

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

П 828

Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. 2020. – 502 с.

ISBN 978-5-89665-352-3

Работа посвящена изучению пространственных аспектов и проблем развития России в период после начала рыночных реформ, актуальность работы связана с особым значением вопросов развития территорий, межрегионального неравенства и географической связности в политике страны. В монографии даются оценки изменений территориальных пропорций, рассматриваются разные географические единицы (макро-регионы, субъекты Федерации, города, муниципальные районы) и разные аспекты пространственных процессов. Авторы анализируют государственную пространственную политику и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

ISBN 978-5-89665-352-3

ББК 65.9(2Р)-1
УДК 338.9
П 828

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

6.2. МЕЖУРОВНЕВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективность функционирования государства во многом определяется тем, как организованы и как администрируются финансовые потоки между уровнями финансовой системы, и в какой степени они стимулируют экономический рост. Последнее означает, что органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления ориентированы на расширение базы собственных доходов не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. Помимо стимулирования экономического роста бюджетная политика нацелена на выполнение обязательств государства перед населением страны и его отдельными группами, включая обеспечение доступности ряда услуг социального характера, таких как образование, здравоохранение, минимальные стандарты доходов, безопасность и др. Кроме того, государство в своей бюджетной политике преследует и политические цели, например, цели поддержания социальной стабильности и престижа страны, обеспечения контроля над территорией и за лояльностью населения и отдельных его групп и т.д.

Противоречия между этими целями предполагают необходимость нахождения компромисса, который и выражается в бюджетном устройстве и бюджетной политике. Анализ приоритетов политики правительства, в том числе и экономической политики, можно проводить на основании не только социально-экономической, но также бюджетной статистики. Причем последняя в настоящее время лучше и надежнее социально-экономической статистики, которая исключает всевозможные досчеты и поправки по результатам выборочных обследований.

Наиболее дискуссионными в части бюджетной политики являются межбюджетные отношения, так как дифференциация условий и качества жизни в регионах России очень высока, что обусловлено распределением по территории страны экономической активности и, соответственно, доходов предприятий, населения, региональных и муниципальных бюджетов. В значительной степени это связано с сильной монополизацией экономики и организацией учета и налогообложения. Тем не менее существуют и объективные причины территориальной дифференциации.

Дискуссия по поводу межбюджетных отношений была чрезвычайно оживленной в начале и середине 2000-х годов, а потом пошла на спад. Новый интерес к проблеме возник в связи с быстрым ростом задолженности региональных и муниципальных бюджетов после 2012 г. и его усилением после 2014 г.

Большая часть экономической научной литературы в нашей стране посвящена проблематике межбюджетных отношений и изучению влияния межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности по субъектам Федерации, в некоторых случаях – анализу стимулирования инвестиционной активности. Кроме того, модным направлением исследований стали всевозможные типологии и рейтинги регионов России. Итогом обычно являются новые методики распределения средств федеральных фондов и новые методики исчисления налогового потенциала и дефицита собственных средств для выполнения переданных полномочий. Иногда заходит речь об эффективности расходования бюджетных ресурсов. Но большинство работ направлены на выявление отдельных проблем и в лучшем случае тенденций.

Периодически возобновляется дискуссия об эффективности централизации или децентрализации финансовых ресурсов, о соответствии нынешней системы устройства государственных финансов принципам бюджетного федерализма. В России

постоянно разрабатываются стратегические документы, призванные определять политику пространственного развития страны, развития отдельных отраслевых комплексов и территорий, причем каждый раз пересматриваются цели и инструменты региональной политики.

Основным недостатком большинства проводимых исследований межбюджетных отношений является узость постановки задачи. Обычно межбюджетные отношения рассматриваются с точки зрения целей региональной политики в терминах объемов и структуры собственно трансфертов. При этом не учитывается взаимозаменяемость различных фондов и связанных с ними финансовых потоков. При изучении финансовых потоков между федеральным и региональным бюджетами игнорируется выделение ресурсов в рамках целевых программ и, более широко, в рамках промышленной политики.

