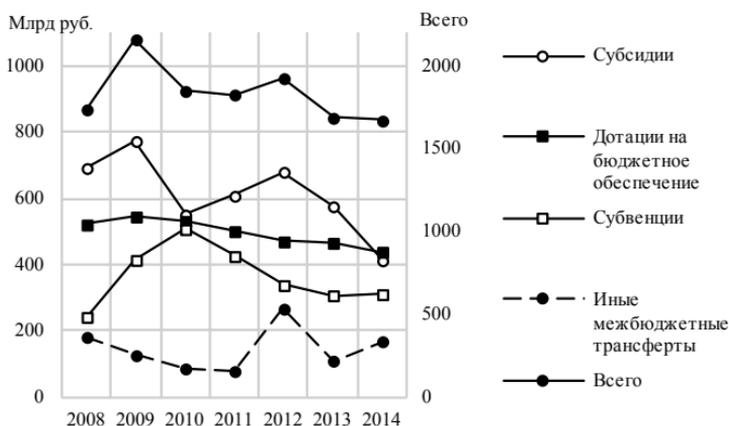
В общем случае в ситуации вынужденной вертикальной несбалансированности, при объективной потребности в перераспределении средств неизбежны случаи, когда бюджет-донор противопоставляет свои аргументы об ограниченных возможностях бюджета и необходимости приложения усилий по мобилизации собственных доходов доводам бюджета-получателя о потребности в увеличении трансфертов из-за недостаточности доходов для исполнения расходных полномочий [11]. Это придает актуальность теме построения эффективной системы межбюджетных отношений.

### **Оценка взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ**

Процесс реформирования межбюджетных отношений, начатый в 1997–1998 гг., постепенно привел к финансовой

и политической централизации, выразившейся в ограничении самостоятельности субнациональных бюджетных систем. Это приводит к подавлению местной инициативы, оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров, снижению качества управленческой деятельности; эффективность бюджетной системы снижается из-за «запредельно высоких транзакционных издержек любых проявлений самостоятельности и инициативы» [4. С. 307, 310]. Достижения в области совершенствования межбюджетных отношений нивелировались недостатками в базовых принципах практики бюджетного федерализма РФ, усиливалась роль отраслевых министерств, росло число и усложнялся механизм выделения трансфертов [6. С. 154, 182].

Ближе к середине 2010-х гг., при замедлении темпов экономического роста увеличилась доля обязательств бюджетов субъектов РФ, актуализировалась проблема нефинансируемых мандатов (расходы на повышение зарплат в бюджетной сфере были профинансированы из федерального бюджета лишь на треть от необходимого объема) [5. С. 21–24]. С 2010 г. виден тренд снижения абсолютной суммы трансфертов, перечисляемых бюджетам субъектов РФ (рис. 2).



**Источник:** [12. С. 86] (2008–2011 гг.), Казначейство РФ (2012–2014 гг.); расчеты автора.

**Примечание:** в ценах 2014 г. (приведено в сопоставимый вид через индексацию на годовой индекс потребительских цен).

**Рис. 2.** Безвозмездные поступления бюджетов субъектов РФ из федерального бюджета в 2008–2014 гг., млрд руб.

Важнейшими условиями эффективной налогово-бюджетной политики при бюджетном федерализме являются баланс доходных источников и расходных обязательств (отсутствие нефинансируемых мандатов), жёсткие бюджетные ограничения, единое пространство, регулируемое федеральным законодательством, что в итоге приводит к самостоятельности и ответственности бюджетов. В такой системе важную роль играют межбюджетные трансферты; прямые расходы федерального бюджета на территории региона (например, в рамках федеральной целевой программы), рассматриваемые иногда в качестве замены межбюджетным трансфертам [13. С. 93], могут быть даже вредны, если негативно влияют на частный сектор региональной и местной экономики (например, создают недобросовестную конкуренцию частному сектору) [14. С. 25]. Прямые расходы неизбежно должны осуществляться в рамках выбранной федеральной социально-экономической политики, что чревато избранием конкретных секторов-бенефициаров и искажением рыночной структуры экономики [7. С. 12].

Потенциально более эффективный путь прямого инвестирования бюджетных средств – создание условий для повышения доходности частных инвестиций через осуществление производительных расходов (в инфраструктуру и образование) [7. С. 12; 15. С. 44]. Но в любом случае крупные проекты требуют развитых институтов государственного управления [7. С. 12].

