

**НАУЧНОЕ СОБЫТИЕ: XI ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-
ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ
С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ:
ГОРОД, РЕГИОН, СТРАНА, МИР»**

УДК 338.246.027.4(470)
DOI 10.35231/25419501_2022_2_6

Абрамов П. В.

Дотации субъектам РФ: подходы к повышению эффективности*

В статье представлен краткий анализ ситуации с дотациями регионам РФ, в том числе в условиях пандемии. Рассмотрены основные параметры исполнения расходов федерального бюджета по видам межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2017–2021 гг. Выявлена проблема демотивации руководства регионов к организации экономического роста в регионе, предложены меры по ее решению.

Ключевые слова: дотации, экономика региона, пандемия, государственный бюджет, трансферты.

ГРНТИ: Экономика / Экономические науки: 06.73.15 Государственные финансы. Налоги.

Abramov P. V.

**Subsidies to the constituent entities of the Russian Federation:
approaches to increasing efficiency**

This article provides a brief analysis of the subsidy situation in the regions of the Russian Federation, including the existing situation of the pandemic. The main parameters of execution of the federal budget expenditures by types of inter-budgetary transfers to the budgets of the Russian Federation subjects in 2017-2021 are considered. The problem of demotivation of regional authorities in the organization of economic growth in the region is revealed, and measures to solve it are proposed.

Key words: subsidies, regional economy, pandemic, state budget, transfers.

JEL classifications: H 21

© Абрамов П. В., 2022

* Статья подготовлена на основе лучшего секционного доклада XI всерос. науч.-практ. конф. студентов и аспирантов с международным участием «Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир» (9 июня 2022 г., СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина). Научный руководитель канд. экон. наук, доц. Белинская И.В.

Дотационность некоторых регионов России была, есть и, по-видимому, будет. В связи с этим важно рассматривать причины продолжения данного явления – объективные и субъективные – с тем, чтобы предпринимать управленческие усилия по смягчению и исправлению ситуации.

Под дотациями в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации подразумеваются межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования [2]. Дотации являются одним из основных инструментов бюджетного регулирования в России (рис. 1, на основе данных [9]).