При оценке налоговых поступлений и налогового потенциала регионов обычно исследователи рассматривают только собственные налоговые и неналоговые доходы региональных бюджетов. Поскольку структура экономики у регионов разная, то доходы федерального бюджета, поступающие с территории региона, не учитываются, и, следовательно, не оценивается степень эффективности использования потенциала региона с точки зрения всей бюджетной системы. Кроме того, редко изучается политика расходов, связанных с предоставлением различного рода льгот, т.е. налоговых расходов, хотя промышленная политика часто осуществляется за счет не расходной, а доходной части бюджета.

Редко рассматриваются финансы государственных компаний и компаний с государственным участием, которые также администрируются государством. Мало изучена пространственная структура расходов федерального бюджета (кроме инвестиционных проектов и некоторых государственных программ). Слабо изучена пространственная политика госкорпораций и корпораций с государственным участием из-за их информационной закрытости¹.

Если не рассматриваются в комплексе все основные финансовые потоки, то трудно оценить суммарную эффективность региональной политики в целом и ее отдельных инструментов в частности. Поэтому исследование регионального разреза сводного финансового баланса расширенного правительства² представляется важной и нетривиальной задачей. Значительные трудности в изучение финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами привносят изменения в бюджетной классификации, которые делают несопоставимыми отчетные данные.

6.2.1. Регионы-доноры и регионы-реципиенты

Согласно Бюджетному кодексу РФ, регион относится к числу доноров, если может обеспечить финансирование государственных услуг выше установленного минимума в расчете на душу населения, т.е. не нуждается в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности. Такой критерий разделения субъектов Федерации на доноров и реципиентов критиковался в научной литературе достаточно давно и отвергается рядом исследователей в настоящее время. Оппоненты считают, что к числу доноров следует относить те регионы, с территории которых общие поступления в бюджетную систему

¹ Делягин М. Госкорпорации: коррупция под видом модернизации. Экономическое эссе о новых формах контроля над активами. – URL: <http://www.apn.ru/opinions/article19459.htm> (дата обращения: 12.01.2018 г.).

² Под расширенным правительством понимаются федеральное правительство, местные органы власти и администрации внебюджетных фондов.

превышают расходы консолидированного бюджета на этой же территории. Исследования межбюджетных отношений на основе указанного принципа начались в середине 1990-х годов в связи с реформой межбюджетных отношений, когда обсуждались встречные финансовые потоки¹. Эти исследования продолжаются и в настоящее время². Общий вывод данных исследований состоит в том, что применяемый сегодня критерий отнесения регионов к числу доноров и реципиентов приводит к тому, что число фактических доноров федерального бюджета занижается, а это создает неправильное представление о пространственном распределении экономической активности и об эффективности региональной политики. В практическом плане это усиливает зависимость региональных бюджетов от решений федерального центра и снижает мотивацию властей субъектов Федерации к наращиванию собственных доходов.

Напомним, что на величину собственных доходов региональных бюджетов и, соответственно, на их способность выполнять расходные полномочия определяющее влияние оказывают решения федерального центра по разделению источников доходов между уровнями бюджетной системы³.

Вторым важным фактором, влияющим на разделение регионов на доноров и реципиентов, является общая экономическая ситуация в стране. С одной стороны, ускорение экономического роста сопровождается ростом заработной платы и доходов населения и прибыли предприятий, что автоматически приводит к увеличению поступлений в региональные бюджеты и к сокращению числа реципиентов. С другой стороны, как показали рецессии в 2009 г. и 2015 г., снижение доходов федерального бюджета и необходимость финансирования антикризисных мероприятий заставляют федеральные власти перераспределять доходы на федеральный уровень и перекладывать часть расходов на регионы. В результате в публицистической и научной литературе появляются поверхностные оценки и неправильные выводы о том, что на фоне ухудшения финансового положения регионов катастрофически сокращается число доноров федерального бюджета. Также завышается вклад отдельных регионов, например Москвы, в формирование доходов бюджетной системы и затушевывается реальная дотационность некоторых субъектов Федерации. Утверждения типа: «...За 10 лет, с 2006 по 2015 г., число регионов-доноров в России сократилось с 25 до 14: сейчас их меньше, чем даже в 2001 г. (тогда их было 19)»⁴ – плохо отражают реальные процессы.

