

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ*

Маргарита Леонидовна ВАСЮНИНА

кандидат экономических наук, доцент, заместитель декана факультета государственного управления и финансового контроля, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
vasyuninaml@mail.ru

История статьи:

Получена 15.11.2016
Получена в доработанном виде 22.11.2016
Одобрена 15.12.2016
Доступна онлайн 28.06.2019

УДК 338.2

JEL: H11, H12, H61, H77

Ключевые слова: бюджет, расходы, межбюджетный трансферт, субсидия, субвенция

Аннотация

Предмет. Предметом исследования стала организация межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации. В статье анализируются особенности современного механизма межбюджетного перераспределения средств, дается характеристика методологической и правовой основы соответствующих трансфертов, проводится оценка их влияния на состояние региональных и местных финансов.

Цели. Определение актуальных проблем применения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и формирование перспективных направлений повышения эффективности этого механизма.

Методология. Динамика и структура межбюджетных трансфертов исследовались с применением методов экономико-статистического анализа.

Результаты. Сформулированы факторы, обуславливающие высокую зависимость бюджетов субъектов РФ от межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Определены недостатки организации трансфертов, снижающие их эффективность. Определены актуальные проблемы, связанные с несовершенством финансового обеспечения государственных полномочий, передаваемых органам власти субъектов Федерации. Дана оценка качества управления целевыми трансфертами. Представлены предложения по совершенствованию методологического и правового сопровождения межбюджетного перераспределения средств на федеральном уровне.

Выводы. Необходима обоснованная оценка обусловленных федеральным законодательством дополнительных налоговых расходов, возникающих в бюджетах субъектов Федерации. Сформулированы предложения по координации целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъекту Федерации по разным государственным программам. Названы меры по регулированию состава узкоцелевых межбюджетных трансфертов.

Применение. Результаты исследования могут быть использованы при разработке направлений бюджетной политики в области межбюджетных отношений, корректировке порядка и процедур предоставления трансфертов субъектам Федерации.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Для цитирования: Васюнина М.Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Дайджест-Финансы. – 2019. – Т. 24, № 2. – С. 149 – 161.
<https://doi.org/10.24891/df.24.2.149>

Начиная с 1990-х гг. методологические подходы к организации межбюджетных трансфертов в России претерпевали непрерывные изменения. За период реформирования межбюджетных отношений накоплен опыт:

- использования фондовой формы организации бюджетных расходов на предоставление трансфертов различного назначения. Подобные расходы федерального бюджета осуществлялись в рамках Федерального фонда компенсаций, Федерального фонда финансовой поддержки регионов, Федерального фонда софинансирования социальных расходов, Федерального фонда регионального развития, Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов;
- применения механизмов мотивации субъектов Российской Федерации к повышению эффективности управления региональными финансами и наращиванию собственной доходной базы (в том числе предоставления субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, сохранения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в течение следующего финансового года в случае роста индекса налогового потенциала, корректировки критерия дифференциации субъектов Российской Федерации по условиям предоставления межбюджетных трансфертов и др.);

- внедрения инструментов мониторинга и оценки результатов деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках управления межбюджетными отношениями.

Таким образом, реформирование изучаемой сферы – непрерывный динамичный процесс, сопровождающийся корректировкой условий, методик и порядка распределения и предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации.

В современных условиях бюджеты регионов испытывают устойчивую зависимость от денег, поступающих в порядке межбюджетного перераспределения. Органы государственной власти субъектов Федерации в большинстве своем лишены возможности обеспечивать самостоятельное и качественное исполнение своих обязательств без привлечения межбюджетных трансфертов. За 2007–2015 гг. объем расходов федерального бюджета на их предоставление увеличился более чем в 3,5 раза. В 2016 г. доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах субъектов РФ превысила 16%. Это минимальный уровень за период с 2007 г. (табл. 1).

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета играют значимую роль в обеспечении роста доходов субъектов Федерации. Положительная динамика, преимущественно за счет межбюджетных трансфертов, наблюдалась в кризисные периоды 2008–2009 гг. и 2014 г.: темпы роста безвозмездных поступлений в местные бюджеты, как и налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, опережали темпы роста общего объема доходов. В 2009 г. наблюдалось максимальное после

* Статья подготовлена в рамках государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на выполнение научно-исследовательских разработок по теме «Направления модернизации межбюджетных отношений в Российской Федерации».

