



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЭКОНОМИКА

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ 19/17

В.В. Климанов, А.Н. Дерюгин
А.А. Михайлова, В.А. Яговкина

БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

*Финансовое участие
регионов в достижении
национальных целей развития*

М О С К В А • 2 0 1 9

УДК 336
ББК 65.261
К49

Об авторах:

Климанов В. В., д-р экон. наук, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Института общественных наук (ИОН) РАНХиГС;

Дерюгин А. Н., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;

Михайлова А. А., канд. экон. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН РАНХиГС;

Яговкина В. А., канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН РАНХиГС.

Климанов, В. В., Дерюгин, А. Н., Михайлова, А. А., Яговкина, В. А.

К49 Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития / В. В. Климанов, А. Н. Дерюгин, А. А. Михайлова, В. А. Яговкина. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 32 с. (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1445-6

Основная цель исследования — выработка рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений с целью обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов, сокращения дифференциации между регионами по уровню бюджетной обеспеченности и повышения качества управления общественными финансами в регионах и муниципалитетах.

Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: анализ основных трендов в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации; определение ключевых вызовов, препятствующих повышению эффективности системы межбюджетных отношений; формирование рекомендаций федеральным органам власти по повышению эффективности системы межбюджетных трансфертов, увеличению доходной базы и повышению налоговой автономии регионов, совершенствованию разграничения расходных полномочий, дифференцированного подхода к предоставлению регионам бюджетных прав.

Результаты данной научно-исследовательской работы могут быть использованы федеральными органами исполнительной власти для научно-методологического обеспечения их деятельности, а также в интересах субъектов Российской Федерации.

ISBN 978-5-7749-1445-6

УДК 336
ББК 65.261

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Термины и определения	4
Введение	5
Финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития.	7
Заключение	29
Список литературы	31

Введение

Межбюджетные отношения в целом и система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в частности ориентированы на необходимость обеспечения равного доступа граждан к получению государственных и муниципальных услуг в соответствии с установленными стандартами, в том числе в сферах образования, социальной и медицинской помощи.

В последние годы основным трендом в государственном управлении в большинстве стран являются децентрализация и делегирование ответственности за развитие на уровень регионов. Более раннее и полное распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации позволяет сделать доходы регионов более предсказуемыми, а право самостоятельно определять объем расходов в пределах собственных полномочий — ключевым элементом бюджетного федерализма. Даже во многих странах с унитарным устройством внедряются контрактные отношения между центральным правительством и регионами. При этом регионы получают значительные полномочия и становятся более самостоятельными в определении ключевых направлений развития, однако во многих случаях их доходы все же формируются как за счет собственной налоговой базы, так и за счет трансфертов из национального бюджета. Руководители

регионов, в свою очередь, получают возможность добиваться более высоких результатов в экономике, социальной сфере и повышении эффективности государственного управления.

В России сложившаяся система межбюджетных отношений, включая разделение доходов и разграничение расходных полномочий между федерацией, регионами и муниципалитетами, во многом не отвечает запросам современной системы государственного управления. Это проявляется в несбалансированности бюджетов большинства регионов и муниципальных образований, высокой дифференциации социально-экономического развития регионов, недостаточности объема межбюджетных трансфертов, несовершенстве их структуры и нестабильности системы их предоставления, наличии существенных пробелов в качестве управления региональными и особенно муниципальными финансами.

Реализация отдельных национальных приоритетов, вытекающих из положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», потребует прямого финансового участия субъектов Российской Федерации, что может вызвать несбалансированность региональных бюджетов ввиду возникновения новых «нефинансируемых» мандатов. В связи с этим требуется прямое участие Федерации в финансировании поставленных задач, даже если они решаются исключительно на региональном и муниципальном уровнях. Механизм предоставления межбюджетных трансфертов, подходящих для финансирования реализации национальных проектов на региональном уровне, не представляется полностью проработанным в силу того, что субсидии в их существующем варианте являются слишком узконаправленными и не дают возможность эффективно работать на достижение более общих целей.

Сегодня система межбюджетных отношений в России не в полной мере позволяет создать финансовые условия для устойчивого (сбалансированного) социально-экономического развития регионов. Таким образом, задача дальнейшего совершенствования системы предоставления межбюджетных трансфертов остается по-прежнему актуальной.

Финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития

Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации является одним из основных направлений бюджетной политики страны. Несмотря на многочисленные реформы в этой сфере, проблема развития межбюджетных отношений не теряет своей остроты и актуальности, поскольку бюджетная политика и бюджетный процесс претерпевают структурные изменения в ответ на новые требования и приоритетные направления развития национальной экономики.

На протяжении последних 20 лет реформирование финансовых взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая решение вопросов разграничения расходных полномочий, основывалось на следующих концептуальных документах:

- Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах» (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862);
- Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584);
- Концепции повышения эффективности бюджетных расходов (постановление Пра-

- вительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»);
- Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р);
 - Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р);
 - Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р).

В настоящее время основным инструментом реализации системы межбюджетных отношений является государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» на 2016–2020 гг., утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

Несмотря на многочисленные преобразования в последние годы, сложившиеся бюджетная и налоговая системы в Российской Федерации сохраняют ряд проблем, связанных с федеративными отношениями. Это прежде всего низкая финансовая самостоятельность большинства регионов и абсолютного большинства муниципальных образований, связанная с концентрацией основных налоговых доходов на федеральном уровне при одновременной передаче все большего объема расходных обязательств социального характера на региональный уровень. При этом, несмотря на использование рычагов бюджетного выравнивания, сохраняется высокая дифференциация регионов по уровню бюджетной