Помимо потенциальной опасности прямых федеральных расходов для частных стимулов, их особенность состоит в том, что они должны выполняться в рамках тех расходных полномочий, которые закреплены за федеральным уровнем, то есть удовлетворять требованиям экономии на масштабе и порождать большие положительные экстерналии, а также слабо учитывать местные особенности территории (иначе нет оснований использовать их вместо межбюджетных трансфертов). Так, теорией бюджетного федерализма выработано в целом простое правило определения уровня финансирования общественных благ в многоуровневой бюджетной системе [16; 17; 18], с учетом трех целей госуправления, выделенных Р. Масгрейвом [19. С. 180]: при условии существования различных интересов у налогоплательщиков и финансовой самостоятельности бюджетов принятие решений

и предоставление общественных благ должны осуществляться на минимальном уровне государственного управления (с целью достижения экономической эффективности<sup>3</sup>), с учетом ограничений эффектов экономии на масштабе и положительных экстерналий (включая меры социальной справедливости, макроэкономической стабилизации, понимаемой как полная занятость при приемлемом уровне цен).

Если передача трансфертов из федерального бюджета должна быть в максимальной степени лишена политических мотивов, так как в этом случае она перестает отвечать требованиям бюджетного федерализма (о регулировании экстерналий, их «нейтрализации» [см. 20. С. 115]), снижает самостоятельность бюджета, то в случае с прямыми расходами федерального уровня бюджетной системы роль политических факторов и лоббизма, вероятно, даже выше. Так, отмечается, что отрицательной чертой финансирования федеральных проектов на территории регионов являются политизированность и лоббизм при принятии решений, в отличие от распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые выделяются по утвержденной формуле [21. С. 170].

### **Пути совершенствования механизма предоставления трансфертов из федерального бюджета**

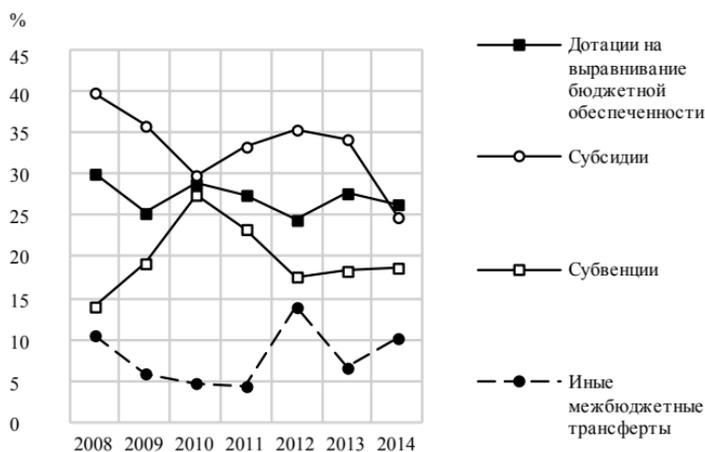
При недостаточности финансовых ресурсов на одном из уровней бюджетной системы используют межбюджетные трансферты, которые должны решать следующие задачи в сфере перераспределения бюджетных средств: выравнивание бюджетной обеспеченности, интернализацию внешних эффектов (или экстерналий) и корректировку налоговой системы [22. С. 1126]. В общем случае при хорошей организации межбюджетных отношений должна создаваться система стимулов для осуществления органами власти бюджета-получателя действий, направленных на наращивание собственной налоговой базы и оптимизацию

---

<sup>3</sup> Прежде всего, в самой сфере общественных отношений, когда учитываются местные особенности, предоставляются общественные блага для данной группы населения, а также создаются благоприятные условия для использования частных факторов производства.

расходов, с учетом местных приоритетов при формировании налогово-бюджетной политики [23. С. 5–6].

Важен определенный баланс разных видов трансфертов, при несоблюдении которого может усилиться риск снижения эффективности бюджетной системы. Так, если в структуре преобладают целевые трансферты (субсидии и субвенции), предпочтение отдается не созданию условий для выравнивания бюджетной обеспеченности, а финансированию конкретных мероприятий непосредственно с уровня бюджета-донора [23. С. 232]. Такая политика создает дополнительные издержки и за счет негативных фискальных стимулов ограничивает самостоятельность и уменьшает эффективность расходов. На федеральном уровне при постепенном сокращении абсолютной величины трансфертов, выделяемых бюджетам субъектов РФ, в их структуре доминируют целевые (рис. 3); удельный вес дотаций на выравнивание, обеспечивающих, при объективном различии в уровне экономического развития субъектов РФ, предоставление одинакового объема общественных благ и соответствующих возможностей формирования налоговых доходов, имеет заметный нисходящий тренд, что, на наш взгляд, следует оценить отрицательно.