Статья подготовлена по материалам журнала «Финансовая аналитика: проблемы и решения», 2016, т. 9, вып. 45. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhbyudzhetye-transferty-subektam-rossiyskoy-federatsii-sovremennye-problemy-i-prioritety>

2008 г. снижение налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Федерации, что позволило достигнуть максимального уровня межбюджетных трансфертов в структуре доходов названных бюджетов. В 2010 и 2015 гг. тенденция наращивания доходов региональных бюджетов была обеспечена за счет расширения налоговой и неналоговой базы (табл. 2).

Существенная зависимость бюджетов субъектов Федерации от межбюджетных трансфертов – результат влияния ряда факторов, среди которых доминируют:

- система разграничения доходов между бюджетами разных уровней, сохраняющая концентрацию доходов преимущественно в федеральном бюджете. В 2015 г. на консолидированные бюджеты субъектов РФ приходилось около 38% налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации;
- неравномерное территориальное размещение налоговых доходов, что в условиях применения единых нормативов отчислений от налоговых доходов в бюджеты субъектов влечет усиление финансовой дифференциации регионов. В 2015 г. коэффициент вариации доходов бюджетов на душу населения по субъектам Российской Федерации составил 0,6, что превышало аналогичные показатели Германии (0,17), Канады (0,24), США (0,2);
- устойчивое расширение полномочий органов государственной власти субъектов РФ, предопределяющее динамику межбюджетных трансфертов компенсирующего назначения (субвенций, иных межбюджетных трансфертов).

Несмотря на имеющийся значительный опыт и существенные преобразования,

современная организация межбюджетных трансфертов не лишена болевых точек. Они определяют векторы развития механизма межбюджетных отношений на ближайшую перспективу.

Первая такая точка – несовершенство механизма финансового обеспечения полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ. Расширение состава их полномочий – устойчивая тенденция, оказавшая прямое влияние на сбалансированность бюджетов регионов.

За 2005–2016 гг. состав полномочий этих органов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов увеличился более чем в два раза. Состав полномочий, делегированных федеральными органами государственной власти в субъекты РФ, увеличился более чем в 10 раз.

Такое расширение выполняется в различных формах:

- путем принятия федеральных правовых актов, увеличивающих расходы бюджетов субъектов Федерации на реализацию полномочий региональных органов государственной власти;
- посредством закрепления за последними дополнительных полномочий, как правило по предметам совместного ведения в рамках Федерального закона от 06.10.2003 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- через делегирование органам государственной власти субъектов РФ федеральных объектов и полномочий, обуславливающих расходные обязательства.

Закрепление за органами власти субъектов РФ дополнительных полномочий требует финансовой компенсации. Принятый в настоящее время механизм возмещения дополнительных расходов на выполнение собственных полномочий предусматривает встречное увеличение доли отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации либо предоставление межбюджетных трансфертов преимущественно общего назначения (например, дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на оплату труда работников бюджетной сферы).

В случае делегирования государственных полномочий возмещение дополнительных расходов бюджетов субъектов Федерации проводится исключительно в форме субвенции.

Накопленный опыт свидетельствует, что данные инструменты не гарантируют полного и стабильного покрытия дополнительных расходов региональных бюджетов и защиты субъектов Федерации от «нефинансируемых мандатов», что вызвано рядом специфических факторов:

- существенными погрешностями в оценке расходных обязательств, связанных с выполнением передаваемых полномочий;
- неравномерностью территориального размещения налоговых доходов, зачисляемых дополнительно в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- применением единых для всех регионов нормативов компенсационного увеличения налоговых доходов без учета различий в уровне расходов на реализацию дополнительных обязательств.

Тенденция расширения государственных полномочий обострила проблему

недостатка финансовых ресурсов у органов власти субъектов Федерации для качественного и самостоятельного исполнения соответствующих обязательств. На этом фоне усугубляется проблема дефицита бюджетов и государственного долга регионов. За 2011–2016 гг. число местных бюджетов, утверждаемых с дефицитом, возросло на 19, а утвержденных с профицитом – сократилось на 15. Общий объем государственного долга субъектов Федерации за данный период увеличился вдвое.

