

УДК 338.24

DOI: 10.34670/AR.2023.85.79.023

Анализ современной роли межбюджетных трансфертов в бюджетной системе России

Комарова Анна Владимировна

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник,
Институт нефтегазовой геологии и геофизики
им. А.А. Трофимука СО РАН;
630090, Российская Федерация, Новосибирск, пр. Академика Коптюга, 3;
e-mail: a.komarova@g.nsu.ru

Филимонова Ирина Викторовна

Доктор экономических наук, профессор,
заведующая лабораторией,
Институт нефтегазовой геологии и геофизики
им. А.А. Трофимука СО РАН;
630090, Российская Федерация, Новосибирск, пр. Академика Коптюга, 3;
e-mail: FilimonovaIV@list.ru

Новиков Александр Юрьевич

Младший научный сотрудник,
Институт нефтегазовой геологии и геофизики
им. А.А. Трофимука СО РАН;
630090, Российская Федерация, Новосибирск, пр. Академика Коптюга, 3;
e-mail: a.novikov2@g.nsu.ru

Колотай Павел Евгеньевич

Студент,
Новосибирский государственный университет,
630090, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Пирогова, 1;
e-mail: p.kolotai@alumni.nsu.ru

Исследование выполнено в рамках проекта НИР ИНГГ СО РАН № FWZZ-2022-0013 и гранта Президента РФ № НШ-1280.2022.2.

Аннотация

Эффективность распределения и использования межбюджетных трансфертов напрямую влияет на показатели социально-экономического развития регионов. В работе проанализированы динамика межбюджетных трансфертов в России за период 2014-2021 гг. и их структура, как с точки зрения видов трансфертов, так и в региональном разрезе. Объем межбюджетных трансфертов на рассматриваемом промежутке имеет тенденцию к

росту, при этом темп их роста обгоняет инфляцию. Совокупный объем межбюджетных трансфертов в 2021 г. составил 3,49 трлн руб. В видовой структуре трансфертов с 2020 г. на первое место по объему вышли субсидии, в то время как до этого наибольший объем приходился на дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности. В 2021 г. только 13 регионов являлись бюджетно-обеспеченными, в то время как остальные получали дотации. На рассматриваемом промежутке 2014-2021 гг. общий рост объемов межбюджетных трансфертов сопровождался изменением их структуры в сторону увеличения доли целевых трансфертов. Если в 2014 г. различные виды дотаций составляли 49,6% от рассматриваемых бюджетных трансфертов, то к 2021 г. их доля сократилась до 33,9%. В первую очередь данная тенденция связана со значительным ростом объема субсидий с 393 млн руб. до 1165 млн руб. Наибольший рост объема трансфертов произошел в кризисный 2020 г., что обусловлено необходимостью дополнительных мер государственной поддержки, однако в 2021 г. объем трансфертов сократился.

Для цитирования в научных исследованиях

Комарова А.В., Филимонова И.В., Новиков А.Ю., Колотай П.А. Анализ современной роли межбюджетных трансфертов в бюджетной системе России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 10А. С. 167-176. DOI: 10.34670/AR.2023.85.79.023

Ключевые слова

Межбюджетные трансферты, субсидии, субвенции, дотации, эффективность распределения, планирование бюджетных ассигнований, государственная поддержка.

Введение. Основные классификации межбюджетных трансфертов

Межбюджетные трансферты определяются бюджетным кодексом как средства, предоставляемые одним бюджетом Российской Федерации другому. В современной научной литературе применяется несколько классификаций межбюджетных трансфертов, среди которых можно выделить следующие.

По степени автономии органов власти, получающих трансферт – целевые и нецелевые. В случае получения целевого трансферта, средства расходуются на достижение заранее обозначенных целей, в то время как нецелевые трансферты могут расходоваться по усмотрению получателя. В работе Searle и Martinez-Vazquez [Searle, Martinez-Vazquez, 2007] используются термины «гранты» (англ. grants) и «платежи» (англ. payments), которые выделяются либо на выполнение собственных задач получателя, либо на возмещение расходов. Таким образом можно сопоставить «гранты» и «платежи» с нецелевыми и целевыми трансфертами соответственно.

По наличию софинансирования – долевые и недолевые. В случае долевого трансферта часть средств вносит получатель трансферта, т.е. компенсирует часть расходов. В первую очередь это касается целевых трансфертов, однако ряд авторов рассматривает регулирующие доходы (регулирующие налоги или налоги, распределяемые по формуле с учетом налоговых усилий) как нецелевой долевой трансферт, а другие нецелевые трансферты относят к недолевым. Таким образом, при пересечении двух бинарных классификаций можно выделить четыре вида трансфертов.

