

DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-1-100-111
УДК 336.14(045)
JEL E60, H60, R58

Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021–2023 годах

И.Н. Молчанов^{а, б}, Н.П. Молчанова^б

^а МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия;

^б Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0003-4252-2387>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3019-0672>

АННОТАЦИЯ

Цели и задачи исследования состоят в определении роли федеральных органов власти в функционировании системы межбюджетных отношений и выяснении степени влияния принимаемых решений на сбалансированность бюджетной системы и устойчивое развитие национальной экономики России в пространственном аспекте. При проведении исследования применялись общенаучные методы диалектики, системного анализа и прикладные методы контент-анализа, логического сравнения, экспертных оценок. Установлена взаимосвязь проводимой государством финансовой политики и эффективности деятельности бюджетной системы. По результатам исследования определено влияние проводимой федеральной бюджетной политики на состояние и тенденции развития межбюджетных отношений и динамику их ключевого компонента – межбюджетных трансфертов во взаимосвязи с уровнем внутрирегиональной (местной) бюджетной децентрализации. Доказана значимость стратегирования пространственного развития в достижении устойчивого функционирования экономики и социальной сферы публично-правовых образований в условиях разорванности экономического пространства и неоднородности социально-экономического развития территорий в результате неравномерности расселения и размещения производительных сил. Обоснована необходимость учета особенностей современного периода агломерационного строительства как прогрессивной общемировой тенденции в прогнозировании и планировании региональных и муниципальных финансов. Сделаны выводы о наличии бюджетной децентрализации на субнациональном уровне и ее зависимости от степени согласованности работы органов управления финансами публично-правовых образований. Сформулированы рекомендации о целесообразности сохранения разных типов городских и сельских поселений и учета их специфики в организации хозяйственной деятельности при определении приоритетов государственной политики регионального развития и выборе перспективных экономических специализаций регионов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; публичные правовые образования; межбюджетные трансферты; пространственное развитие; бюджеты бюджетной системы; перспективные экономические специализации; агломерационное строительство; малые и средние города; сельская местность

Для цитирования: Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021–2023 годах. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(1):100-111. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-1-100-111

Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Spatial Development in the 2021–2023 Biennium

I.N. Molchanov^{а, б}, N.P. Molchanova^б

^а Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia;

^б Financial University, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0003-4252-2387>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3019-0672>

ABSTRACT

The goals and objectives of the study are to determine the role of federal authorities in the functioning of the system of inter-budgetary relations and to determine the degree of influence of decisions on the balance of the budget system and the sustainable development of the national economy of Russia in the spatial aspect. General scientific methods of dialectics, system analysis and applied methods of content analysis, logical comparison, and expert assessments

© Молчанов И.Н., Молчанова Н.П., 2021

were used in the study. The interrelation of the state's financial policy with the efficiency of the budget system is established. According to the results of the study, the influence of the federal budget policy on the state and trends in the development of inter-budget relations and the dynamics of their key component – inter-budget transfers in relation to the level of intra-regional (local) budget decentralization is determined. The importance of strategizing spatial development in achieving the sustainable functioning of the economy and the social sphere of public legal entities in the conditions of fragmented economic space and heterogeneity of socio-economic development of territories as a result of uneven settlement and distribution of productive forces is proved. The necessity of taking into account the features of the modern period of agglomeration construction as a progressive global trend in forecasting and planning regional and municipal finances is justified. *Conclusions are drawn* about the existence of budgetary decentralization at the subnational level and its dependence on the degree of coordination of the work of financial management bodies of public legal entities. Recommendations are formulated on the expediency of preserving different types of urban and rural settlements and taking into account their specifics in the organization of economic activity when determining the priorities of the state policy of regional development and choosing promising economic specializations of the regions.

Keywords: inter-budgetary relations; public legal entities; inter-budgetary transfers; spatial development; budgets of the budgetary system; promising economic specializations; agglomeration construction; small and medium-sized cities; rural areas

For citation: Molchanov I.N., Molchanova N.P. Improving intergovernmental fiscal relations and spatial development in the 2021–2023 biennium. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(1):100-111. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-1-100-111

ВВЕДЕНИЕ

Создание равных условий жизнедеятельности населения и доступности оказания социальных услуг относится к числу стратегических задач российского государства вне зависимости от места проживания граждан, складывающихся внешнеполитических обстоятельств и внутриэкономических факторов, на которые накладывает отпечаток принятие мер по борьбе с пандемией COVID-19. Методы решения этих задач формируются в процессе государственного финансового регулирования, рассматриваемого как элемент системы управления общественными финансами. Согласованное функционирование бюджетов бюджетной системы лежит в основе межбюджетных отношений, реализуемых посредством применения финансовых инструментов, одними из которых выступают межбюджетные трансферты.