Органы государственной власти субъектов Федерации активно привлекают собственные доходы региональных бюджетов на исполнение расходных обязательств, обусловленных выполнением делегированных полномочий. Наиболее ярко это выражено в условиях оптимизации расходов федерального бюджета и ежегодного с 2015 г. сокращения бюджетных ассигнований на 10%. В частности, снижение объема единой субвенции поставило субъекты Федерации в условия исполнения возложенных на них обязательств (государственной регистрации актов гражданского состояния, государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения и пр.) за счет собственных доходов и необходимости соответствующего перераспределения бюджетных ассигнований.

Отдельное положение в механизме финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ принадлежит инструментам возмещения в регионах дополнительных налоговых расходов, обусловленных налоговыми преференциями федеральных органов государственной власти.

В современных условиях вопрос дополнительных налоговых преференций

актуален для субъектов Федерации, на территории которых реализуется особый экономический режим. Это территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), особые экономические зоны.

В частности, статус территорий опережающего социально-экономического развития предусматривает право резидентов ТОР на существенные налоговые льготы, предусмотренные федеральными законами, в том числе уплату налога на прибыль организаций в бюджет субъекта Федерации по ставке не выше 5% (в течение пяти налоговых периодов), освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога. При этом методология и организация возмещения бюджетам соответствующих субъектов РФ (например, Дальневосточного федерального округа) потерь в налоговых доходах остаются непроработанными.

Таким образом, пробелы в механизме финансового обеспечения дополнительных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе обусловленных особым экономическим статусом территорий, создают риск некачественного исполнения порученного и неэффективного функционирования соответствующих государственных институтов. В этой связи важнейшей задачей модернизации межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ является повышение эффективности финансового обеспечения государственных полномочий, передаваемых субъектам Федерации. Решению этой задачи должны способствовать следующие меры:

- инвентаризация расходных полномочий органов региональной власти, определяющих на местах социальную,

- ревизия полномочий, делегированных федеральными органами государственной власти и осуществляемых органами власти в субъектах Федерации за счет субвенций;
- консолидация субвенций на реализацию делегированных государственных полномочий, относящихся в одной классификационной группе;
- формирование методологической основы финансового возмещения субъектам Федерации дополнительных налоговых расходов, обусловленных федеральными нормативными правовыми актами;
- представление оценки налоговых расходов бюджетов на текущий финансовый год в составе документов и материалов одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Вторая болевая точка – многоканальность межбюджетного перераспределения средств, проявляющаяся в множественности целевых трансфертов. Несмотря на ориентиры по снижению количества видов межбюджетных субсидий, преодолеть эту тенденцию не удастся.

За счет федерального бюджета в 2012 г. предоставлялось 105 видов межбюджетных субсидий различного назначения (включая дотации на софинансирование капитальных вложений) и 18 видов субвенций, в 2014 г. – соответственно 92 и 18, в 2015 г. – 96 и 27.

За 2005–2015 гг. объем такой помощи регионам увеличился в 5,5 раза. В 2016 г. бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялось 95 видов межбюджетных субсидий и 28 видов субвенций.

Такая динамика обусловлена существенным ростом объема данных межбюджетных трансфертов: ассигнования федерального бюджета на субсидирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации за 2005–2015 гг. увеличились более чем в девять раз.

Активный рост целевых межбюджетных трансфертов наблюдался в 2009–2011 гг. во время реализации антикризисных мер, предусматривавших увеличение объемов финансовой поддержки отраслей экономики. В частности, за указанный период число межбюджетных трансфертов аграрного назначения увеличилось более чем в два раза. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации остается главным распорядителем бюджетных средств, предоставляющим максимальное число межбюджетных субсидий (в 2015 г. – 30, в 2016 г. – 28).