По роли трансфертов в бюджетной политике – для покрытия бюджетного дефицита, для

выравнивания бюджетной обеспеченности, для реализации интересов центрального правительства на региональном и муниципальном уровнях. В данном случае стоит отметить, что разделение не является строгим и отдельные трансферты могут использоваться для нескольких целей одновременно [Boadway, Shah, 2007].

В Российской Федерации тремя наиболее широко используемыми видами трансфертов являются субсидии, субвенции и дотации. Сегодня дотации в российском законодательстве представляют собой нецелевые трансферты, а значит получатели могут использовать их по своему желанию. Субсидии – целевые долевыми трансферты, при рассмотрении возможности получения этого вида трансфертов регионы подвергаются проверке, а при получении средства контролируются правительством. Субвенции же – целевые недолевыми трансферты, но предназначенные только для финансирования делегированных полномочий, то есть полномочий государства перед гражданами субъекта Федерации.

Особенности реализации отдельных механизмов межбюджетных трансфертов в современной России

Дотации

Дотации являются одним из наиболее распространенных инструментов поддержки регионов в большинстве стран мира. Они позволяют правительствам перераспределять ресурсы между различными регионами, чтобы уменьшить экономические различия между ними. Более того дотации помогают поддерживать сбалансированность бюджетов регионов, что является одним из самых важных факторов для экономического роста и благосостояния общества [Балашев, Шлотгауер, 2019].

Возможно, наиболее значимым основанием для межправительственных трансфертов является выравнивание [Бухарский, Лавров, 2017]. И хоть для поддержания регионов используются все виды трансфертов, один из них выделяется – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Выравнивание бюджетной обеспеченности, также известное как горизонтальное выравнивание, актуально, когда бюджеты на одном уровне несбалансированы из-за различий в уровне социально-экономического развития и доходов, но имеют примерно одинаковые расходные обязательства при предоставлении местных общественных благ [Кравченко, Урман, 2015].

Дотации на выравнивание выделяются регионам исходя из индекса бюджетной обеспеченности регионов. Данный индекс рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов РФ. Расчет этого индекса предоставлен в Постановлении Правительства РФ «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Субсидии

Субсидии – это целевой, долевым трансферт, осуществляемый при поддержке регионов, который требует тщательного отбора получателя и доли покрываемых им расходов. Государство определяет области экономики, которые нуждаются в поддержке, а также цели и приоритеты поддержки. На основе определенных целей и приоритетов государство разрабатывает программы и меры поддержки, которые могут включать предоставление субсидий, льгот, налоговых и других преференций [Михайлюк, 2009]. Государство определяет условия и критерии, которые должны быть выполнены компаниями или организациями для получения субсидий. Это может включать соответствие определенным требованиям и

условиям, установленных постановлением правительства, а также уточняемыми в каждой отдельной программе. Среди общих условий выделяют: наличие документов, подтверждающих возникающие расходные обязательства, наличие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований и др. Из критериев отбора получателей субсидий выделяют: наличие перспективной экономической специализации, параметры демографического прогноза, уровень бюджетной обеспеченности и др. В договорах определяются условия и сроки предоставления субсидий, а также сроки исполнения заявленных программ. Также при заключении договоров государство рассчитывает долю, которую готово покрыть с помощью данной субсидии. Государство осуществляет контроль за использованием субсидий, чтобы убедиться, что они используются для достижения целей государственной поддержки. Осуществляется мониторинг результатов использования субсидий, чтобы оценить их эффективность и внести необходимые коррективы в программы поддержки.

Статистический обзор межбюджетных трансфертов

На рассматриваемом промежутке 2014-2021 гг. суммарный ежегодный объем межбюджетных трансфертов (МБТ) вырос в 2,2 раза с 1,58 трлн руб. до 3,49. Уровень инфляции по дефлятору ВВП за этот же промежуток вырос в 1,7 раз, т.е. в среднем темп роста МБТ обгоняет темп роста цен.

В целом увеличение объема МБТ связано с рядом положительных моментов, таких как:

- повышение уровня жизни в экономически отстающих регионах;
- нивелирование неравенства и снижение социального напряжения [Ильясов и др., 2018];
- ускорение экономического роста в отдельных регионах;
- оптимизация распределения бюджетных ресурсов и повышение экономической эффективности [Исаев, 2016].

