

ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСОВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ¹

Богомолова Алёна Андреевна¹,

e-mail: alyona.bg@mail.ru,

¹Вологодский научный центр Российской академии наук, г. Вологда, Россия

Межрегиональное и межмуниципальное взаимодействие играет одну из важных ролей в сокращении социально-экономической дифференциации российских территорий. Несмотря на все имеющиеся формы сотрудничества между регионами, а также муниципальными образованиями, стоит отметить, что оно недостаточно развито и нуждается в совершенствовании. В данной статье рассмотрен такой механизм межрегионального и межмуниципального взаимодействия, как горизонтальные межбюджетные трансферты, которые представляют собой движение денежных средств между территориями одного уровня. В ходе исследования были кратко рассмотрены основные формы и направления регионального и муниципального сотрудничества, особенности предоставления горизонтальных субсидий на муниципальном уровне, а также опыт применения данного механизма в рамках межрегионального взаимодействия, в частности, при реализации инфраструктурных проектов. По результатам исследования были выявлены основные недостатки при использовании данного механизма, и предложен ряд мер по его совершенствованию.

Ключевые слова: межрегиональное сотрудничество, межмуниципальное сотрудничество, взаимодействие, соглашение, горизонтальные субсидии, регион, муниципальное образование

HORIZONTAL INTERBUDGETARY TRANSFERS AS AN INSTRUMENT OF FINANCIAL INTERACTION BETWEEN REGIONS AND MUNICIPALITIES

Bogomolova A.A.¹,

e-mail: alyona.bg@mail.ru,

¹Vologda Research Center, RAS, Vologda, Russia

Inter-regional and inter-municipal cooperation plays an important role in reducing the socio-economic differentiation of Russian territories. Despite all the available forms of cooperation between regions and municipalities, it should be noted that it is underdeveloped and needs improvement. This article considers such a mechanism of inter-regional and inter-municipal interaction as horizontal inter-budgetary transfers, which are the movement of funds between territories of the same level. The main forms and directions of regional and municipal cooperation, the specifics of horizontal subsidies at the municipal level, as well as the experience of using this mechanism in the framework of inter-regional interaction, in particular during the implementation of infrastructure projects were briefly considered during the investigation. According to the results of the study, the main shortcomings in the use of this mechanism were identified, and a number of measures for its improvement were proposed.

Keywords: interregional cooperation, inter-municipal cooperation, interaction, agreement, horizontal subsidies, region, municipal entity

DOI 10.21777/2587-554X-2022-1-12-18

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № FMGZ-2022-0012 «Факторы и методы устойчивого социально-экономического развития территориальных систем в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды».

Введение

В настоящее время большинство субъектов Российской Федерации вовлечены в деятельность межрегиональных и межмуниципальных ассоциаций и объединений, между ними установлены экономические, культурные и другие связи на основе двусторонних и многосторонних соглашений. Преследуя такие цели, как развитие внешнеэкономических отношений между регионами Российской Федерации, повышение уровня жизни и благосостояния населения, эффективность использования производственной и социальной инфраструктуры регионов, в рамках заключенных соглашений достигаются положительные социально-экономические эффекты. К ним, в частности, можно отнести формирование единого экономического пространства, освоения новых рыночных механизмов, устранение территориальных барьеров для перемещения производственных, инвестиционных и трудовых ресурсов между регионами, развития здоровой конкуренции, увеличения объемов взаимовыгодной торговли, развития и укрепления хозяйственных и социально-культурных связей между участниками сотрудничества, исключение неэффективных финансовых расходов и повышение эффективности взаимодействия не только органов государственной власти регионов, но и их взаимодействие с населением региона по решению вопросов местного значения и т.д. [1; 2].

Поэтому межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество играет одну из важных ролей для сокращения социально-экономического разрыва между субъектами Российской Федерации, тем более в условиях, связанных с новыми «внешними» вызовами, а именно COVID-19, закрытием государственных границ, разрывом существующих хозяйственных и социальных связей.

Направления и формы межрегионального и межмуниципального сотрудничества

Социально-экономическое развитие регионов невозможно только за счет имеющихся у них «внутренних» ресурсов, поэтому привлечение «внешних» ресурсов помогает более полно решать возникающие проблемы по решению вопросов местного значения [1; 3].