¹ Лавров А., Литвак Дж., Сазерленд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. – 2001. – № 4. – С. 32–51; **Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков** / Макушкин А.Г., Лавров А.М., Богданов Л.Н. и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

² Лавровский Б.Л., Горюшкина Е.А., Мурзов И.А. Налогово-бюджетные отношения: сибирское направление // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1 (81). – С. 242–256; Климанов В.В., Еремина Д.А., Михайлова А.А. Анализ баланса финансовых потоков между центром и регионами в Российской Федерации // ЭКО. – 2018. – № 1. – С. 91–103; Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л. Судьбы российских регионов-доноров // Вопросы экономики. – 2017. – № 9. – С. 63–82; **Lavrovskii B.L., Goryushkina E.A.** Characteristic features of government control over Russia's spatial development // Herald of the Russian Academy of Sciences. – 2017. – Vol. 87, No. 4. – P. 370–377.

³ История изменения критериев отнесения регионов к донорам и реципиентам представлена в работе: Регионы-доноры (список регионов, не получающих финансовой помощи из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ / дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности согласно закону о федеральном бюджете). – URL: <http://www.politika.su/reg/donory.html>.

⁴ Число регионов-доноров за 10 лет сократилось почти вдвое // Ведомости. – 2017. – 15 мая. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/04/05/684215-regionov-donorov>.

6.2.2. Комплексное исследование бюджетных потоков в системе «федеральный центр – регионы»

Первое крупное исследование, в котором была предпринята попытка построить баланс финансовых взаимоотношений между федеральным центром и регионами России и преодолеть значительную часть проблем и недостатков методического характера, – нашло отражение в книге «Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков», опубликованной около 20 лет назад¹. А.Г. Гранберг во введении к этой работе так определил ее значимость: «Мне представляется, что консолидация усилий всех исследователей проблемы экономических отношений Центра и регионов может принести очень важные результаты в плане развития наших представлений о реальной дифференциации регионов, о богатых и бедных территориях, о регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах, а главное, это даст возможность поставить, наконец, государственную региональную политику на прочную базу достоверных данных и убережет государство от необдуманных политических решений». С тех пор и экономика, и бюджетное устройство страны существенно изменились. Появились государственные корпорации и институты развития, расширился инструментарий, имеющийся в распоряжении Министерства финансов РФ (например, бюджетные кредиты, целевые программы, механизмы софинансирования расходов и многое другое). Но в методическом плане указанная работа по-прежнему заслуживает внимания, а также требует критического переосмысления.

В этой работе были рассмотрены следующие вопросы:

- баланс финансовых потоков между федеральным центром и регионами;
- территориальная структура налогового потенциала;
- финансовая помощь субъектам Федерации;
- прямые расходы федерального бюджета в регионах;
- федеральный бюджет как источник инвестиций и региональная инвестиционная политика;
- внебюджетные фонды как канал территориального распределения общественных финансов;
- география общественных финансов.

Выводы, содержащиеся в рассматриваемой работе, относятся к периоду 1996–1998 гг., и их можно кратко представить в следующем виде. Проведена группировка регионов на основании сальдо вертикальных финансовых потоков в бюджетной системе России, выявлена группа регионов с относительно благоприятным финансовым положением. Установлено, что около 30 регионов с населением, составляющим свыше 50% населения страны, являются фактически донорами федерального бюджета (таблица 6.4). В некоторых регионах сальдо финансовых потоков близко к нулю и становится положительным или отрицательным в зависимости от решений федерального центра и общей экономической ситуации в стране. Именно поэтому в число доноров попадали отдельные регионы преимущественно в относительно благополучном 1996 г. и кризисном 1998 г. Кроме того, в названной работе показано, что управление общественными финансами не может считаться эффективным, если не учитываются потоки внебюджетных фондов. И наконец, доказано, что выравнивающий эффект трансфертов часто перекрывается прямыми расходами федерального бюджета на территории отдельных субъектов Федерации, в том числе и тех, которые формально не относятся к числу нуждающихся в поддержке со стороны федерального бюджета.