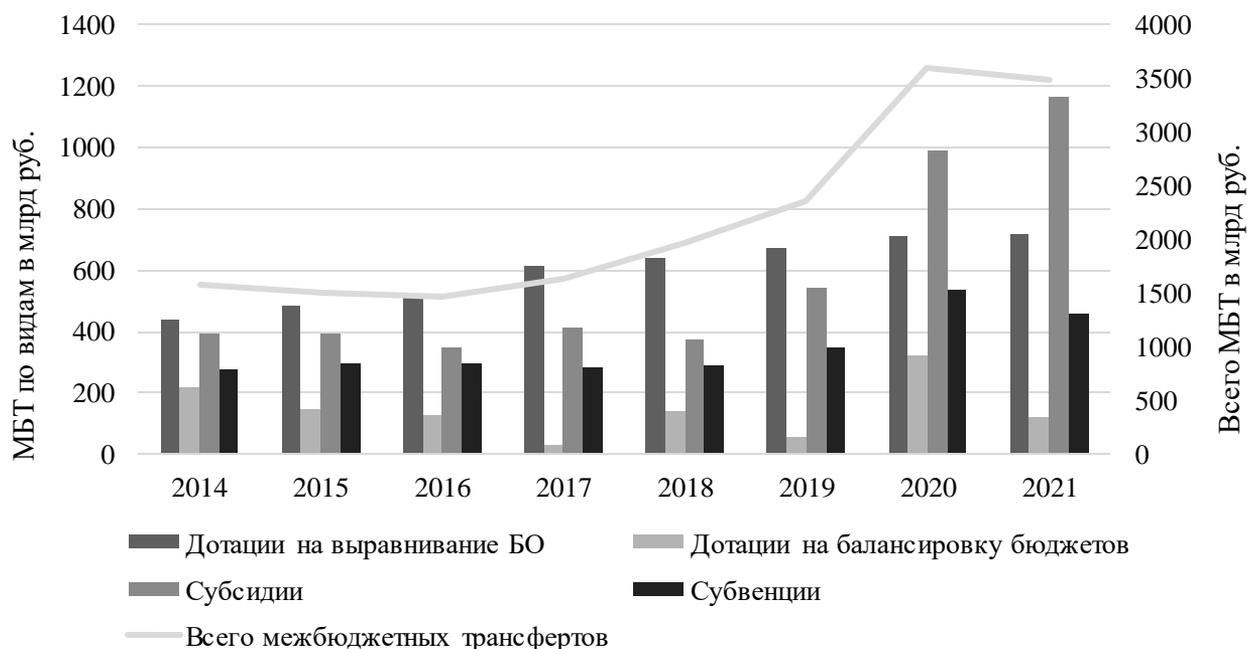


Рисунок 1 - Динамика межбюджетных трансфертов

Также можно отметить, что общий уровень межбюджетных трансфертов растет, при этом доля дотаций в этом показателе сокращается. Это указывает на то, что правительство постепенно отдает предпочтение другим методам финансовой поддержки регионов. Объем субсидий колеблется с 2015 по 2018 гг., однако начинает стремительный рост с 2019 г. Более того уровень субсидий в 2020 г. обгоняет уровень дотаций. Это может привести к усилению централизации, что неоднозначно скажется на региональных показателях [Yushkov, 2015]

Уровень субвенций остается примерно одинаковым на протяжении исследуемого периода. Можно заметить повышение данного показателя в 2020 г., что связано с исполнением государства обязанностей по обеспечению мер поддержки при пандемии. Средства направлялись на строительство больниц, обеспечение населения лекарствами и наем дополнительного рабочего персонала в больницы.

Отдельно также стоит прокомментировать дотации на осуществление мер по сбалансированности региональных бюджетов. К 2017 г. этот вид межбюджетных трансфертов падает и остается низким до 2020 г. Это происходило по причине работы Правительства Российской Федерации с бюджетами, в частности в области реструктуризации кредитных займов регионов [Вовченко, Яралиев, 2019]. В 2020 г. этот вид дотаций снова возрастает, что связано с пандемией и падением доходных статей бюджетов регионов.