Основными направлениями межрегионального и межмуниципального сотрудничества выступают¹:

- инфраструктурные и инвестиционные проекты, которые направлены на создание (строительство) и последующую эксплуатацию новых либо модернизацию и (или) реконструкцию и последующую эксплуатацию существующих объектов инфраструктуры;
- установление прямых связей между хозяйствующими субъектами в целях привлечения инвестиций и внедрения передовых технологий в промышленности, сельском хозяйстве, строительстве и других сферах;
- рациональное и безопасное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, охрана и рациональное использование водных источников, трансграничных вод и их экосистем;
- реализация социальных проектов, например, содействие занятости населения, проведение межрегиональных и межмуниципальных культурных, спортивных и т.п. мероприятий;
- предоставление региональных и муниципальных услуг в сфере образования, транспортного обслуживания населения и др.;
- развитие туристического кластера (строительство и эксплуатация туристско-рекреационных объектов, создание туристических коммуникаций и инфраструктуры);
- участие в выработке документов стратегического планирования, а также схем территориального планирования и т.п.

Основными формами взаимодействия участников межрегионального сотрудничества являются:

¹ Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, разработанные Министерством регионального развития РФ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126480 (дата обращения: 20.02.2022); Модельный закон «О межрегиональном сотрудничестве» принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 29-19 от 31 октября 2007 года) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.docs.cntd.ru/document/902092618> (дата обращения: 25.02.2022).

- участие в ассоциациях экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации;
- соглашения и договоры о межрегиональном сотрудничестве.

Межмуниципальное сотрудничество связано с объединением ресурсов для решения вопросов местного значения и обменом информацией практического характера. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть использованы следующие формы межмуниципального сотрудничества:

- советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации;
- договоры и соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями соседствующих субъектов Российской Федерации, а также договоры и соглашения о внешнеэкономическом и приграничном сотрудничестве, о дружественных (побратимских) отношениях с публично-правовыми образованиями зарубежных стран;
- межмуниципальные некоммерческие организации в форме ассоциаций, автономных некоммерческих организаций или фондов;
- межмуниципальные хозяйственные общества, созданные для решения вопросов местного значения.

При использовании определенной формы сотрудничества не стоит забывать о такой финансовой составляющей, как бюджет, и о его состоятельности. Несоответствующий уровень финансовой обеспеченности, недостаточность доходных источников бюджета, зависимость от вышестоящего уровня, снижение заинтересованности в наращивании налогового потенциала территории и т.д. не позволяет в полном объеме решать вопросы местного значения [4].

Именно поэтому в августе 2019 года были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации с целью совершенствования межбюджетных отношений. Впервые в российское законодательство были введены нормы, которые представляют собой отношения по движению денежных средств из равноправных по правовому статусу территорий, т.е. между субъектами Федерации или муниципальными образованиями. Стоит отметить, что в нормативно-правовых актах нет законодательно закрепленного понятия «горизонтальные субсидии». Чаще всего под ними понимаются²: субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 138.3 БК РФ) и субсидии бюджетам муниципальных образований из местных бюджетов (ст. 142.3 БК РФ; п. 5, ст. 65 ФЗ № 131-ФЗ), либо иные межбюджетные трансферты. Именно в методических рекомендациях, разработанных Министерством финансов Российской Федерации, впервые дается определение понятия «горизонтальные субсидии» [5].

Далее рассмотрим основные условия предоставления горизонтальных субсидий, опыт применения в Российской Федерации, а также основные препятствия при использовании данного механизма в межрегиональном и межмуниципальном взаимодействии и перспективах его развития.

Условия предоставления горизонтальных межбюджетных трансфертов на муниципальном уровне

Горизонтальную субсидию рекомендуется предоставлять в случае, когда несколько (два и более) публично-правовых образования объединяют свои усилия для повышения эффективности выполнения соответствующими органами власти определенных полномочий.

При принятии поправок в законодательные акты Российской Федерации многие эксперты³ отметили эффективность данного механизма, но с учетом того, что не все регионы будут иметь возможность предоставлять горизонтальные субсидии. Способность будет только у «высокообеспеченных» регионов, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 10 % объема собственных доходов консолидированного бюд-

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 10.02.2022).