Множественность видов межбюджетных субсидий и субвенций усугубляется многочисленностью иных целевых межбюджетных трансфертов (в 2016 г. – 35 видов), многие из которых предоставляются в «ручном» режиме. Только за 2015–2016 гг. их объем увеличился в 1,2 раза. По существу, проявляется тенденция наращивания неэффективных и малопрозрачных межбюджетных трансфертов, в своем большинстве не привязанных к выполнению конкретных полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Названная множественность создает условия для распыления государственных денег, снижения прозрачности механизма межбюджетного перераспределения, а также порождает препятствия при оценке обоснованности объемов и эффективности освоения трансфертов.

Подавляющая часть межбюджетных субсидий субъектам РФ (более 99%) предоставляется в рамках государственных программ Российской Федерации, что соответствует тенденции программно-целевого управления бюджетными расходами. В 2015 г. такая помощь была предусмотрена по 22 программам.

Более 80% межбюджетных трансфертов приходится на долю шести программ:

- «Развитие здравоохранения»;
- «Развитие образования»;
- «Социальная поддержка граждан»;
- «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- «Экономическое развитие и инновационная экономика»;
- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.

Основополагающий принцип программного субсидирования звучит так: одна программа – одна субсидия. Между тем в среднем на одну государственную программу приходится более четырех межбюджетных субсидий, включая субсидии на софинансирование капитальных вложений: от двух – по программам «Доступная среда», «Содействие занятости населения», «Охрана окружающей среды» и других до 42 – по Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. Известны примеры межбюджетных субсидий одного назначения, предоставляемых разным программам.

Трансферты в рамках разных государственных программ сопряжены с риском несогласованности решений органов власти субъектов Федерации об освоении бюджетных средств. В настоящее время отсутствуют методологические и правовые инструменты координации межбюджетных субсидий, предоставляемых одному региону в рамках различных программ. Существующими правилами субсидирования не предусмотрены процедуры увязки и балансировки показателей результативности использования бюджетных денег, согласования объема предоставляемых из федерального бюджета средств и целевых индикаторов госпрограмм.

В нынешних условиях оптимизации целевых межбюджетных трансфертов будут помогать следующие меры:

- инвентаризация состава субсидий, субвенций и иных межбюджетных переводов, создание национального реестра межбюджетных трансфертов, предоставляемых публично-правовым образованиям;
- консолидация названных трансфертов одной типовой группы (пересекающихся субсидий) и иных целевых переводов в блоковые гранты;
- ограничение состава узкоцелевых субсидий дотациями капитального назначения;
- применение процедур согласования объемов и основных показателей результативности использования межбюджетных субсидий, предоставляемых субъекту Федерации в рамках реализации различных госпрограмм.

Третья болевая точка – пробелы правового обеспечения межбюджетных трансфертов,

проявляющиеся в распределении изрядного объема федерального бюджета между субъектами РФ вне закона о федеральном бюджете.

Задача по увеличению количества и объема межбюджетных субсидий, распределяемых законодательством, сохраняет актуальность с 2012 г. За это время доля субсидий, распределяемых между регионами законами о федеральном бюджете, существенно не меняется и составляет 24–26%. Это выше целевого показателя 2016 г. на 10%, при том что количество субсидий, распределение которых между бюджетами субъектов Федерации утверждается приложениями к федеральным законам о федеральном бюджете на очередной финансовый год (и плановый период), постепенно увеличивается: с 10 субсидий (11% их общего числа) в 2014 г. до 22 (23%) в 2016 г.

Аналогичная тенденция складывается в отношении иных межбюджетных трансфертов целевого назначения. В 2016 г. федеральным законом о федеральном бюджете были распределены ассигнования только по девяти таким переводам (25% от общего числа).

Распределение межбюджетных субсидий вне федерального закона о федеральном бюджете сопряжено с проблемой неравномерного (в течение финансового года) доведения до субъектов РФ бюджетных средств, что во многом обусловлено запоздалым принятием нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации или поздним заключением главными распорядителями бюджетных средств соглашений о предоставлении субсидий с уполномоченными органами государственной власти субъектов Федерации. Это, в свою очередь, снижает

качество регионального бюджетного планирования, ведет к невысоким показателям кассового исполнения бюджета и существенным остаткам не освоённых межбюджетных трансфертов на конец финансового года. Последние на 01.01.2015 составили 10% от объема бюджетных ассигнований по субсидиям, предусмотренным сводной бюджетной росписью федерального бюджета.