В отношении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности есть регионы-доноры, которые имеют высокий уровень бюджетной обеспеченности и, соответственно, не получают дотаций, и регионы-реципиенты, получающие дотации в связи с низким показателем бюджетной обеспеченности. На рисунке 2 представлено распределение межбюджетных трансфертов между регионами-донорами и реципиентами, таким образом, что донорами являются те, чей уровень бюджетной обеспеченности оставался достаточно высоким на всем рассмотренном периоде. На данном графике мы видим, что субвенции – это единственный вид межбюджетных трансфертов, который оказывается выше у регионов-доноров, что может быть связано со спецификой распределения населения в стране, а именно с повышенной плотностью населения в данных регионах. Чем больше людей живет в регионе, тем больше обязательств, делегированных государством, оказывается у региона.

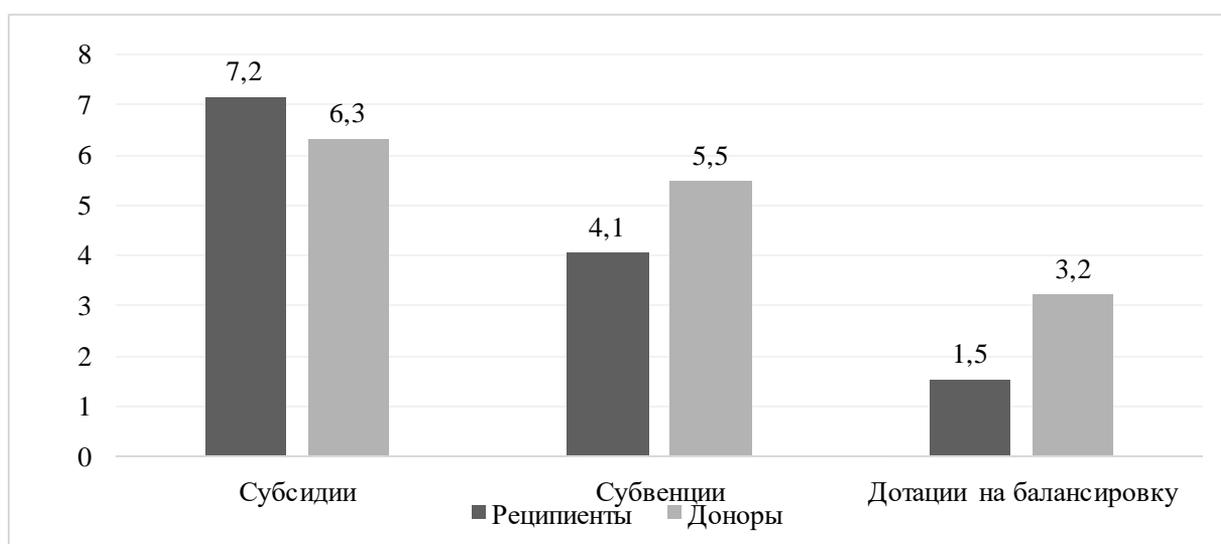


Рисунок 2 - Распределение межбюджетных трансфертов по видам регионов в среднем на один регион в 2015-2021 гг., млрд руб.

Субсидий и дотаций на осуществление мер по балансировке бюджетов у регионов-реципиентов больше, что означает, что в какой-то мере они хуже справляются со своими обязанностями, из-за чего им требуется поддержка государства. Однако мы видим, что регионы-доноры могут получать дотации, что обусловлено тем, что дотации на осуществление мер по балансировке бюджетов могут также выделяться в качестве меры дальнейшего стимулирования эффективного социально-экономического управления. Таким образом, встает вопрос об эффективности данных трансфертов для регионов-реципиентов.

На 2021 г. регионами-донорами являлись 13 регионов, бюджетная обеспеченность которых показана на рис. 3. Среди них мы видим как субъекты являющиеся административными центрами, в частности, столица России – г. Москва, так и регионы специализирующиеся в добывающей и обрабатывающей отрасли.