Один из способов достижения сбалансированного функционирования бюджетной системы состоит в максимальном задействовании механизма управления общественными финансами, эффективность которого возрастает в периоды бюджетного реформирования. Проводимые в России бюджетные реформы относятся к институциональным (структурным) мероприятиям, поскольку имеют целью изменение полномочий, т.е. прав, обязанностей и ответственности субъектов управления. Их составной частью являются, как правило, элементы операционного реформирования, реализация которого подразуме-

вает изменение правил и процедур принятия и исполнения управленческих решений. По своей сути, институциональные бюджетные реформы предусматривают установление и поддержание оптимальной степени децентрализации управления общественными финансами на макро-, мезо- и микроуровнях.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ И ОСОБЕННОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Одной из ключевых задач государства является организация межбюджетных отношений между публично-правовыми образованиями по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса. Иными словами, сфера действия межбюджетных отношений ограничена рамками бюджетного процесса. По мере развития федеративных отношений, усложнения хозяйственных связей между территориями разных рангов, совершенствования системы государственного территориального управления расширяются взаимосвязи элементов и субъектов системы межбюджетных отношений. Если применить системный подход, то межбюджетные отношения выстраиваются в сложную многоуровневую систему, состоящую из ряда подсистем, которая выходит за рамки бюджетного процесса, позволяя более полно учитывать макроэкономические эффекты межбюджетного перераспределения.

Таблица 1 / Table 1

Основные параметры федерального бюджета России (2019–2023 гг.) / Basic parameters of the federal budget of Russia (2019–2023)

Показатель / Indicator	2019	2020	2021	2022	2023
ВВП, трлн руб. / GDP, trillion, RUB	102,8	107,0	115,5	124,2	132,8
Доходы федерального бюджета, млрд руб. / Federal budget revenues, billion, RUB	20 188,8	17 852,4	18 765,1	20 637,5	22 262,7
в % к ВВП / in % of GDP	18,3	16,7	16,2	16,6 16,8	16,8
Расходы федерального бюджета, млрд руб. / Federal budget expenditures, billion, RUB	18 214,5	22 561,7	21 520,1	21 885,0	23 671,3
в % к ВВП / in % of GDP	16,6	21,1	18,6	17,6	17,8
Межбюджетные трансферты, млрд руб. / Interbudgetary transfers, billion, RUB	2 387,2	3 469,09	2 849,7	2 763,6	2 881,9
в % к ВВП / in % of GDP	2,2	3,2	2,5	2,2	2,2

Источник / Source: составлено авторами на базе Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / compiled by the authors on the basis of: Main directions of budgetary, tax and customs-tariff policy for 2021 and for the planning period 2022 and 2023.

На федеральном уровне межбюджетные отношения осуществляются между государством и регионами. Их роль в обеспечении сбалансированности бюджетной системы в современных условиях достаточно велика и сохранится в среднесрочной перспективе, что можно быть доказано посредством рассмотрения динамики межбюджетных трансфертов в 2019–2023 гг. (табл. 1).

Базовые требования к межбюджетным отношениям, заключающиеся в обеспечении экономической эффективности, бюджетной ответственности, социальной справедливости, политической консолидации, территориальной интеграции¹, сформулированы в начале 2000-х гг. и сохраняют свою актуальность до настоящего времени. Важные этапы реформирования сферы государственных и муниципальных финансов и ее важнейшего звена — бюджетной системы — регламентируются специальными правительственными документами².

¹ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.

² См., например, Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг., утвержденную распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р.

Согласно заключению заместителя министра финансов А. М. Лаврова основной принцип межбюджетных отношений предусматривает соблюдение четкого разграничения расходных полномочий публично-правовых образований, что обеспечивает самостоятельность бюджетов и не допускает возникновения «необеспеченных федеральных мандатов» [1].

Особенность расходных полномочий состоит в их подразделении на собственные и совместные. При осуществлении первых полномочий каждое публично-правовое образование самостоятельно вводит и устанавливает свои расходные обязательства, отвечает за их финансовое обеспечение и исполняет за счет своего бюджета³, а при реализации вторых полномочий расходные обязательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вводятся федеральными законами, однако устанавливаются, обеспечиваются финансово и исполняются соответствующим публично-правовым образованием самостоятельно [1]. Вследствие практикуемого делегирования расходных полномочий Российской Федерации

³ Данная модель в настоящее время применяется в отношении Российской Федерации, однако теоретически возможна и в отношении других публично-правовых образований.

или субъекта Российской Федерации регулирование и финансовое обеспечение осуществляются посредством предоставления субвенций. Данная процедура реализуется тем публично-правовым образованием, которое делегировало свои полномочия, а исполнение — тем публично-правовым образованием, которому делегированы полномочия за счет субвенций. Так соблюдается принцип «мой мандат — мой бюджет»⁴.

На основе установления и разграничения расходных полномочий производится их вертикальное и горизонтальное выравнивание. Важнейшими характеристиками источников доходов субнациональных бюджетов являются их стабильность и универсальность. Они определяются в рамках вертикального выравнивания, осуществляемого согласно двум моделям действий: «один налог — один бюджет» и «один налог — три бюджета». Первая модель состоит в установлении и разграничении налоговых (доходных) полномочий публично-правового образования с зачислением доходов от уплаты налога в его бюджет. Вторая модель предусматривает (допускает) возможность установления нормативов зачисления в бюджет публично-правового образования доходов от уплаты налогов, регулируемых другим (вышестоящим) публично-правовым образованием. В России сформировалась смешанная модель, сочетающая оба подхода.