Наиболее значимые остатки приходятся на федеральные министерства экономического развития, образования и науки, сельского хозяйства, Росавтодор и еще четырех других главных распорядителей бюджетных средств.

Для обеспечения равномерного доведения субсидий до регионов с 2014 г. установлен нормативный срок принятия соответствующих правовых актов Правительства Российской Федерации – не позднее 1 апреля текущего финансового года. Но данная мера существенно ситуацию не изменила. В 2015 г. около 56% общего числа дотаций, не распределённых законом, были утверждены Правительством Российской Федерации в период с июля по октябрь 2015 г. Соответственно, механизм предоставления межбюджетных субсидий нуждается в усилении ответственности главных распорядителей бюджетных средств за результаты кассового исполнения в части межбюджетных трансфертов.

Таким образом, в ближайшей перспективе совершенствование правового

регулирования целевых межбюджетных трансфертов связывается с обеспечением распределения межбюджетных субсидий законодательством РФ и использованием инструментов стимулирования федеральных органов исполнительной власти к качественному нормативному сопровождению целевых межбюджетных трансфертов. Этому могут способствовать:

- закрепление Бюджетным кодексом РФ нормативного уровня межбюджетных субсидий, распределение которых подлежит утверждению федеральным законом о федеральном бюджете;
- нормативное определение предельного уровня иных межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета;
- распределение консолидированных субсидий между субъектами Федерации исключительно федеральным законом о федеральном бюджете;
- реализация права Министерства финансов РФ на перераспределение бюджетных ассигнований между главными распорядителями бюджетных средств в случае отсутствия в установленные сроки правового акта Правительства РФ о распределении целевых межбюджетных трансфертов, а также соглашения между главными распорядителями бюджетных средств и субъектом Федерации о предоставлении межбюджетных субсидий или иных межбюджетных трансфертов.

Таблица 1

Уровень межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007–2015 гг., %

Table 1

Percentage of intergovernmental transfers in revenue of budgets of the constituent entities of the Russian Federation in 2007–2015, percentage points

Показатель	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
МБТ к объему доходов	17,1	17,7	25	21	19,2	17,9	18,6	17,7	17,4
МБТ к объему налоговых и неналоговых доходов	20,2	22,3	34,9	27,6	25,2	22,6	23,1	22	21,2

Источник: Отчетность по исполнению бюджетов.

URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Source: Budget performance reports.

URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Таблица 2

Динамика доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2015 гг., %

Table 2

Trends in revenue of budgets of the constituent entities of the Russian Federation in 2008–2015, percentage points

Показатель	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Темпы прироста доходов	28,38	–4,39	10,30	16,93	5,50	1,25	9,07	4,52
Темпы прироста налоговых и неналоговых доходов	20,26	–13,61	17,31	17,02	9,56	3,20	8,94	6,24
Темпы прироста безвозмездных поступлений из федерального бюджета	86,77	34,38	–6,62	17,01	–5,02	–6,16	9,63	–2,62

Источник: Отчетность по исполнению бюджетов.

URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Source: Budget performance reports.

URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Список литературы

1. Лавров А.М., Домбровский Е.А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // *Финансы*. 2016. № 5. С. 16–27.
2. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D.C., World Bank, 2007.
3. Горлова О.С. Бюджетная политика Российской Федерации в области доходов бюджетов: совершенствование механизма реализации // *Экономика и предпринимательство*. 2015. № 10-2. С. 431–435.
4. Акиндинова Н., Чернявский А., Чепель А. Региональные бюджеты в условиях кризиса: можно ли достичь сбалансированности? // *Вопросы экономики*. 2016. № 10. С. 31–48.
5. Чернявский А. Проблемы сбалансированности региональных бюджетов // *Финансы*. 2015. № 8. С. 15–21.
6. Арлашкин И.Ю., Дерюгин А.Н., Прока К.А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2015. № 4. С. 85–93.
7. Шмиголь Н.С. Бюджетная политика в условиях экономической рецессии: уроки зарубежного опыта // *Экономика. Налоги. Право*. 2016. № 1. С. 63–71.