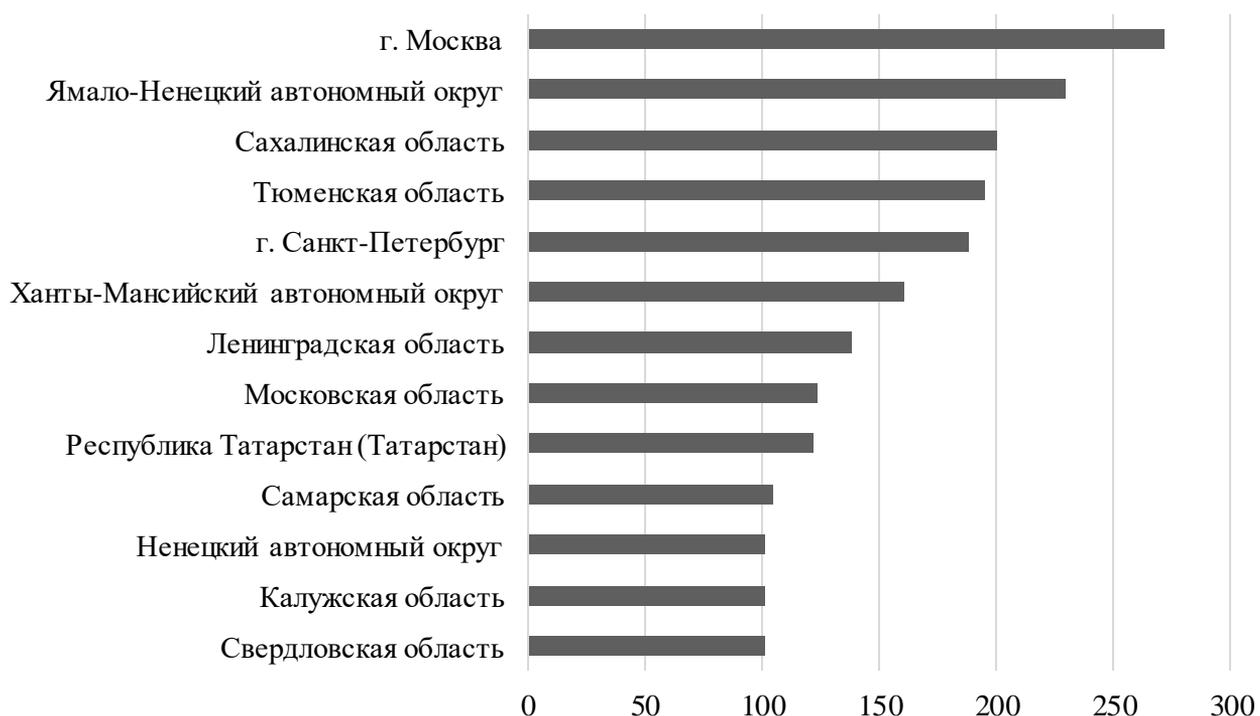


Рисунок 3 - Уровень бюджетной обеспеченности регионов-доноров на 2021 г., %

На рис. 4 представлены 10 регионов с наихудшим показателем бюджетной обеспеченности. Регионом с самым низким показателем является Республика Тыва, причиной тому является высокий темп естественного прироста населения Тывы в сочетании с относительно высокой стоимостью товаров, транспортной ограниченностью и большой долей населения с доходами ниже прожиточного минимума – 40%. Все это создает в Тыве напряженную социальную и экономическую обстановку, проблемы с бюджетной обеспеченностью и проблемами с балансировкой бюджета.

Помощь регионам с низкой бюджетной обеспеченностью важна, чтобы обеспечить равномерное развитие всей страны. Регионы с низким уровнем дохода могут иметь ограниченные возможности для инвестирования в социальную и экономическую инфраструктуру, что может приводить к ухудшению качества жизни и недостатку рабочих мест. По мнению правительства РФ, такие регионы не привлекательны для инвестиций.