Предоставление дотаций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям повышает их бюджетную обеспеченность до определенного уровня и применяется в рамках горизонтального выравнивания. В этом случае основная характеристика — бюджетная обеспеченность территории — определяется на основе единой методики с учетом основных показателей: индекса налогового потенциала (характеризует возможности поступлений доходов в бюджеты) и индекса бюджетных расходов (отражает различия в удельной стоимости совокупных бюджетных услуг).

Дополнительный инструмент горизонтального выравнивания — межбюджетные субсидии дифференцированы с учетом бюджетной обеспеченности и предоставляются на условиях софинансирования мероприятий, необходимых для реализации федеральной политики.

⁴ При этом применяется следующий принцип: публично-правовое образование, установившее расходное обязательство, должно его финансово обеспечивать (либо непосредственно, либо путем предоставления субвенции).

СУБНАЦИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ И ПРАКТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

На региональном уровне межбюджетные взаимосвязи весьма разнообразны и характеризуются перераспределительными отношениями между субъектами Российской Федерации и образующими их муниципальными образованиями. На внутрирегиональном уровне взаимоотношения еще более специфичны и осуществляются между бюджетами органов местного самоуправления различных уровней, соответственно муниципальными районами и поселениями, городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами. Исходя из этого весьма сложного многоуровневого взаимодействия в межбюджетных отношениях можно выделить два существенных аспекта. Первый (функциональный) предусматривает учет и оценку эффективности финансовых потоков, направленных на смягчение вертикального и горизонтального дисбалансов бюджетной системы. Второй (императивный) ориентирован на учет иерархической структуры межбюджетных отношений, осознание их законности и единство правоприменительной практики. Параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлены в *табл. 2*.

Разграничение расходных полномочий между уровнями власти определяет расходные обязательства и политическую самостоятельность публично-правовых образований, тогда как разграничение доходных полномочий между уровнями власти и доходных источников между бюджетами влияет на экономическую самостоятельность публично-правовых образований [2]. В этой связи принципы перераспределения бюджетных средств и механизмы их реализации должны ориентироваться на обеспечение баланса интересов и возможностей (политических и экономических) публично-правовых образований.

Еще один инструмент — перераспределяемые налоги — значительно меньше обсуждается в научных кругах. Согласно установленному порядку налоговые доходы разграничены между федеральным и региональными бюджетами. В отличие от этого на субнациональном уровне данный инструмент используется весьма ограниченно и недостаточно четко соотносится с системой финансовой поддержки территорий. Его применение нуждается в более строгой аргументации и методическом обосновании [2].

Установлено требование о передаче налоговых доходов по единым нормативам отчислений

Таблица 2 / Table 2

Параметры консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2019–2023 гг. /
Parameters of the consolidated budgets of the constituent entities of the Russian Federation in 2019–2023

Показатель / Indicator	2019	2020	2021	2022	2023
Доходы, млрд руб. / Revenues, billion, RUB	13 572,3	13 630,2	14 348,0	15 036,0	16 020,0
в % к ВВП / in % of GDP	12,3	12,7	12,4	12,1	12,1
Собственные доходы, млрд руб. / Own income, billion, RUB.	11 185,1	10 161,2	11 498,3	12 272,4	13 138,1
Межбюджетные трансферты, млрд руб. / Inter-budget transfers, RUB	2 387,2	3 469,09	2 849,7	2 763,6	2 881,9
Расходы, млрд руб. / Costs, billion, RUB.	13 567,6	14 511,6	14 761,5	15 256,5	16 048,4
в % к ВВП / in % of GDP	12,3	13,6	12,8	12,3	12,1
Дефицит, млрд руб. / Deficit, billion, RUB.	4,7	-881,4	-413,6	-220,5	-28,4
в % к ВВП / in % of GDP	0,0	-0,8	-0,4	-0,2	0,0

Источник / Source: составлено авторами на базе Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 годов / compiled by the authors on the basis of: Main directions of budgetary, tax and customs-tariff policy for 2021 and for the planning period 2022 and 2023.

в местные бюджеты⁵. Однако вследствие неравномерного территориального размещения налоговой базы и значительного количества установленных законодательством льгот данный инструмент используется недостаточно эффективно. Введением понятия «налоговые расходы публично-правового образования» создаются возможности для объективной оценки источников доходов в рамках определенной территории (с учетом действующих федеральных льгот)⁶. Из вышеприведенного следует вывод о необходимости внесения уточнений в законодательное определение межбюджетных отношений, что обусловлено своевременностью изменения существующих подходов. Практическое применение данной новации даст возможности для расширения состава субъектов и максимального учета всего разнообразия финансовых связей между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

⁵ Ст. 58, 63 и 63.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁶ Федеральный закон от 25.12.2018 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В сфере межбюджетных отношений приоритетом государственной политики являются поддержка, расширение доходной базы и обеспечение устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации наряду с повышением прозрачности и предсказуемости планирования межбюджетных трансфертов⁷. В российской практике преобладающим инструментом межбюджетного перераспределения являются именно межбюджетные трансферты. Их основные формы — дотации, субвенции, субсидии, иные межбюджетные трансферты — имеют различия по целям и условиям предоставления (ст. 129, 135, 142 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее — БК РФ)⁸. Изменения в структуре меж-

⁷ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Main directions of budgetary, tax and customs-tariff policy for 2021 and for the planning period 2022 and 2023.