³ Раскулачивание, или Юрьев день донорам [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.newvz.ru/info/95422.html> (дата обращения: 25.02.2022); Богатые регионы смогут оплачивать расходы регионов победнее [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/16/689951-bogatie-regioni-oplachivat> (дата обращения: 15.02.2022).

жета региона (по состоянию на 2021 г. количество регионов-доноров – всего 13 субъектов), например, федеральные столицы – Москва и Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области, нефтегазовые регионы – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область и, возможно, особые экономические зоны (ОЭЗ) [6].

Согласно методическим рекомендациям⁴, разработанным Министерством финансов Российской Федерации, основной целью предоставления горизонтальных субсидий является софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Основные направления предоставления горизонтальных субсидий дублируют основные направления взаимодействия регионов или муниципалитетов, но в большинстве случаев они направлены на реализацию совместных инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Цели и условия предоставления указанных субсидий устанавливаются соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия. Порядок предоставления горизонтальной субсидии также устанавливает:

– порядок заключения соглашения о предоставлении горизонтальной субсидии (с приложением к нему графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства);

– результаты использования горизонтальной субсидии;

– оценки результатов использования горизонтальной субсидии;

– порядок возврата горизонтальной субсидии в бюджет публично-правового образования, из которого предоставлена горизонтальная субсидия, в случае если публично-правовым образованием, получившим горизонтальную субсидию, допущены нарушения обязательств по достижению результатов использования горизонтальной субсидии и др. [7].

При формулировке цели предоставления горизонтальной субсидии рекомендуется указывать перечень расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется горизонтальная субсидия. При необходимости целесообразно указать перечень предоставляемых услуг и круг их потенциальных потребителей, перечень софинансируемых мероприятий, перечень осуществляемых капитальных вложений в объекты капитального строительства или приобретение объектов недвижимого имущества. В случае предоставления горизонтальной субсидии на софинансирование капитальных расходов уровень софинансирования может определяться в зависимости от участия в инвестиционном проекте или пропорционально доле потенциальных потребителей выгод от реализации проекта, проживающих на территории соответствующего публично-правового образования (например, пропорционально численности населения).

В качестве обязательных для всех горизонтальных субсидий условий их предоставления необходимо установить наличие в бюджете публично-правового образования, которому предоставляется горизонтальная субсидия, бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств в объеме, необходимом для их исполнения, включая размер планируемой к предоставлению горизонтальной субсидии.

Показатели, необходимые для достижения результатов, должны отражать степень выполнения непосредственного результата полномочий. Например, показателем результативности может служить доля фактически оказанных услуг от запланированного объема, доля проведенных мероприятий от числа запланированных и т.д. В качестве показателей результативности также может выступать оценка качества предоставленных муниципальных услуг.

Оценка эффективности использования горизонтальной субсидии должна осуществляться путем сравнения запланированных и фактически достигнутых результатов.

⁴ Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: https://www.minfin.gov.ru/ru/performance/regions/methodology/?id_39=132086-metodicheskie_rekomendatsii_po_predostavleniyu_gorizontalnykh_subsidii_na_munitsipalnom_urovne (дата обращения: 01.02.2022).

Российский опыт применения горизонтальных межбюджетных трансфертов на региональном и муниципальном уровнях

Стоит отметить, что до принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации данная практика предоставления подобных трансфертов имела место на региональном уровне, и на сегодняшний день является весьма немногочисленной. Например, межбюджетный трансферт из бюджета города Москвы бюджету Московской области на период с 2021 по 2023 год составит 3 млрд рублей для ремонта подъездных дорог к садовым товариществам.

Предоставление из бюджета города Москвы в бюджет города Севастополя в рамках Соглашения между Правительством Севастополя и Правительством Москвы 22 млрд рублей на развитие социальной инфраструктуры⁵.

Перечисление из бюджета Московской области иного межбюджетного трансферта⁶ бюджету Краснодарского края в размере 1 млн рублей для выплаты единовременной материальной помощи членам семьи Калашник Марины Александровны в результате авиационной катастрофы (2018 г.), а также 500 тыс. рублей для выплаты единовременной материальной помощи гражданам Российской Федерации, пострадавшим в результате произошедшего в Международном аэропорту «Шереметьево» пожара на борту самолета в 2019 году⁷.