**Источник:** [12. С. 86] (2008–2011 гг.), Казначейство РФ (2012–2014 гг.); расчеты автора.

**Рис. 3.** Структура межбюджетных трансфертов, выделяемых федеральным бюджетом в 2008–2014 гг., %

В литературе широко обсуждается оптимизация распределения целевых видов трансфертов (субсидий и субвенций). Предлагается сократить роль субвенций в межбюджетных отношениях федерального бюджета и бюджета субъекта РФ [4. С. 320–321, 328–330], так как порядок финансирования делегированных полномочий обычно не обеспечивает полное покрытие расходов по их исполнению [24. С. 91]. Небольшую часть ныне передаваемых полномочий следует оставить Федерации, отказавшись от делегирования<sup>4</sup>, большую часть – полностью передать региону в качестве собственных расходных обязательств, с соответствующими полномочиями по доходам<sup>5</sup>.

Для повышения самостоятельности бюджетных систем субъектов РФ предлагается начать практику предоставления широкоцелевых субсидий, с целью устранения негативного влияния крупных федеральных инициатив в сфере полномочий субъектов РФ, когда федеральный бюджет фактически определяет расходную политику регионов [4. С. 322, 324–325]. Концепция широкоцелевых (блочных) трансфертов весьма популярна в литературе [6. С. 155; 24. С. 145; 25].

О необходимости наделения бюджета, получающего субсидию, более широкими полномочиями, особенно в социальной сфере, написано немало академических работ [26]. Блочные субсидии должны распределяться по понятной формуле с учетом расчетов бюджетной обеспеченности, отражая общие приоритеты Федерации и вступая в согласие с концепцией о нейтрализации экстерналий через субсидии (например, положительные экстерналии должны финансово поддерживаться со стороны федерального бюджета). Блочная субсидия позволит увеличить самостоятельность бюджета-получателя, полнее учесть региональные особенности, осуществлять стимулирование модернизации социальных отраслей в целом, а не отдельных направлений деятельности [24. С. 8].

Реформирование нецелевых трансфертов связано с устранением проблемы мягких бюджетных ограничений. Предлагается

---

<sup>4</sup> Например, регулирование водных ресурсов и отношений, охрана здоровья граждан, пособия при возникновении поствакцинальных осложнений.

<sup>5</sup> Например, регистрация актов гражданского состояния, содействие занятости населения, регулирование лесных отношений.

исключить из их перечня любые дотации, не реализующие функции выравнивания бюджетной обеспеченности и экстренных антикризисных мер, при этом повысив удельный вес первых в общей структуре трансфертов (чему будет способствовать рекомендуемое резкое сокращение субвенций) [4. С. 323, 324]. Дотации на сбалансированность считаются инструментом «ручного управления» финансовым состоянием регионов» [27. С. 26] и одним из основных источников мягких бюджетных ограничений. Формуле расчета дотаций на выравнивание следует придать большую прогрессивность, с сохранением рангов бюджетов-получателей, установившихся до выравнивания, для профилактики негативных фискальных стимулов [27. С. 65; 4. С. 308]. Функция дотаций на выравнивание должна таковой и оставаться, не следует с их помощью повышать финансовую дисциплину или стимулировать к наращиванию налогового потенциала [24. С. 7].

Для каждого бюджета-получателя суммы каждого вида трансфертов и их направления (если речь идет о целевом трансферте), а также сроки зачисления рекомендуется устанавливать в начале финансового года, без пересмотра их по ходу исполнения бюджета. Пересмотр сумм и сроков зачисления чреват проблемой мягких бюджетных ограничений. Изменение величины трансферта или сроков зачисления может оцениваться как финансирование дефицита бюджета, что недопустимо с точки зрения создания фискальных стимулов – трансферты не должны выделяться на покрытие дефицитов [6. С. 54].

При существующей практике бюджет-получатель с трудом может прогнозировать доходы по безвозмездным поступлениям, и строгое следование заявленным правилам и условиям выделения бюджетных средств решит эту проблему. Если соблюдение на практике данного правила связано с большими издержками (издержками планирования, либо его выполнение будет сопряжено с негативными последствиями), целесообразно утвердить закрытый перечень исключений из этого правила.

## **Выводы**

На текущем этапе экономического развития бюджетной системы и экономики РФ ведущую роль в балансировании

бюджетов должны играть межбюджетные трансферты. Однако необходимость перераспределения бюджетных средств в больших масштабах несет в себе риски их неэффективного использования, вызывая появление негативных фискальных стимулов, снижающих самостоятельность бюджета-получателя.