⁸ В ст. 6 БК РФ есть определение дотации; по остальным указанным терминам формулировки в данной статье БК РФ не приводятся.

Таблица 3 / Table 3

**Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации
в 2019–2023 гг. / Interbudgetary transfers from the federal budget to the budgets of the constituent
entities of the Russian Federation in 2019–2023**

Показатель / Indicator	2019	2020	2021	2022	2023
Межбюджетные трансферты, млрд руб. / Interbudgetary transfers, billion, RUB	2387,2	3469,0	2849,7	2763,6	2881,9
в % к ВВП / in % of GDP	2,2	3,2	2,5	2,2	2,2
Дотации, млрд руб. / Subsidy, billion, RUB	924,0	1191,3	896,5	911,8	925,1
в % к МБТ / in % of to interbudgetary transfers	38,7	34,3	31,5	33,0	32,1
Субсидии, млрд руб. / Subsidies, billion, RUB	556,6	1008,1	976,1	965,9	1070,5
в % к МБТ / in % of to interbudgetary transfers	23,3	29,1	34,3	34,9	37,1
Субвенции, млрд руб. / Subvention, billion, RUB	396,6	589,5	591,0	558,3	568,6
в % к МБТ / in % of to interbudgetary transfers	16,6	17,0	20,7	20,2	19,7
Иные МБТ, млрд руб. / Others interbudgetary transfers, billion, RUB	510,0	680,1	386,0	327,7	317,7
в % к МБТ / in % of to interbudgetary transfers	21,4	19,6	13,5	11,9	11,0

Источник / Source: составлено авторами на базе Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / compiled by the authors on the basis of: Main directions of budgetary, tax and customs-tariff policy for 2021 and for the planning period 2022 and 2023.

бюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации представлены в *табл. 3*.

В 2019–2020 гг. в связи с совершенствованием нормативной правовой базы были реализованы следующие новации: исключена практика применения «наказаний» в виде приостановления либо сокращения трансфертов; в целях стимулирования к межрегиональной/межмуниципальной кооперации введены горизонтальные субсидии. Следует отметить такое технологическое новшество, как предоставление возможности оперативного перераспределения межбюджетных трансфертов в течение всего срока исполнения национальных проектов на цели реализации региональных проектов путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись. Еще одна важная мера — сокращение предельного срока заключения соглашений на предоставление субсидий с 15 февраля до 1 января очередного фи-

нансового года бюджетам субъектов Российской Федерации.

Существенно изменился порядок предоставления по форме иных межбюджетных трансфертов: введены ограничения по количеству случаев и оснований; установлен предельный срок распределения иных межбюджетных трансфертов и заключения соглашений на их предоставление: до 1 января очередного финансового года или 30 дней после внесения изменений в закон о бюджете; установлен предельный объем нераспределенного резерва по годам планового периода: 5% (первый год), 10% (второй год). Произошло расширение возможностей регионов в осуществлении за счет собственных средств дополнительных расходов на финансовое обеспечение мероприятий, софинансируемых из федерального бюджета, в целях их опережающей реализации: предоставлено право на возмещение указанных расходов в последующих периодах с сохранением

уровня софинансирования, установленного в соответствующем соглашении. Еще одно важное решение связано с применением единого предельного уровня софинансирования для субсидий на реализацию национальных проектов на весь срок их исполнения.

В целях концентрации финансовых средств для решения комплекса задач, предусмотренных в Стратегии пространственного развития, признано необходимым, *во-первых*, учитывать перспективные экономические специализации и параметры демографического прогноза по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям при отборе регионов и распределении субсидий; *во-вторых*, установить единый предельный уровень софинансирования для субсидий на реализацию госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» на весь срок ее исполнения.

Пандемия *COVID-19* оказала негативное влияние на динамику доходов и расходов бюджетов бюджетной системы. За январь-август 2020 г. налоговые и неналоговые доходы регионов снизились на 7% (среднероссийский показатель), в ресурсодобывающих регионах — на 12,2%, в столичных агломерациях — на 5,1%⁹. Для нормализации сложившейся ситуации в 2020 г. Правительством РФ были предусмотрены следующие меры поддержки субъектов Российской Федерации: дополнительные трансферты в целях компенсации снижения поступлений доходов (3000,0 млрд руб.); оказание помощи пациентам, зараженным новой коронавирусной инфекцией (68,2 млрд руб.); ускорение и упрощение административных процедур, связанных с предоставлением целевых межбюджетных трансфертов.