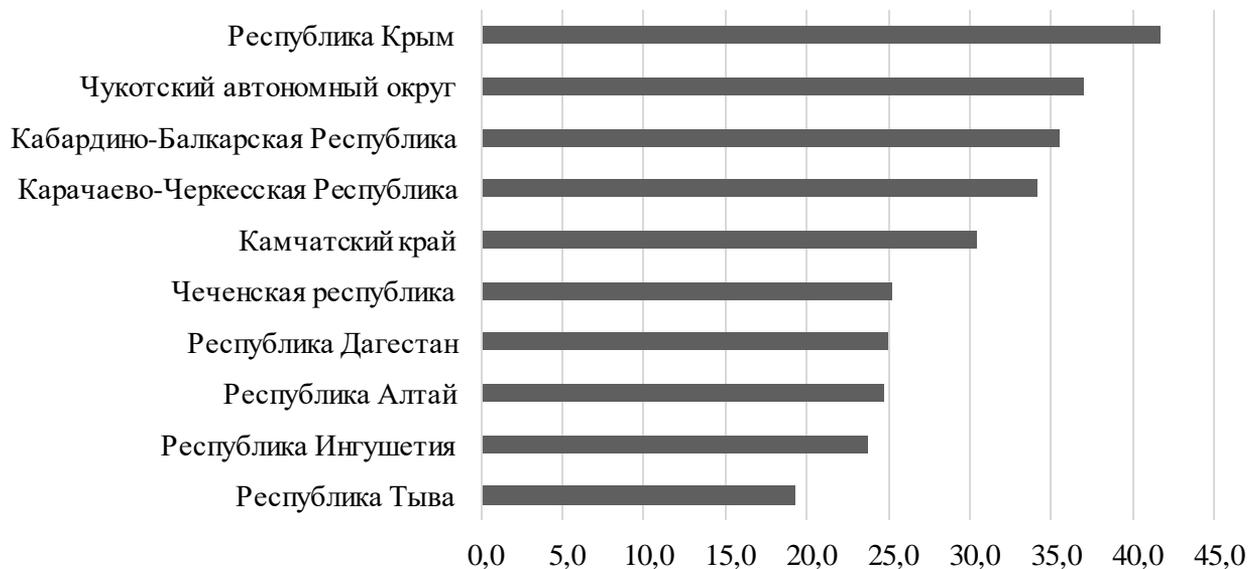


Рисунок 4 - Уровень бюджетной обеспеченности десяти основных регионов-реципиентов на 2021 г., %

Помощь в виде межбюджетных трансфертов может содействовать развитию этих регионов и улучшению инфраструктуры, что в свою очередь приведет к увеличению доходов и экономическому росту. На рисунке 5 показано то, как менялось распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по федеральным округам.

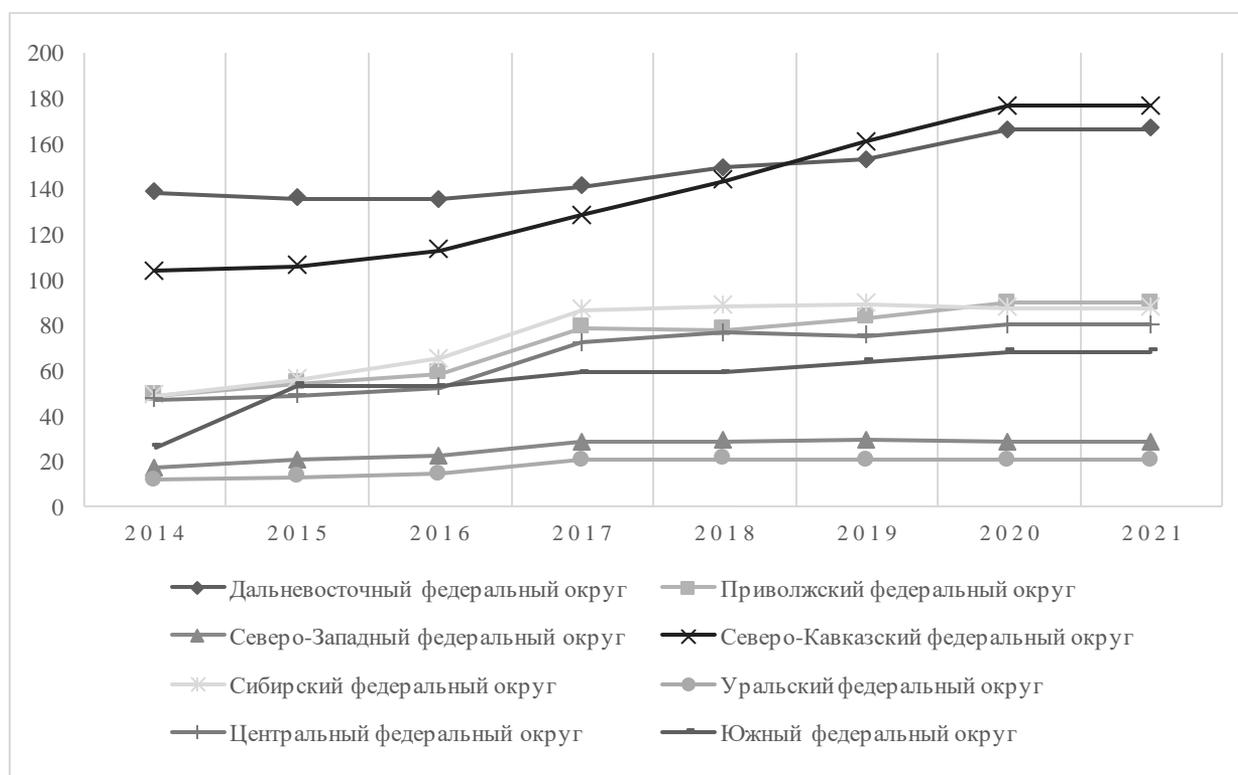


Рисунок 5 - Распределение дотаций по федеральным округам в среднем в 2015-2021 гг., млрд руб.