¹ **Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков** / А.Г. Макушкин, А.М. Лавров, Л.Н. Богданов и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

Таблица 6.4

Регионы-доноры и регионы-реципиенты в 1996–1998 гг. (баланс с учетом внебюджетных фондов)

Стабильные доноры	Доноры в отдельные годы	Стабильные реципиенты
Население 51,2 млн чел. (35,0% населения страны): Республика Коми, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ленинградская обл., Владимирская обл., Московская обл., Ярославская обл., Белгородская обл., Воронежская обл., Липецкая обл., Волгоградская обл., Самарская обл., Удмуртская Республика, Оренбургская обл., Пермская обл., Свердловская обл., Челябинская обл., Омская обл., Тюменская обл., Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Калининградская обл.	Население 17,5 млн чел. (11,9% населения страны): Вологодская обл. (1998), Смоленская обл. (1996), Чувашская Республика (1998), Кемеровская обл. (1996), Курская обл. (1996, 1998), Саратовская обл. (1996, 1997), Ульяновская обл. (1996), Новосибирская обл. (1996, 1998), Томская обл. (1996, 1997), Иркутская обл. (1996, 1998)	Население 47,6 млн чел. (32,6% населения страны): Республика Карелия, Архангельская обл., Мурманская обл., Новгородская обл., Псковская обл., Брянская обл., Ивановская обл., Костромская обл., Тульская обл., Республика Марий Эл, Тамбовская обл., Астраханская обл., Пензенская обл., Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская обл., Курганская обл., Кемеровская обл., Республика Бурятия, Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия), Читинская обл., Амурская обл., Камчатская обл., Приморский край, Хабаровский край

Источник: Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Макушкин А.Г., Лавров А.М., Богданов Л.Н. и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

Для наглядности представим результаты указанного исследования на карте (рисунк 6.5).