В течение 2021 г. и планового периода 2022 и 2023 гг. предполагается реализовать комплекс мер по совершенствованию межбюджетных отношений. В их число входят предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации нецелевой финансовой поддержки с сохранением действующих подходов к распределению дотации на выравнивание; формирование дополнительных доходных источников поступлений в консолидированные бюджеты. Сюда относятся сохранение до 2024 г. механизма централизации 1 п.п. налога на прибыль организаций в качестве источника увеличения объемов дотации на выравнивание; поэтапная передача в бюджеты субъектов акцизов на нефтепродукты с доведением к 2024 г. норматива до 100%; поэтапный переход

к 2023 г. на зачисление 50% норматива акцизов на крепкий алкоголь исходя из объемов розничных продаж крепкой алкогольной продукции. В целях сокращения дифференциации в уровне экономического развития и бюджетной обеспеченности с помощью применения стимулирующих механизмов предусматриваются реализация индивидуальных программ социально-экономического развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития; учет при предоставлении межбюджетных трансфертов перспективных отраслей экономики регионов. Финансовая поддержка будет направляться на стимулирование субъектов к достижению национальных целей развития.

Еще один важный аспект — сокращение избыточного регулирования полномочий субъектов на федеральном уровне в целях минимизации неэффективных расходов региональных бюджетов, которое означает отказ от избыточных и устаревших норм и требований. На обеспечение восстановительного роста региональной экономики и нормализацию бюджетной политики с постепенным возвращением к сбалансированности региональных бюджетов направлены повышение качества управления региональными и муниципальными финансами и надлежащее исполнение финансовой дисциплины, что предполагает усиление ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, невыполнение условий межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов; повышение предсказуемости предоставления целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации (в том числе увеличение объемов распределенных на три года межбюджетных трансфертов и сокращение сроков их доведения).

ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

В отдельных публикациях указывается на возможное негативное влияние бюджетной децентрализации на экономическое развитие стран с ресурсной экономикой, вследствие чего делается вывод о предпочтительности проведения политики централизации [3]. Некоторые исследователи полагают, что при определении уровня бюджетной децентрализации следует учитывать косвенные факторы и такие характеризующие их показатели, как особенности нормативной правовой базы, площадь территории и плотность расположения агломераций [4]. Для количественной оценки сте-

⁹ В сравнении с аналогичным периодом 2019 г.

пени децентрализации предлагается использовать в качестве измерителя удельный вес регионального (местного) бюджета в общей величине параметра консолидированного бюджета [5].

Федеральные межбюджетные трансферты разнонаправленно влияют на развитие экономики регионов. Так, отличаются постоянством и сравнительно высоким уровнем объемы перераспределяемых из федерального бюджета средств на социальные нужды. Зарубежные авторы отмечают отсутствие конвергенции между состоянием региональной экономики и объемами финансовой помощи из федерального бюджета [6]. Российские эксперты полагают, что имеющие место несовершенства в распределении расходных полномочий обусловлены уменьшающейся самостоятельностью субфедеральных публично-правовых образований [1, 7]. Бюджетная децентрализация характерна для обоих уровней межбюджетных отношений: федеральный-региональный, региональный-муниципальный.

Отличительной чертой федеральных межбюджетных отношений является инвентаризация расходных полномочий, в рамках которой происходит повышение финансовой устойчивости и расширение расходной децентрализации регионов (расширение роли дотаций на выравнивание и сбалансированность, а также поощряющих грантов) [8]. Методологические основы обеспечения федерального горизонтального межбюджетного выравнивания разрабатываются Минфином России¹⁰. В указанной госпрограмме представлен широкий набор инструментов для управления несбалансированностью бюджетов субъектов Российской Федерации в целях снижения различного рода рисков. Вместе с ростом финансовых возможностей региональных бюджетов увеличиваются масштабы перераспределения бюджетных средств, вследствие чего субъекты Российской Федерации передают часть своих полномочий на муниципальный уровень. Данная особенность современного этапа региональных межбюджетных отношений инициирует расширение доходной и расходной децентрализаций местных бюджетов.

Дальнейшее развитие межбюджетных отношений возможно посредством совершенствования всего комплекса регулятивных мер стимулирования

¹⁰ Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными финансами», утвержденная постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445.

публично-правовых образований к созданию механизмов инновационно-инвестиционного развития территорий в целях наращивания налогово-бюджетного потенциала. Базовым условием эффективности деятельности служит обеспечение ее результативности. Результативность межбюджетного регулирования в регионе характеризуется результатами достижения органами государственной власти и местного самоуправления поставленной цели и выполнения задач, целесообразностью и действенностью применяемых инструментов [9]. На основе официальных публикаций и сложившейся практики можно заключить, что результативность межбюджетного регулирования на субнациональном уровне есть системное отражение фактически достигнутых целевых ориентиров публично-правовыми образованиями в процессе применения финансовых инструментов при реализации политики в сфере межбюджетных отношений. Результативность межбюджетного регулирования может быть соблюдена при выполнении ряда условий: реализация цели системы межбюджетных отношений; достижение поставленных задач и запланированных показателей.