Лидерами по объему полученных дотаций в 2014-2021 гг. являлись ДФО и СКФО, и это не странно, ведь в их состав входят традиционно дотационные регионы, такие как Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Чукотский автономный округ, Камчатский край и другие. Однако стоит заметить, что рост дотаций в ДФО в 2016-2020 гг. происходил значительно меньшими темпами, чем в СКФО. Также стоит отметить, что Республика Тыва, традиционно занимающая одно из последних мест по бюджетной обеспеченности, не так сильно влияет на средний показатель СФО, что говорит, о низкой дотационности остальных регионов. СЗФО и УФО показывают наименьший уровень дотационности, в них входят регионы с наибольшей бюджетной обеспеченностью.

Заключение

На рассматриваемом промежутке 2014-2021 гг. общий рост объемов межбюджетных трансфертов сопровождался изменением их структуры в сторону увеличения доли целевых трансфертов. Если в 2014 г. различные виды дотаций составляли 49,6% от рассматриваемых бюджетных трансфертов, то к 2021 г. их доля сократилась до 33,9%. В первую очередь данная тенденция связана со значительным ростом объема субсидий с 393 млн руб. до 1165 млн руб.

Стоит отметить, что наибольший рост объема трансфертов (52%) произошел в кризисный 2020 г., что обусловлено необходимостью дополнительных мер государственной поддержки. Именно в этот год также произошел значительный рост доли целевых трансфертов в общей структуре, что позволяет выдвинуть предположение о временном характере данной структуры. Однако в 2021 г. объем трансфертов был сокращен на 3% (в том числе в связи со стабилизацией кризисной ситуации), а структура распределения при этом сохранилась.

При этом дотации продолжают играть важнейшую роль с точки зрения бюджетной обеспеченности регионов. В 2021 г. только 13 регионов России являлись бюджетно-обеспеченными. Для многих регионов характерна обеспеченность бюджета собственными средствами менее 50%. Наибольшие объемы дотаций приходятся на регионы Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов. Необходимо развитие политики в области государственного финансирования и перераспределения средств в рамках различных бюджетов для сокращения неравенства в положении регионов.

Библиография

1. Балашев Н.Б., Шлотгауер Е.А. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2019. № 1-2. С. 25-28.
2. Бухарский В.В., Лавров А.М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Финансовый журнал. 2017. № 1 (35). С. 9-21.
3. Вовченко Н.Г., Яралиев А.А. Межбюджетные отношения и финансовая устойчивость региональных бюджетов Российской Федерации: проблемы и направления совершенствования // Финансовые исследования. 2019. № 1 (62). С. 109-115.
4. Ильясов Б.Г. и др. Анализ данных о доходах населения регионов РФ с учетом социальных трансфертов: метод главных компонент // Фундаментальные исследования. 2018. № 4. С. 69-74.
5. Исаев А.Г. Распределение финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ и экономический рост российских регионов // Пространственная экономика. 2016. № 4-5. С. 61-74.
6. Кравченко П.В., Урман Н.А. Эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2015. № 3 (31). С. 103-111.
7. Михайлюк О.Н. Планирование и эффективность использования бюджетных субсидий // АПК: экономика, управление. 2009. № 5. С. 48-52.
8. Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington, D.C.: The World Bank,

2007. P. 57-65.

9. Searle B., Martinez-Vazquez J. The nature and functions of tied grants // Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Boston, MA: Springer US, 2007. P. 403-434.
10. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience // Russian Journal of Economics. 2015. Vol. 1. № 4. P. 404-418.

Analysis of the modern role of interbudgetary transfers in the budget system of the Russian Federation

Anna V. Komarova

PhD in Economics, Senior Researcher,
Trofimuk Institute of Petroleum Geology and Geophysics (SB RAS),
630090, 3, Akademika Koptyuga ave., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: a.komarova@g.nsu.ru

Irina V. Filimonova

Doctor of Economics, Professor, Head of Laboratory,
Trofimuk Institute of Petroleum Geology and Geophysics (SB RAS),
630090, 3, Akademika Koptyuga ave., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: FilimonovaIV@list.ru

Aleksandr Yu. Novikov

Junior Researcher,
Trofimuk Institute of Petroleum Geology and Geophysics (SB RAS),
630090, 3, Akademika Koptyuga ave., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: a.novikov2@g.nsu.ru