Одним из направлений предоставления горизонтальных субсидий являются инфраструктурные проекты, в рамках заключённого соглашения между Тюменской и Курганской областями для решения вопросов местного значения предусмотрено предоставление в 2020–2021 годах из бюджета Тюменской области в размере 450 млн рублей субсидий в целях софинансирования строительства (реконструкции), модернизации объектов водоотведения Обь-Иртышского бассейна [8].

В рамках Соглашения о взаимодействии по финансированию строительства мостового перехода через реку Вах на автомобильной дороге Нижневартовск – Стрежевой от 28 ноября 2014 г. № НК-Г-110с, Томская область обеспечивает перечисление в бюджет Ханты-Мансийского автономного округа – Югры межбюджетных трансфертов в целях возмещения расходов бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по оплате второго этапа строительства мостового перехода через реку Вах на автомобильной дороге Нижневартовск – Стрежевой. Ежегодный объем финансирования составил 180 350,00 тыс. рублей в период 2016–2021 годов, в 2022 году из бюджета Томской области планируется выделить 180 343,115 тыс. рублей.

Также стоит упомянуть о магистрали «Северного широтного коридора», на строительство которого были выделены бюджетные средства из Ханты-Мансийского автономного округа – Югра, Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области (по программе «Сотрудничество»), а также Томской области, общий размер которых составил 8,9 млрд рублей.

Говоря о муниципальных образованиях, практики применения горизонтальных субсидий мало или она вовсе отсутствует, так как данный механизм является новым и мало проработанным.

С 2020 года в рамках межмуниципального сотрудничества между муниципальными образованиями Тульской области – городом Щёкино и рабочим поселком Первомайский – подписано соглашение

⁵ Соглашение между Правительством Севастополя и Правительством Москвы о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве от 24.11.2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.sev.gov.ru/docs/256/72308> (дата обращения: 25.02.2022).

⁶ Соглашение от 19.02.2018 г. № 21 между Правительством Московской области и Администрацией Краснодарского края о предоставлении иного межбюджетного трансферта из бюджета Московской области бюджету Краснодарского края для выплаты единовременной материальной помощи семье погибшего в результате авиационной катастрофы самолета Ан-148, произошедшей 11.02.2018 в Раменском районе Московской области [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2018-god/26-04-2018-12-37-01-soglashenie-ot-19-02-2018-21-mezhdu-pravitelstvom> (дата обращения: 15.02.2022).

⁷ Соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта из бюджета Московской области бюджету Краснодарского края в целях оказания за счет средств бюджета Московской области мер социальной поддержки семьям граждан Российской Федерации, погибших (умерших) и гражданам Российской Федерации, пострадавшим в результате произошедшего 05.05.2019 в Международном аэропорту «Шереметьево» пожара на борту самолета «Сухой Суперджет 100», следовавшего рейсом № 1462 Москва – Мурманск»: Постановление Правительства Московской области от 08.05.2019 № 89 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/perechen-dogovorov-i-soglasheniy-mo/2019-god/26-06-2019-17-25-23-soglashenie-ot-08-05-2019-89-o-predostavlenii-inog> (дата обращения: 15.02.2022).

о предоставлении в бюджет г. Щёкино «горизонтальной» субсидии в размере 2 млн рублей в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий по решению вопросов местного значения в рамках организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении [9].

Заключение

Несмотря на то, что происходит процесс совершенствования форм и направлений сотрудничества между регионами и муниципальными образованиями, введение механизма горизонтального субсидирования в полной мере ещё не реализовано. Но стоит отметить, что данное направление является перспективной формой взаимодействия. Причинами малочисленной практики применения данного вида межбюджетных трансфертов следует отметить:

- недостаточность упорядочивания такого рода сотрудничества в нормативно-правовых актах федерального, регионального и местного уровней, либо их полное отсутствие;
- недостаточное количество, в некоторых случаях полное отсутствие свободных средств в бюджетах, которые можно направить на реализацию программ межрегионального взаимодействия;
- отсутствие «желания» регионов в реализации совместных проектов или каких-то других форм финансово-хозяйственного взаимодействия;
- возникновение конфликтных ситуаций между участниками соглашения по определению доли участия, в частности, финансового участия, в проектах.