В научной литературе дискутируется вопрос о необходимости понимания того, насколько оправдано экономическое выравнивание субъектов Российской Федерации и в какой степени целесообразно сохранение данного приоритета на будущее [10]. Для России характерен высокий уровень межрегиональной дифференциации, ставший следствием взаимовлияния комплекса факторов: масштаба территории, геополитических, культурных, природно-климатических, национальных факторов. В 2017 г. разрыв в уровне показателя ВРП на душу населения составлял 34 раза. Это существенно выше, чем в США (5 раз), Китае (7–10 раз), Германии (3 раза) [11]. Для преодоления указанного разрыва необходимо сосредоточение усилий на деятельности по созданию институциональных и организационных предпосылок для обеспечения устойчивого функционирования территорий разного ранга.

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ
Рассмотрение вариантов будущего развития сконцентрировано на разных типах территорий, однако на административных границах субъектов Россий-

ской Федерации и муниципальных образований внимание не обращается. Именно пространственный аспект стратегирования, т.е. совокупность процессов планирования, прогнозирования и управления, выглядит особенно сложным с позиции выбора приоритетов долгосрочного развития и обоснования путей их достижения при перспективном проектировании системы расселения населения с учетом особенностей реализации общегосударственной демографической политики [12]. В этом отношении ключевое значение имеют совершенствование структуры официальной статистической информации, сбор данных и их разработка в разрезе городских и сельских поселений и их классификация по численности жителей (с дифференциацией по полу и возрасту, уровню образования и сфере занятости) в целях исследования социально-экономического положения населения разных территорий по отношению к мегаполисам и городским агломерациям.

Концептуальные преимущества Стратегии пространственного развития, определяющей приоритеты, цели и задачи регионального развития и направленной на поддержание устойчивости системы расселения на территории России, очевидны — это упор на концентрацию всех видов ресурсов в рамках агломераций, повышенное внимание к геостратегическим территориям, выделение в качестве ключевого звена макрорегионов, подробное рассмотрение экономических специализаций регионов. Но за рамками данной Стратегии остаются такие важные задачи, как обеспечение сбалансированного развития малонаселенных административно-территориальных образований и особенно сельских территорий, относящихся к зоне очагового заселения. К сожалению, о проблемах финансово-бюджетного планирования и финансового регулирования территорий разных типов в Стратегии есть только упоминания. Содержательному аспекту их рассмотрения внимания практически не уделяется. Однако данные вопросы имеют исключительно большое значение для поддержания устойчивого функционирования национального хозяйства, обеспечения экономической стабильности и социальной справедливости. В этой связи в настоящее время сохраняют актуальность вопросы проведения институциональных реформ, ориентированных на децентрализацию управления и дерегулирование экономической деятельности, развитие конкуренции за обладание ресурсами.

С учетом приоритетности развития городских агломераций учеными разработаны разные сценарии

пространственного развития. На основе анализа официальных источников наиболее предпочтительным представляется реалистический сценарий, согласно которому ресурсы предполагается концентрировать на развитии крупных городских агломераций, расположенных в разных частях страны. По мнению О.В. Кузнецовой, это даст максимальную отдачу на вложенные средства, поскольку будет усиливаться потенциал развития там, где он есть; снизятся межрегиональные различия за счет появления точек роста на всей территории страны, что позволит затормозить разрастание столичной агломерации [13]. Данная концепция несет множество позитивных эффектов: часть возрастающих бюджетных доходов можно будет направлять на социальную поддержку проживающих в труднодоступных и удаленных от центра населенных местах, а затем, используя принципы размещения производительных сил, обеспечивать экономическое развитие проблемных территорий.

Для настоящего времени характерна тенденция — концентрация населения в крупнейших городах и региональных центрах. Однако наиболее полно агломерационные преимущества реализуются в Москве и Санкт-Петербурге. Развитие периферийных агломераций — региональных центров в виде муниципальных (городских округов) сдерживает институциональный фактор: их налоговая база и полномочия для принятия решений оцениваются экспертами как недостаточные для организации эффективной управленческой деятельности. Еще одна проблема — доминирование крупного бизнеса в структуре собственности: ее решение возможно только вместе с реализацией мер по развитию малого и среднего предпринимательства. Каждый из городов-миллиоников имеет свои специфические проблемы, касающиеся, например, демографической ситуации, географического либо экономического положения региона, состояния муниципальной экономики, политики властных структур и крупных компаний. Н.В. Зубаревич отмечает: «При достигнутой высокой концентрации населения, занятых, инвестиций, розничной торговли и ввода жилья в агломерации ее рост замедляется; при небольшой концентрации динамика роста лучше» [14, с. 139]. Именно поэтому необходимы четкие рекомендации по учету различных групп факторов развития агломераций для выбора приоритетов государственной поддержки и повышения эффективности государственных финансовых расходов.