Pavel E. Kolotai

Student,
Novosibirsk State University,
630090, 1, Pirogova str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: p.kolotai@alumni.nsu.ru

Abstract

The efficiency of distribution and use of interbudgetary transfers directly affects the indicators of socio-economic development of regions. The paper analyzes the dynamics of interbudgetary transfers in Russia for the period 2014-2021, and their structure, both in terms of types of transfers and regionally. The volume of interbudgetary transfers over the period under review tends to grow, while their growth rate exceeds inflation. The total volume of interbudgetary transfers in 2021 amounted to 3.49 trillion rubles. In the type structure of transfers since 2020, subsidies have taken first place in terms of volume, while before that the largest volume was accounted for by subsidies to equalize budgetary security. In 2021, only 13 regions were budget-supported, while the rest

received subsidies. During the period under consideration, 2014-2021, the general increase in the volume of interbudgetary transfers was accompanied by a change in their structure towards an increase in the share of targeted transfers. If in 2014 various types of subsidies accounted for 49.6% of the budget transfers under consideration, then by 2021 their share decreased to 33.9%. First of all, this trend is associated with a significant increase in the volume of subsidies from 393 million rubles. up to 1165 million rubles. The largest increase in the volume of transfers occurred in the crisis year of 2020, which was due to the need for additional government support measures, but in 2021 the volume of transfers decreased.

For citation

Komarova A.V., Filimonova I.V., Novikov A.Yu., Kolotai P.A. (2023) Analiz sovremennoi roli mezhbyudzhethnykh transferov v byudzhethnoi sisteme Rossii [Analysis of the modern role of interbudgetary transfers in the budget system of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (10A), pp. 167-176. DOI: 10.34670/AR.2023.85.79.023

Keywords

Interbudgetary transfers, grant, subventions, subsidies, distribution efficiency, budget planning, government support.

References

1. Balashev N.B., Shlotgauer E.A. (2019) Dotatsii na vyravnivanie byudzhethnoi obespechennosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Subsidies to equalize the budgetary security of the constituent entities of the Russian Federation]. *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniversiteta* [Bulletin of the Tula branch of the Financial University], 1-2, pp. 25-28.
2. Boadway R., Shah A. (2007) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
3. Bukharskii V.V., Lavrov A.M. (2017) Otsenka vyravnivayushchego i stimuliruyushchego effektov mezhbyudzhethnykh transfertov sub"ektam RF [Assessment of the equalizing and stimulating effects of interbudgetary transfers to constituent entities of the Russian Federation]. *Finansovyi zhurnal* [Financial Journal], 1 (35), pp. 9-21.
4. Il'yasov B.G. et al. (2018) Analiz dannykh o dokhodakh naseleniya regionov RF s uchetom sotsial'nykh transfertov: metod glavnykh komponent [Analysis of data on the income of the population of regions of the Russian Federation considering social transfers: the method of principal components]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Fundamental Research], 4, pp. 69-74.
5. Isaev A.G. (2016) Raspredelenie finansovykh resursov v byudzhethnoi sisteme RF i ekonomicheskii rost rossiiskikh regionov [Distribution of financial resources in the budget system of the Russian Federation and economic growth of Russian regions]. *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial Economics], 4-5, pp. 61-74.
6. Kravchenko P.V., Urman N.A. (2015) Effektivnost' dotatsii na vyravnivanie byudzhethnoi obespechennosti v Rossiiskoi Federatsii [The effectiveness of subsidies to equalize budgetary security in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Bulletin of Tomsk State University. Economics], 3 (31), pp. 103-111.
7. Mikhailyuk O.N. (2009) Planirovanie i effektivnost' ispol'zovaniya byudzhethnykh subsidii [Planning and efficiency of using budget subsidies]. *APK: ekonomika, upravlenie* [AIC: economics, management], 5, pp. 48-52.
8. Searle B., Martinez-Vazquez J. (2007) The nature and functions of tied grants. In: *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Boston, MA: Springer US.
9. Vovchenko N.G., Yarialiev A.A. (2019) Mezhyudzhethnye otnosheniya i finansovaya ustoichivost' regional'nykh byudzhethov Rossiiskoi Federatsii: problemy i napravleniya sovershenstvovaniya [Interbudgetary relations and financial stability of regional budgets of the Russian Federation: problems and directions for improvement]. *Finansovye issledovaniya* [Financial studies], 1 (62), pp. 109-115.
10. Yushkov A. (2015) Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience. *Russian Journal of Economics*, 1, 4, pp. 404-418.