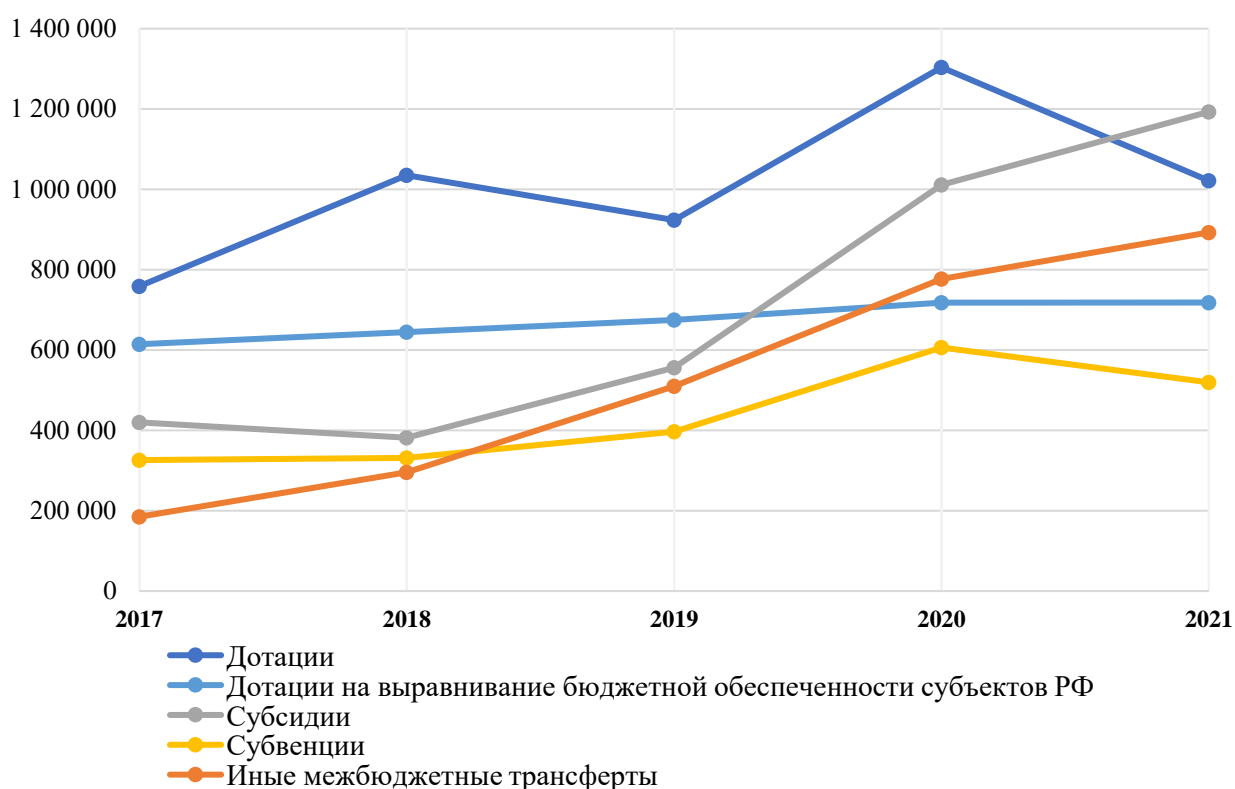


Рис. 1. Исполнение расходов федерального бюджета по видам межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в 2017–2021 гг., млн р.

Как видим, в рассматриваемом периоде дотации занимают лидирующие места по объемам предоставления. Резкий подъем объема межбюджетных трансфертов с 2019 г. связан с реализацией национальных целей развития, а также выделением средств поддержки, связанных с распространением коронавирусной инфекции, средств на финансовое обеспечение дорожной деятельности и ежемесячные выплаты на детей в возрасте от 3 до 7 лет включительно [5; 6; 7; 8].

Обратим внимание на один вид дотаций – дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [3] указанные дотации выделяются регионам, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых меньше установленного критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, в два этапа. На первом этапе этот критерий установлен на уровне 60 %. На втором этапе, где учитываются дотации, распределенные на первом этапе, критерий – 100 % (с 2022 г. – 90 %).

Индекс налогового потенциала является оценкой налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемой с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта РФ. В расчете индекса используются отношения налоговых потенциалов (отдельного региона, регионов в целом) и соответствующих средних численностей постоянного населения.

Индекс бюджетных расходов является оценкой расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. При его расчете используется сумма удельных весов расходов на оплату

труда (0,55), жилищно-коммунальное хозяйство (0,10) и прочих расходов (0,35) с соответствующими корректирующими коэффициентами.

Если бюджетная обеспеченность региона оказывается ниже первого критерия, то рассчитывается объем средств, необходимый для доведения бюджетной обеспеченности до указанного критерия, с учетом разницы данных показателей, средних налоговых доходов регионов на душу населения, индекса бюджетных расходов и средней численности постоянного населения региона. В результате 85 % данного объема будет предоставлено на первом этапе.

Для ее расчета выделяются первоочередные и дополнительные расходные обязательства субъекта РФ и муниципальных образований, которые разбиваются на более мелкие группы. В рамках этих групп высчитываются средние объемы расходов для РФ, которые корректируются с учетом индивидуальных факторов и ряда коэффициентов. Помимо этого, выделяются расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности, рассчитываемые на основе средней доли таких расходов в консолидированном бюджете региона. Таким образом определяются «модельные» бюджеты регионов, которые и учитываются при распределении данных дотаций. На данный момент объем таких дотаций на очередной финансовый год составляет 30 % общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионам.

Исследователи считают, что указанный «модельный» подход вместо учета объективных удорожающих условий и налогового потенциала территории обращает фокус внимания на фактически сложившиеся средние расходы субъектов РФ по исполнению тех или иных полномочий (решение задач). Однако сложившиеся средние расходы могут не отражать реальные потребности регионов в финансировании полномочий. То есть

существующий на сегодняшний день средний неполный уровень расходов на выполнение полномочий регионов при осуществлении «модельного» подхода начинает приравниваться к норме [4].

В результате этого может происходить не вполне обоснованное перераспределение средств указанных дотаций от субъектов РФ с более высокими расходами по сравнению с «модельным» бюджетом к субъектам РФ с более низкими расходами по сравнению с «модельным» бюджетом, что может привести к уменьшению стабильности региональных бюджетов вследствие недостатка финансирования, особенно если данный «модельный» подход будет распространен на большой объем дотации.

Саму попытку введения дотаций с учетом «модельных» бюджетов можно расценить как попытку косвенного регулирования расходов регионов, в том числе по полномочиям по предметам ведения субъектов РФ и полномочиям по предметам совместного ведения. Между тем нужно помнить, что согласно статье 73 Конституции РФ [1] вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Соответственно это распространяется и на определение расходов по таким полномочиям.