В Стратегии пространственного развития обозначены 40 агломераций и указывается на необ-

ходимость продолжения работы по их формированию; сформирован перечень крупнейших городов — потенциальных центров роста. Очевидно, что в условиях ограниченности бюджетных средств сложно обеспечивать удовлетворение потребностей всех субъектов Российской Федерации в финансовых ресурсах для развития их территорий. Вместе с тем недостаточно внимания уделяется проблемам развития малых и средних городов, моногородов, практически не упоминаются разные типы сельских поселений. Однако проблемы развития названных категорий населенных пунктов имеют большое значение для дальнейшего развития России. Сельские территории преобладают на географической карте страны. Нужна продуманная политика по их преобразованию в благоустроенные для жизнедеятельности населения ареалы. На успешность реализации стратегических разработок в территориальном разрезе влияют организационные и финансовые факторы. Затрудняют работу как неполное соответствие круга вопросов социально-экономического характера, объективно подлежащих стратегированию развития той или иной территории, так и недостаток финансовых ресурсов, устойчиво сохраняющийся в условиях действующей системы межбюджетных отношений [15].

Представляется важным учет эффективной экономической специализации регионов при проектировании и строительстве инфраструктурных объектов¹¹. Особенность данного фактора состоит в том, что осуществляемые инвестиционные проекты в составе государственных программ и национальных проектов по своему профилю должны соответствовать зафиксированной в Стратегии пространственного развития эффективной экономической специализации. В этих случаях будет осуществляться государственная финансовая поддержка в различных формах. Рассматриваемый документ имеет в известной степени доктринальный характер, базируясь на глубокой проработке условий хозяйствования и потенциальных возможностях регионов. Вместе с тем требуют глубокой проработки при проектировании и технико-экономическом обосновании предложения по созданию (размещению и финансированию) объектов федеральной инфраструктуры (транспортных,

инженерных, социальных). Нужен единый методический подход при разработке инструментария для развития территорий с особым режимом поддержки предпринимательства. Это позволит создать типовую систему преференциальных мер для бизнеса взамен существующих сейчас схем функционирования разных типов экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, производственных и социальных кластеров, других объединений хозяйствующих субъектов.

ВЫВОДЫ

Деятельность правомочных органов и научного общества над созданием документов стратегического и программного характера носит системный характер и направлена на формирование целостного представления о задачах государственной политики регионального развития в увязке с определением всего многообразия институтов и инструментов ее проведения. Результатом этой согласованной работы станет создание модели пространственного развития экономики России, основанной на учете особенностей территориального устройства государства, учитывающей согласование отраслевых приоритетов регионов и интересов межрегиональной интеграции. Комплексный подход к формированию данной модели гарантируется соблюдением нормативной правовой базы, творческим подходом к применению прогнозных разработок, документов стратегического и территориального планирования, увязке сложившейся системы расселения с дислокацией объектов экономической и социальной сферы и их инфраструктурной поддержкой.

Одним из приоритетов политики пространственного финансового регулирования выступает экономическое выравнивание регионов. Сохраняется актуальность стимулирования различными средствами государственного и финансового регулирования развития городских агломераций как драйверов экономического роста для ускоренного развития территорий, обладающих весомым социально-экономическим потенциалом. Реализация данной политики будет способствовать распространению синергетического эффекта, накоплению финансовых ресурсов, расширению возможностей для оказания поддержки административно-территориальным образованиям, отстающим в социально-экономическом развитии, а ее результатом станет создание равных условий для населения России вне зависимости от региона проживания.

¹¹ Спектр эффективной специализации регионов чрезвычайно широк, и в него по каждому субъекту Российской Федерации включены практически все существующие и потенциально возможные для развития на данной территории отрасли и производства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). — Москва: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2019. — 832 с. — ISBN 978–5–7598–2011–6.
2. Мохнаткина Л. Б. О развитии понятийного аппарата межбюджетных отношений в соответствии с реалиями межбюджетного перераспределения // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2019. — Т. 8. — № 3 (28). — С. 266–269. — ISBN 2309–1762. — DOI: 10.26140/anie-2019–0803–0063
3. Perez-Sebastian F., Raveh O. The natural resource curse and fiscal decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*. 2016; 98(1): 212–230. DOI: 10.1093/ajae/aav051
4. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The fiscal decentralisation and economic growth nexus revisited. *Fiscal Studies*. 2017;38(1):141–171. DOI: 10.1111/1475–5890.12099
5. Harguindéguy J. B. P., Cole A., Pasquier R. The variety of decentralization indexes: a review of the literature / *Regional and Federal Studies*. — 2019. — DOI: 10.1080/13597566.2019.1566126
6. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal federalism and regional performance in Russia. *Russian Journal of Economics*. 2018;4(2):108–132. DOI: 10.3897/j.ruje.4.27741
7. Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. — 2018. — № 2. — С. 24–35. — ISSN 2075–1990. — DOI: 10.31107/2075–1990–2018–2–24–35
8. Тимушев Е. Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. — 2019. — № 6. — С. 27–42. — ISSN 2075–1990. — DOI: 10.31107/2075–1990–2019–6–27–42
9. Печенская М. А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография. — Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 164 с.
10. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н., Бахтизин А. Р. и др. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты. — Москва: ИЭ РАН, 2018. — 250 с. — ISBN 978–5–9940–0631–3.
11. Ускова Т. В. О потенциале развития российских территорий // Проблемы развития территории. — 2018. — Т. 97. — № 5. — С. 7–17. — ISSN 2076–8915. — DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.1
12. Молчанова Н. П. Трансформационные процессы в управлении региональной экономикой // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. — 2019. — Т. 104. — № 2. — С. 119–129. — ISSN 2413–2829. — DOI: 10.21686/2413–2829–2019–2–119–129
13. Кузнецова О. В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. — 2019. — № 1. — С. 146–157. — ISSN 0042–8736. — DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–146–157
14. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития: приоритеты и инструменты // Вопросы экономики. — 2019. — № 1. — С. 135–145. — ISSN 0042–8736. — DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–135–145
15. Бухвальд Е. М., Валентей С. Д., Одинцова А. В. Экономические проблемы федерализма, региональной политики и местного самоуправления // Вестник Института экономики Российской академии наук. — 2020. — № 1. — С. 51–76. — ISSN 2073–6487. — DOI: 10.24411/2073–6487–2020–10003