8. *Ерошкина Л.А.* Развитие межбюджетных отношений и форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации // *Казанский экономический вестник*. 2015. № 4. С. 79–86.
9. *Мамедов А.А., Назаров В.С., Силуанов А.Г., Алаев А.А., Зарубин А.В.* Проблемы межбюджетных отношений в России. М.: Институт Гайдара, 2012. 188 с.
10. *Мильчаков М.В.* Учет неэффективных расходов субъектов Российской Федерации при предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2014. № 4. С. 81–93.
11. *Тапсиев И.С., Фалькова Е.Н.* Новый механизм перечисления межбюджетных трансфертов под фактическую потребность: практика, особенности и проблемы // *Финансы*. 2015. № 4. С. 39–43.
12. *Валиева Д.Г., Боговиз А.В.* Региональное неравенство в Российской Федерации и механизмы его сглаживания // *Известия Алтайского государственного университета*. 2011. № 2-2. С. 350–354.
13. *Климанов В.В., Коротких А.М.* Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2016. № 5. С. 7–15.
14. *Юшков А., Одинг Н., Савулькин Л.* Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма // *Вопросы экономики*. 2016. № 10. С. 49–64.
15. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // *Финансы*. 2015. № 7. С. 11–17.
16. *Хугаева М.* Совершенствование межбюджетных отношений в России // *Экономическая политика*. 2014. № 4. С. 146–152.
17. *Голованова Н.В., Домбровский Е.А.* Федеральный центр и регионы: изменение разграничения полномочий в 2005–2015 годах // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2016. № 2. С. 41–51.
18. *Соляникова С.П.* Управление государственными финансами: заявленные принципы и реальность // *Экономист*. 2014. № 4. С. 44–59.
19. *Силуанов А.Г., Стародубровская И.В., Назаров В.С.* Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // *Экономическая политика*. 2011. № 1. С. 5–22.
20. *Ерошкина Л.А.* Стратегические направления развития межбюджетных отношений в Российской Федерации // *Финансы*. 2016. № 7. С. 7–15.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS FOR THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONTEMPORARY ISSUES AND PRIORITIES

Margarita L. VASYUNINA

Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
vasyuninaml@mail.ru

Article history:

Received 15 November 2016
Received in revised form
22 November 2016
Accepted 15 December 2016
Available online
28 June 2019

JEL classification: H11, H12,
H61, H77

Keywords: budget, expenses,
intergovernmental transfer,
subsidy, subvention

Abstract

Subject The article reviews the process of intergovernmental transfers provided for the constituent entities of the Russian Federation. The article analyzes the specifics of the contemporary mechanism for intergovernmental reallocation of funds and describes the methodological and legislative framework of respective transfers, evaluates their impact on regional and local finance.

Objectives The research determines the current issues of intergovernmental transfers for the constituent entities of the Russian Federation and formulates promising areas for improving the efficiency of the mechanism.

Methods I investigated the dynamism and structure of intergovernmental transfers using methods of economic and statistical analysis.

Results I determined factors that made budgets of the constituent entities of the Russian Federation very dependent on intergovernmental transfers from the federal budget. I also found weaknesses of the transfer process that reduced its efficiency, and detected current issues arising from imperfect financial support to governmental power delegated to authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The article evaluates the quality of special-purpose transfers management and sets forth my proposals to improve the methodological and legislative framework for intergovernmental reallocation of funds at the federal level.

Conclusions It is reasonable to evaluate fiscal spending stipulated by federal laws and incurred by budgets of the constituent entities of the Russian Federation. I articulated my proposals to coordinate special-purpose intergovernmental transfers provided to any constituent entity of the Russian Federation under various governmental programs. I indicate what measures should be undertaken to regulate the composition of very specific intergovernmental transfers. The findings can be used to outline areas for budgetary policies in intergovernmental relations, adjust the process and procedure for granting transfers to constituent entities of the Russian Federation.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

Please cite this article as: Vasyunina M.L. Intergovernmental Transfers for the Constituent Entities of the Russian Federation: Contemporary Issues and Priorities. *Digest Finance*, 2019, vol. 24, iss. 2, pp. 149–161.
<https://doi.org/10.24891/df.24.2.149>

Acknowledgments

The article was prepared as part of State job to the Financial University under the Government of the Russian Federation to perform a research into *Areas of Modernizing Intergovernmental Relations in the Russian Federation*.