Поэтому на основе изученных нормативно-правовых актов и научной литературы целесообразно предложить следующие мероприятия для совершенствования механизма предоставления горизонтальных субсидий:

- доработать имеющиеся методические рекомендации, расширить спектр действия;
- использовать лучшие практики регионов Российской Федерации, а также зарубежный опыт по применению горизонтальных трансфертов в межрегиональном и межмуниципальном взаимодействии;
- внести поправки в законодательные акты Российской Федерации всех уровней, в частности, законодательно закрепить определение понятия «горизонтальные межбюджетные трансферты».

Список литературы

1. Рубцов Г.Г., Литвиненко А.Н. Роль межрегионального сотрудничества в системе современной региональной экономики РФ // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. – 2019. – Т. 12, № 1. – С. 97–110. – DOI 10.18721/DE.12108.
2. Бутова Т.В., Пухова М.М., Щукин И.А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // Управленческие науки. – 2013. – № 3. – С. 4–15.
3. Секушина И.А. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально-экономическим развитием малых и средних городов // Проблемы развития территории. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 100–118. – DOI 10.15838/ptd.2021.4.114.6.
4. Печенская М.А. Уровень бюджетно-налоговой компетенции территорий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 10. – С. 101–114.
5. Афанасьева Е.Н. Горизонтальные субсидии на муниципальном уровне // Бюджет. – 2021. – № 7. – С. 86–88.
6. Богачева О.В., Феоктистова О.А. «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 24. – С. 55–68.
7. Бурак П.И., Ростанец В.Г., Топилин А.В. Межмуниципальное сотрудничество: необходимость и основные направления развития // Инновации и инвестиции. – 2012. – № 2. – С. 24–28.
8. Лукин Е.В., Ускова Т.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы: монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 148 с.
9. Печенская М.А. Уровень бюджетно-налоговой компетенции территорий // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 10. – С. 101–114.

References

1. *Rubcov G.G., Litvinenko A.N.* Rol' mezhtsional'nogo sotrudnichestva v sisteme sovremennoj regional'noj ekonomiki RF // Nauchno-tekhicheskie vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskie nauki. – 2019. – T. 12, № 1. – S. 97–110. – DOI 10.18721/DE.12108.
2. *Butova T.V., Puhova M.M., Shchukin I.A.* Problemy i perspektivy stanovleniya instituta mezhmunicipal'nogo sotrudnichestva v Rossii // Upravlencheskie nauki. – 2013. – № 3. – S. 4–15.
3. *Sekushina I.A.* Mezhmunicipal'noe sotrudnichestvo kak instrument upravleniya social'no-ekonomicheskim razvitiem malyh i srednih gorodov // Problemy razvitiya territorii. – 2021. – T. 25, № 4. – S. 100–118. – DOI 10.15838/ptd.2021.4.114.6.
4. *Pechenskaya M.A.* Uroven' byudzhetno-nalogovoj kompetencii territorij // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. – 2016. – № 10. – S. 101–114.
5. *Afanas'eva E.N.* Gorizonta'nye subsidii na municipal'nom urovne // Byudzhet. – 2021. – № 7. – S. 86–88.
6. *Bogacheva O.V., Feoktistova O.A.* «Gorizonta'nye» mezhsbyudzhetnye transferty: opyt zarubezhnyh stran i vozmozhnost' primeneniya v Rossii // Finansovaya analitika: problemy i resheniya. – 2015. – № 24. – S. 55–68.
7. *Burak P.I., Rostanec V.G., Topilin A.V.* Mezhmunicipal'noe sotrudnichestvo: neobhodimost' i osnovnye napravleniya razvitiya // Innovacii i investicii. – 2012. – № 2. – S. 24–28.
8. *Lukin E.V., Uskova T.V.* Mezhtsional'noe ekonomicheskoe sotrudnichestvo: sostoyanie, problemy, perspektivy: monografiya. – Vologda: ISERT RAN, 2016. – 148 s.
9. *Pechenskaya M.A.* Uroven' byudzhetno-nalogovoj kompetencii territorij // Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika. – 2016. – № 10. – S. 101–114.