Наконец, стоит отметить, что в ранее упоминавшемся Постановлении Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» не указано, как именно рассчитывается окончательная сумма дотаций по «модельному» подходу. В документе сказано лишь о том, что такие дотации распределяются «с учетом» результатов определения расчетного объема расходных обязательств. Такая ситуация не способствует прозрачности бюджетных отношений и может повышать субъективность распределения средств таких дотаций.

Отдельно стоит проблема того, что выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как таковых может формировать у регионов иждивенческие настроения и демотивировать их к экономическому росту и увеличению бюджетной обеспеченности, потому что они всегда смогут рассчитывать на федеральную финансовую помощь. Действительно, значительно проще получать гарантированную помощь из вышестоящего бюджета, чем успешно осуществлять сложный процесс развития экономики региона.

Для решения этих проблем и увеличения эффективности дотаций, по нашему мнению, возможны следующие шаги.

Во-первых, стоит рассмотреть возможность замены прямого подхода на косвенный: отказ от дотаций регионам взамен установления дополнительных нормативов отчислений от налогов с фиксацией таких нормативов на определенный период и выделением дополнительных сумм дотаций в случае получения средств от налоговых отчислений в меньшем объеме, чем расчетные объемы дотаций. При таком подходе регион будет меньше подвержен иждивенческим настроениям, о которых говорилось ранее, будет больше заинтересован в экономическом росте и увеличении налоговой базы, потому что при ее увеличении он будет соответственно увеличивать свои доходы при условии, что он действительно способен в значительной степени влиять на поступления от налога, отчисления от которого он получает. Более того, возможно предусматривать гарантии сохранения в течение определенного периода налоговых отчислений после того, как регион уже перестал быть получателем дотации для дополнительной мотивации к увеличению бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, необходима отмена несостоятельного «модельного» подхода к распределению дотаций, который, несмотря на попытки учета индивидуальных региональных факторов, едва ли способен привести к

объективному распределению дотаций, не считая других проблем, перечисленных ранее. Весь объем дотации должен предоставляться по методике распределения основной ее части.

Таким образом, многоуровневая система государственного управления в России в целях повышения общей эффективности сможет использовать и административные, и сугубо экономические методы, проявляя ситуационную гибкость.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.05.2022) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 (ред. от 24.12.2021) «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации Консорциума «Кодекс». – URL: <http://docs.cntd.ru/>.

4. Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.Н. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Пространственная экономика. – 2019. – № 1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelnye-byudzhety-posledstviya-dlya-subektov-rossiyskoy-federatsii>.

5. Заключение об исполнении бюджета – 2019 // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/audit/zaklyuchenie-na-2019>.

6. Исполнение бюджета – 2020 // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/audit/ltog-2020>.

7. Оперативный доклад – 2021 год // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021>.

8. Оперативный доклад за 2020 год // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2020>.

9. Отчетность по исполнению бюджетов // Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс]. – URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>.

References

1. *Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossijskogo golosovaniya 01.07.2020)*. Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. *Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 28.05.2022)*. Konsul'tant Plyus. URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.11.2004 № 670 (red. ot 24.12.2021) «O raspredelenii dotacij na vyravnivanie byudzhetoj obespechennosti sub"ektov Rossijskoj Federacii»*. Elektronnyj fond normativno-tekhnicheskoi i normativno-pravovoi informacii Konsorciuma «KodekS». URL: <http://docs.cntd.ru/>.

4. Afanas'ev R.S., Bogdanov L.N., Gulidov R.V., Leonov S.N. «*Model'nye byudzhety: posledstviya dlya sub"ektov Rossijskoj Federacii*». Prostranstvennaya ekonomika. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelnye-byudzhety-posledstviya-dlya-subektov-rossiyskoj-federatsii>.

5. *Zaklyuchenie ob ispolnenii byudzheta – 2019*. Oficial'nyj sajt Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/zaklyuchenie-na-2019>.

6. *Ispolnenie byudzheta – 2020*. Oficial'nyj sajt Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii URL: <https://ach.gov.ru/audit/ltog-2020>.

7. *Operativnyj doklad – 2021 god*. Oficial'nyj sajt Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2021>.

8. *Operativnyj doklad za 2020 god*. Oficial'nyj sajt Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2020>.

9. *Otchetnost' po ispolneniyu byudzhetov*. Oficial'nyj sajt Kaznachejstva. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/>.