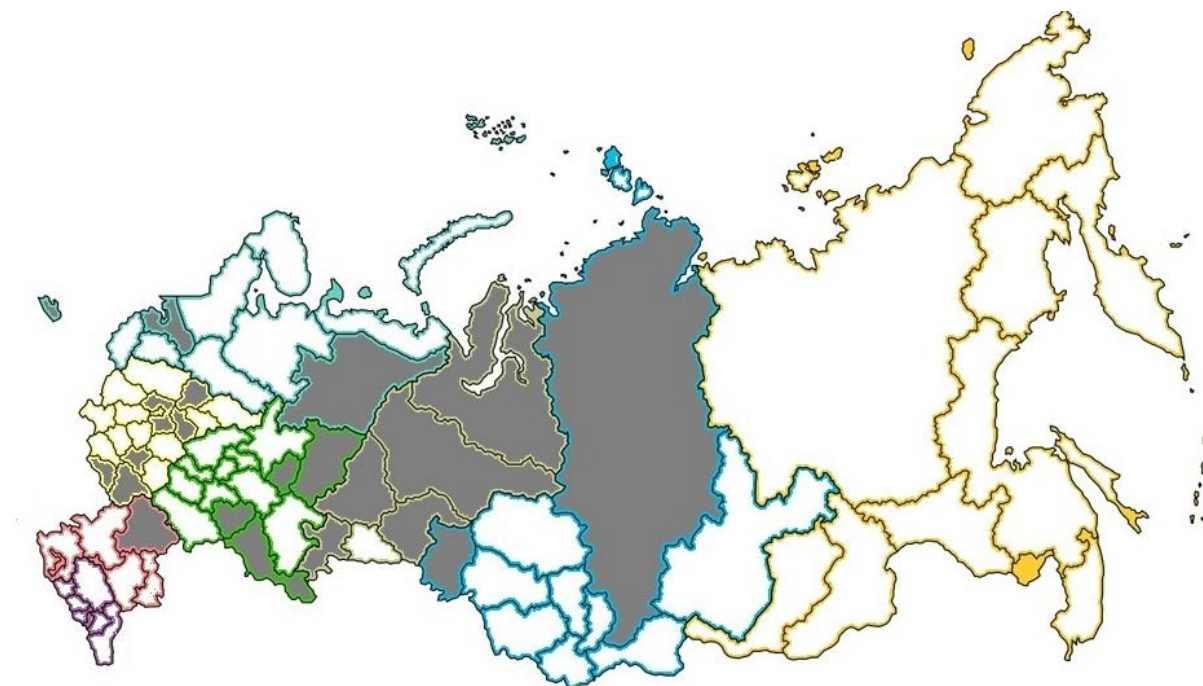


Рис. 6.5. Стабильные доноры бюджетной системы РФ в 1996–1998 гг. (выделены цветом)

Составлено на основе: Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Макушкин А.Г., Лавров А.М., Богданов Л.Н. и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

Важной задачей было и остается выявление связи между уровнем социально-экономического развития региона и совокупными бюджетными ресурсами, направляемыми в регион федеральным центром. Поскольку расходы федерального бюджета в годы, когда проводилось рассматриваемое исследование, превышали суммарные расходы консолидированных бюджетов регионов, то влияние этих финансовых потоков было значительным. Необходимо было выяснить, в каком направлении действуют эти расходы: способствуют ли они сокращению дифференциации регионов или, наоборот, усиливают ее, действуют ли они синхронно с трансфертами или нивелируют эффект от финансовой помощи регионам (результаты расчетов – таблица 6.5 и 6.6).

Таблица 6.5

Распределение прямых федеральных расходов между отдельными экономическими районами в 1998 г., %

Экономический район	Доля в прямых расходах	Доля в численности населения	Доля в ВРП
Северный	2,9	4,0	4,6
Северо-Западный	33,7	5,5	5,0
Центральный	56,7	20,3	20,5
В том числе Москва и Московская обл.	50,8	10,4	13,9
Волго-Вятский	2,2	5,7	4,2
Центрально-Черноземный	2,3	5,4	3,7
Поволжский	4,2	11,5	11,0
Северо-Кавказский	6,4	11,6	6,1
Уральский	4,9	13,9	14,2
Западно-Сибирский	7,4	10,3	16,8
Восточно-Сибирский	4,0	6,2	7,0
Дальневосточный	5,0	5,0	6,5

Источник: Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Макушкин А.Г., Лавров А.М., Богданов Л.Н. и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

Таблица 6.6

Распределение прямых федеральных расходов между отдельными регионами в 1998 г., %

Группы регионов	Доля в прямых расходах	Доля в численности населения	Доля в ВРП
<i>По уровню развития (удельный ВРП с учетом прожиточного минимума)</i>			
Развитые	4,5	7,4	3,7
С развитием выше среднего	15,1	26,2	18,1
Со средним развитием	15,0	24,5	21,2
С развитием ниже среднего	12,3	22,4	23,9
Слаборазвитые	55,1	19,4	33,1
<i>По балансу финансовых потоков</i>			
Стабильные доноры	67,3	49,8	60,5
В том числе Москва	48,7	5,9	10,9
Неустойчивые доноры	9,6	17,6	14,6
Стабильные реципиенты	23,1	32,6	24,9

Источник: Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Макушкин А.Г., Лавров А.М., Богданов Л.Н. и др. – М.: МАКС Пресс, 1999. – 288 с.

Под прямыми расходами федерального бюджета в регионах понимались бюджетные инвестиции, осуществляемые через механизм федеральной адресной инвестиционной программы, и текущее финансирование федеральных государственных учреждений.

Обращает на себя внимание такое обстоятельство: в те годы более половины расходов федеральных фондов осуществлялось на территории Центрального экономического района и г. Москва. Что касается остальных экономических районов, то их доля в прямых федеральных расходах значительно уступала доле этих районов в экономическом потенциале и эффективности его использования, а также в численности населения. Другими словами, в рассматриваемый период бюджетная политика была фактически направлена на укрепление экономики преимущественно Москвы и породила тенденцию стягивания экономической активности в столицу страны. Обратной стороной такой политики неизбежно оказывались усиление дифференциации регионов по уровню экономического развития и увеличение числа реципиентов федерального бюджета.