REFERENCES

1. Lavrov A. M. Logic and prospects of budgetary reforms in Russia: in search of “optimal decentralization”. Cycle of publications and documents (1998–2019). Moscow: HSE Publishing House; 2019. 832 p. (In Russ.).
2. Mokhnatkina L. B. On the development of the conceptual apparatus of interbudgetary relations in accordance with the realities of interbudgetary redistribution. *Azimuth of Scientific Research: Economics and Administration*. 2019;8(3–28):266–269 (In Russ.). DOI: 10.26140/anie-2019–0803–0063
3. Perez-Sebastian F., Raveh O. The natural resource curse and fiscal decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*. 2016;98(1):212–230. DOI: 10.1093/ajae/aav051
4. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The fiscal decentralisation and economic growth nexus revisited. *Fiscal Studies*. 2017;38(1):141–171. DOI: 10.1111/1475–5890.12099
5. Harguindéguy J. B. P., Cole A., Pasquier R. The variety of decentralization indexes: a review of the literature /

- Regional and Federal Studies. 2019. DOI: 10.1080/13597566.2019.1566126
6. Di Bella G., Dynnikova O., Grigoli F. Fiscal federalism and regional performance in Russia. *Russian Journal of Economics*. 2018;4(2):108–132. DOI: 10.3897/j.ruje.4.27741
 7. Golovanova N.V. Intergovernmental Transfers: diversity of terms and russian practice. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2018;(2):24–35 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075–1990–2018–2–24–35
 8. Timushev E.N. Federal Intergovernmental transfers and the level of intraregional fiscal decentralization in Russia. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2019;(6):27–42 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075–1990–2019–6–27–42
 9. Pechenskaya M.A. Interbudgetary relations: state, regulation, performance assessment: monograph. Vologda: ISERT RAN; 2015. 164 p. (In Russ.).
 10. Bukhval'd E.M., Valentik O.N., Bakhtizin A.R. Regional development policy in modern Russia: priorities, institutions and tools: Scientific work. Moscow: IE RAN; 2018. 250 p. (In Russ.).
 11. Uskova T.V. The potential of russian territories' development. *Problemy razvitiya territorii = Problems of Territory's Development*, 2018;97(5):7–17 (In Russ.). DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.1
 12. Molchanova N.P. Transformation processes in managing regional economy. *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova = Vestnik of the plekhanov russian university of economics*, 2019;104(2):119–129 (In Russ.). DOI: 10.21686/2413–2829–2019–2–119–129
 13. Kuznetsova O.V. Trade-offs of spatial development priorities choice. *Voprosy Ekonomiki*, 2019;(1):146–157 (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–146–157
 14. Zubarevich N.V. Spatial development strategy: priorities and instruments. *Voprosy Ekonomiki*, 2019;(1):135–145 (In Russ.). DOI: 10.32609/0042–8736–2019–1–135–145
 15. Bukhvald E.M., Valentey S.D., Odintsova A.V. Economic problems of federalism, regional policy and local self-government. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk = Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2020;(1):51–76. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Игорь Николаевич Молчанов — доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры политической экономики Экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
INMolchanov@fa.ru

Наталья Петровна Молчанова — доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов Финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
NPMolchanova@fa.ru

ABOUT THE AUTHORS

Igor V. Molchanov — Dr. Sci. (Econ.), Prof., Department of Political Economy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University; Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia
INMolchanov@fa.ru

Nataliya P. Molchanova — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Professor at Department of Public Finance, Faculty of Finance, Financial University, Moscow, Russia
NPMolchanova@fa.ru

Статья поступила 06.11.2020; принята к публикации 10.01.2021.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was received 06.11.2020; accepted for publication 10.01.2021.

The authors read and approved the final version of the manuscript.