При построении межбюджетных отношений в бюджетной системе РФ рекомендуется уменьшить число трансфертов, прекратив практику использования дотаций на сбалансированность, перейдя к блочным широкоцелевым субсидиям, максимально сократив число субвенций. Все трансферты должны распределяться по открытой и понятной формуле, субсидии – с учетом расчетов показателей бюджетной обеспеченности. Суммы и направления использования трансфертов, сроки их зачисления на счет бюджета-получателя необходимо устанавливать в начале финансового года и не пересматривать их по ходу исполнения бюджета в текущем финансовом году. Структура трансфертов должна сместиться от целевых к нецелевым, дотации на выравнивание должны распределяться более прогрессивно и не иметь иных параллельных функций, кроме выравнивания, а бюджет-получатель при распоряжении субсидиями и субвенциями должен получить больше полномочий по выбору направлений и сроков их расходования.

Рекомендуемые децентрализация решений по использованию собственных доходов, совершенствование политики межбюджетных трансфертов исключают риск распространения нефинансируемых мандатов, обеспечат баланс доходных источников и расходных обязательств, реализацию принципа самостоятельности бюджетов.

## Литература

1. Pruddhome R. The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer. – 1995. – Vol. 10. – № 2 (Aug.). – P. 201–220.
2. Родионова В. М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – № 4. – С. 54–60.
3. Швецов Ю. Г., Булаш О. А. Российская Федерация: федерализм почти не виден // ЭКО. – 2008. – № 10. – С. 162–172.
4. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России

- на период до 2020 года / Под ред. Мау В. А., Кузьминова Я. И. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. – Кн. 2. – 408 с.
5. Акиндинова Н. В., Кузьминов Я. И., Ясин Е. Г. Российская экономика на повороте: доклад к XV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (1–4 апреля 2014 г., Москва). – М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. – 27 с.
6. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: дисс... докт. экон. наук. – М.: ФГБОУ ВПО РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. – 409 с.
7. Гуриев С., Плеханов А., Сонин К. Экономический механизм сырьевой модели развития // Вопросы экономики. – 2010. – № 3. – С. 4–23.
8. Полтерович В., Попов В., Тонис А. Механизмы «ресурсного проклятия» и экономическая политика // Вопросы экономики. – 2007. – № 6. – С. 4–27.
9. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений / Кадочников П. и др. // Экономическая политика. – 2006. – № 3. – С. 148–181.
10. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России / М. Виньо и др. // Экономическая политика. – 2006. – № 2. – С. 180–208.
11. Завьялов Д. Ю. Совершенствование формирования фондов финансовой поддержки: вариант решения // Финансы. – 2012. – № 6. – С. 14–18.
12. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы / Алаев А. и др. // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. Вып. 35. – М.: ИЭПП им. Е. Т. Гайдара, 2014. – С. 76–94.
13. Перераспределение региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России / Кадочников П. и др. // Вопросы экономики. – 2003. – № 3. – С. 77–93.
14. Дмитриев М. Инвестиционные стратегии российских регионов: новые вызовы и возможности // Экономическая политика. – 2006. – № 4. – С. 19–30.
15. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2013. – № 8. – С. 35–59.
16. Христенко В. Б. Теория и методология построения механизмов бюджетного федерализма в Российской Федерации: дисс... докт. экон. наук. – М.: АНХ при Правительстве РФ, 2002. – 807 с.
17. Shah A. The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies // The World Bank Policy and Research Series. – 1994. – № 23.
18. Oates W. E. The Theory of Public Finance in a Federal System // The Canadian Journal of Economics. – 1968. – Vol. 1. – № 1. – P. 37–54.

19. Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса / Пер. с англ. под ред. М. А. Сторчевого. – СПб: Экономическая школа, 2008. – 384 с.
20. *Musgrave R. A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism // Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Princeton University Press, 1961. – P. 97–134.*
21. *Зубаревич Н. В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2009. – № 1–2. – С. 161–174.*
22. *Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – № 3. – P. 1120–1149.*
23. *Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. Научные труды № 120Р. – М.: Изд-во ИЭПП, 2008. – 289 с.*
24. *Ерошкина Л. А. Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации: дисс... канд. экон. наук. Волгоград: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», 2008. – 224 с.*
25. Рекомендации Конференции по направлениям бюджетно-налоговой политики на среднесрочную перспективу // Экономическая политика. – 2010. – № 2. – С. 87–94.
26. *Стародубровская И. Неэффективные социальные расходы в контексте пространственной политики // Экономическая политика. – 2011. – № 3. – С. 25–29.*
27. Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. – 188 с.