Аналогичные выводы можно сделать из анализа данных, приведенных в таблице 6.6, в которой субъекты Федерации сгруппированы не по территориальному принципу, а по критериям уровня экономического развития и бюджетной обеспеченности. В этой таблице отражены две, казалось бы, взаимоисключающие тенденции. Первые строчки показывают очевидное – чем ниже уровень экономического развития, тем выше прямые расходы федерального центра. Но вторая часть таблицы демонстрирует прямо противоположное: хуже всего отношение к неустойчивым донорам, а в наиболее предпочтительном положении оказываются стабильные доноры, прежде всего Москва, и стабильные реципиенты.

Реформа налогово-бюджетной системы, стартовавшая в начале 2000-х годов, предполагала помимо прочего повышение прозрачности системы и сокращение встречных финансовых потоков, поскольку их администрирование стоит достаточно дорого и демотивирует региональные и муниципальные власти в отношении развития собственной экономики¹. Вместе с тем есть и противоположная точка зрения, отстаиваемая не только политиками и публицистами, но также учеными, – о необходимости дальнейшей консолидации бюджетной системы и увеличения доли доходов в федеральном бюджете, поскольку это позволит профинансировать снижение пространственной дифференциации доходов и уменьшить дисперсность экономического пространства страны. Так, С.А. Суспицын опубликовал результаты моделирования межуровневых финансовых потоков и пришел к выводу о необходимости увеличения объемов перечисления ресурсов из регионов в центр, поскольку это приведет к сокращению неравенства регионов². Но в его работе не учитывались расходы на администрирование финансовых потоков и, главное, не рассматривалась долгосрочная мотивация участников бюджетного процесса.

¹ Христенко В.Б. Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий / Российская газета. – 2001. – 17 февр.

² Суспицын С.А. Методы и модели координации долгосрочных решений в системе «национальная экономика – регионы» / под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 296 с.

Ранее нами обсуждались проблемы централизации и децентрализации бюджетного устройства в России¹. В частности, было показано, что Правительство РФ осознавало проблемы и предполагало существенное изменение бюджетной политики (таблица 6.7). *Таблица 6.7*

Прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, % ВВП

Показатель	2013	2014	2016	2020	2025	2030
Бюджетная система Российской Федерации						
Доходы (без учета межбюджетных трансфертов)	36,9	35,1	34,4	34,6	33,6	32,7
Расходы (без учета межбюджетных трансфертов)	37,6	35,8	34,9	34,7	33,6	33,0
Дефицит/профицит	-0,7	-0,7	-0,5	0,1	0,0	-0,3
Федеральный бюджет						
Доходы	19,3	18,2	17,4	16,6	15,4	
Расходы	19,8	18,7	18,0	17,0	15,7	
Дефицит/профицит	-0,5	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3	
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации						
Доходы	12,7	12,6	12,4	12,5	12,6	
Расходы	13,0	12,8	12,5	12,5	12,5	
Дефицит/профицит	-0,3	-0,1	-0,02	0,0	0,1	

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов / Минфин РФ. – М., 2017. – URL: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17.pdf.

Так, в проекте Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г., разработанном в начале 2013 г. (таблица 6.7), намечалось снижение налоговой нагрузки на экономику (доходов бюджетной системы РФ) на 4,2 п.п. ВВП (с 36,9 до 32,7%). При этом вклад нефтегазовых доходов федерального бюджета должен был сократиться с 9% ВВП в 2013 г. до 4,7% в 2030 г. Кроме того, дефицит и совокупный долг бюджетной системы страны должны были концентрироваться на федеральном уровне, что позволило бы уменьшить стоимость обслуживания долга.