The article was adapted from the *Financial Analytics: Science and Experience* journal, 2016, vol. 9, iss. 45. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhbyudzhethnye-transferty-subektam-rossiyskoy-federatsii-sovremennye-problemy-i-prioritety>

References

1. Lavrov A.M., Dombrovskii E.A. [Decentralization of budgetary revenue: international comparison and the Russian prospects]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 5, pp. 16–27. (In Russ.)
2. Shah A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington D.C., World Bank, 2007.
3. Gorlova O.S. [Fiscal policies of the Russian Federation concerning fiscal revenue: improvement of the practical mechanism]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2015, no. 10-2, pp. 431–435. (In Russ.)
4. Akindinova N., Chernyavskii A., Chepel' A. [Analysis of regional fiscal balance]. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 10, pp. 31–48. (In Russ.)
5. Chernyavskii A. [Issues of the balance in regional budgets]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 8, pp. 15–21. (In Russ.)
6. Arlashkin I.Yu., Deryugin A.N., Proka K.A. [Segregation of power among authorities in the Russian Federation: fiscal considerations]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2015, no. 4, pp. 85–93. (In Russ.)
7. Shmigol' N.S. [Fiscal policy during economic recession: lessons of foreign experience]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, Taxes & Law*, 2016, no. 1, pp. 63–71. (In Russ.)
8. Eroshkina L.A. [Developing intergovernmental relations and forms of intergovernmental transfers in the Russian Federation]. *Kazanskii ekonomicheskii vestnik = Kazan Economic Vestnik*, 2015, no. 4, pp. 79–86. (In Russ.)
9. Mamedov A.A., Nazarov V.S., Siluanov A.G., Alaev A.A., Zarubin A.V. et al. *Problemy mezhbyudzhethnykh otnoshenii v Rossii* [Issues of intergovernmental relations in Russia]. Moscow, Gaidar Institute Publ., 2012, 188 p.
10. Mil'chakov M.V. [Attention to ineffective spending of the constituent entities of the Russian Federation when granting intergovernmental transfers from the federal budget]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 4, pp. 81–93. (In Russ.)
11. Tapsiev I.S., Fal'kova E.N. [A new mechanism for remitting intergovernmental transfers for factual needs: practices, specifics and issues]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 4, pp. 39–43. (In Russ.)
12. Valieva D.G., Bogoviz A.V. [Regional disparity in the Russian Federation and mechanisms to smooth it]. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta = The News of Altai State University*, 2011, no. 2-2, pp. 350–354. (In Russ.)
13. Klimanov V.V., Korotkikh A.M. [Allocation of intergovernmental transfers: theoretical premises and the Russian practice]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2016, no. 5, pp. 7–15. (In Russ.)

14. Yushkov A., Oding N., Savul'kin L. [The role of subventions in the Russian fiscal federalism]. *Voprosy Ekonomiki*, 2016, no. 10, pp. 49–64. (In Russ.)
15. Klimanov V.V., Mikhailova A.A. [Improving the regulation of budgets in highly financed regions]. *Finansy = Finance*, 2015, no. 7, pp. 11–17. (In Russ.)
16. Khugaeva M. [Improving intergovernmental relations in Russia]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2014, no. 4, pp. 146–152. (In Russ.)
17. Golovanova N.V., Dombrovskii E.A. [The federal center and regions: change in the segregation of power in 2005–2015]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2016, no. 2, pp. 41–51. (In Russ.)
18. Solyannikova S.P. [Public finance governance: declared principles and reality]. *Ekonomist = Economist*, 2014, no. 4, pp. 44–59. (In Russ.)
19. Siluanov A.G., Starodubrovskaya I.V., Nazarov V.S. [Methodological approaches to evaluating the efficiency of intergovernmental relations in the constituent entities of the Russian Federation]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2011, no. 1, pp. 5–22. (In Russ.)
20. Eroshkina L.A. [Strategic areas for developing intergovernmental relations in the Russian Federation]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 7, pp. 7–15. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.