Отношение доходов федерального бюджета к суммарным доходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации должно было снизиться с 1,52 до 1,1. Таким образом, суммарные доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации должны были почти сравняться с соответствующими показателями федерального бюджета, что было характерно для начала 2000-х годов. Другими словами, предполагались существенная децентрализация доходных и расходных полномочий субъектов и перераспределение финансовых ресурсов в пользу субъектов Федерации и муниципальных образований. Кроме того, намечались общее снижение налоговой нагрузки на экономику и концентрация дефицита бюджетной системы и государственного долга на федеральном уровне, что также способствовало бы самостоятельности регионов. Подобную стратегию предлагали многие специалисты, включая академика Е.М. Примакова².

¹ Клисторин В.И. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79).

² Примаков Е.М. Россия. Надежды и тревоги. – М.: Центрполиграф, 2015. – 244 с.

Все эти тезисы были неоднократно отражены в документах Минфина России, Правительства РФ и в бюджетных посланиях Президента РФ. Но столкнувшись с замедлением роста российской экономики и проблемами ее финансирования в 2013–2014 гг., власти приняли прямо противоположные решения: были повышены налоги, решено индексировать тарифы в соответствии с растущей инфляцией, продолжилась консолидация финансовых ресурсов на федеральном уровне. Поэтому в 2015–2016 гг. наблюдался относительный рост налоговых поступлений из регионов в центр в сравнении с потоком из центра в регионы. В результате число фактических доноров федерального бюджета выросло.

Следует отметить, что наши расчеты представляют собой оценки, базирующиеся на данных, опубликованных Федеральной налоговой службой и Федеральным казначейством. Они, видимо, не включают финансовые потоки по закрытым статьям федерального бюджета. С другой стороны, они включают доходы и расходы государственных внебюджетных фондов и значительную часть расходов по государственным программам. Но самое главное, производится соизмерение поступлений в бюджетную систему РФ и ее расходов на территории субъекта РФ.

В 2016 г. фактическими регионами-донорами были: Астраханская, Вологодская, Иркутская, Калининградская, Курская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области, города Москва и Санкт-Петербург, Республика Башкортостан, Республика Коми, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Краснодарский, Красноярский, Пермский и Хабаровский края (рисунок 6.6).

Поскольку в 2018 г. наблюдался значительный профицит федерального бюджета и пополнение резервного фонда, то можно ожидать, что число фактических доноров еще больше возросло.



Рис. 6.6. Доноры бюджетной системы РФ в 2016–2017 гг. (выделены цветом)

В 2016 г. в сравнении с 2015 г. федеральный центр увеличил размер финансовой помощи 40 субъектам РФ, а объемы безвозмездной помощи сократил 54 субъектам РФ. Наиболее крупные получатели безвозмездной помощи – г. Москва, Чеченская Республика, Республика Крым, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Камчатский край. Всего они получили 372,6 млрд руб. – 23,63% от общего объема безвозмездной помощи. Некоторым регионам изъятие доходов федеральный бюджет компенсировал увеличением трансфертов, что определялось, скорее всего, политическими факторами. Использование трансфертов как инструмента влияния на регионы проявляется и в том, что некоторые регионы-доноры, не имеющие права на дотации на выравнивание, продолжают получать дотации на сбалансированность и другую финансовую поддержку от центра.

Всего из федерального бюджета в регионы в 2016 г. было перечислено 2,78 трлн руб., в том числе 1,58 трлн руб. в виде безвозмездной помощи и 1,2 трлн руб. в виде бюджетных кредитов. Анализ данных Минфина России по исполнению консолидированных бюджетов Российской Федерации за 2011–2016 гг. (таблица 6.8) позволяет сделать ряд выводов. Прежде всего, в целом за рассматриваемый период роль нефтегазовых доходов снизилась, что означает относительное сокращение рентных доходов и относительный рост налоговой нагрузки на прочие сектора экономики. Далее, доходы, аккумулируемые в федеральном центре, номинально росли значительно быстрее, чем собственные доходы региональных бюджетов. Доля последних сократилась в доходах консолидированных бюджетов и в нефтегазовых доходах. Безвозмездные перечисления из бюджетов вышестоящих уровней стагнировали даже в текущих ценах, и их доля в доходах и расходах соответствующих бюджетов сокращалась. Еще в большей степени падала роль трансфертов как источника доходов региональных бюджетов.

Поэтому возросла роль прямых расходов федерального бюджета на территории отдельных регионов, что затрудняет анализ межуровневых финансовых потоков в Российской Федерации.

Таблица 6.8

Динамика финансовых потоков в Российской Федерации в 2011–2016 гг., трлн руб.

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы бюджетной системы РФ	20,86	23,44	24,44	26,77	26,92	28,18
Нефтегазовые доходы	15,21	16,98	17,91	19,33	21,06	23,34
Собственные доходы консолидированных бюджетов регионов	6,00	6,44	6,65	7,23	7,69	8,35
Безвозмездные поступления из бюджетов других уровней	1,64	1,62	1,52	1,67	1,62	1,58
Доходы бюджетной системы, аккумулируемые на федеральном уровне	9,21	10,54	11,26	12,10	13,37	14,99
Доля собственных доходов бюджета РФ в нефтегазовых доходах, %	39,4	37,9	37,1	37,4	36,5	35,8
Доля безвозмездных поступлений в нефтегазовых доходах, %	10,8	9,5	8,5	8,6	7,7	6,8

Источник: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 г. и 2020 г. / Минфин РФ. – М., 2017. – URL: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP_v_GD_03.07.17.pdf.

* * *

Анализ межуровневых финансовых потоков позволяет утверждать, что за последние 20 лет количество фактических регионов-доноров в стране не изменилось или даже несколько возросло. Колоссальные финансовые ресурсы, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности и поддержку регионов с низким уровнем экономического и социального развития, в целом не дали существенных результатов. В 2016 г. в России донорами считались 14 регионов, но если исходить из сальдо финансовых потоков, то их было более чем в два раза больше. Поскольку размеры трансфертов рассчитываются по формуле, а прочие расходы федерального бюджета на основании других критериев, то в региональной политике значительную роль играют субъективные факторы. Несмотря на то что декларировались цели повышения самостоятельности регионов, продолжалась политика концентрации финансовых ресурсов в федеральном бюджете, причем не только в период экономического роста, но еще в большей степени в период стагнации. Очевидно, что цель межбюджетной политики – контроль за действиями региональных властей. Все большую роль в региональной политике играют прямые расходы федеральных ведомств на территории регионов. При этом политика прямых расходов часто не согласована ни с политикой выравнивания уровней развития регионов, ни с политикой ускорения экономического роста и стимулирования экономической активности. Система межбюджетных отношений консервирует неэффективную структуру экономики регионов и перегружена большим количеством видов поддержки, часто дублирующих друг друга. Судя по опубликованным научным исследованиям и принимаемым стратегическим документам Правительства РФ, проблемы пространственного развития страны и управления общественными финансами осознаны, но реальные экономические и политические процессы пока не позволяют реализовать необходимые решения.

6.3. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ И ВОЗДЕЙСТВИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Повышение эффективности использования бюджетных средств является «вечной» проблемой управления общественными финансами. Основные направления решения этой проблемы видятся в следующем:

- 1) усиление контроля за расходованием средств;
- 2) периодический пересмотр расходных полномочий;
- 3) повышение целевого характера бюджетных расходов.

Под последними двумя пунктами в настоящее время понимается переход к программно-проектному принципу формирования бюджета, совершенствование методики разработки программ и проектов, процедур рассмотрения, принятия и пересмотра программ и проектов.

Основные гипотезы, лежащие в основе программно-проектного подхода, можно сформулировать следующим образом:

- правительство имеет цели, частично противоречащие друг другу и требующие компромиссного решения, причем эти цели можно выразить в количественной форме в виде исчерпывающего набора индикаторов;
- правительство максимизирует степень достижения целей в условиях известных ресурсных ограничений, включая финансовые и институциональные;
- правительство заинтересовано в выборе инструментов, минимизирующих издержки осуществления политики, включая эффекты обратной связи.