

Проблемы и направления развития системы применения горизонтальных трансфертов в России

Заявка № 1294412

Развитие горизонтального взаимодействия между публично-правовыми образованиями одного уровня власти – одно из актуальных направлений межбюджетной политики как в международной, так и в отечественной практике. Работы по изучению межтерриториального сотрудничества в зарубежных странах (Steiner R. [6], Spahn P.D. [7], Dunford M. [5]) и в России (Климанов В.В. [3], Богачева О.В., Феоктистова О.А. [1], Ирискина О.В. [2], Кузнецова О.В. [4]) зачастую концентрируются на организационно-правовых и институциональных особенностях такого взаимодействия, тогда как финансовой стороне уделяется меньше внимания. Цель исследования – анализ используемых субъектами РФ, муниципальными образованиями бюджетных инструментов для горизонтального взаимодействия и выработка предложений по расширению их применения.

Распространенность межтерриториальной кооперации как в развитых странах (Германия, Дания, Швейцария и др.), так и в странах СНГ (Казахстан, Кыргызстан) обусловлена преимуществами совместного решения вопросов: экономия от эффекта масштаба, повышение доступности услуг для населения менее обеспеченных территорий, оптимизация административных расходов, территориальное развитие. Используемые в мировой практике организационные формы и финансовые инструменты для такого взаимодействия пока только ограниченно применяются в России. Так, наиболее популярные формы взаимодействия – агломерации, совместные проекты, межтерриториальные организации требуют институционализации и более полного нормативного регулирования в России. Кроме того, субъектам РФ и муниципальным образованиям требуется методологическая поддержка по организационно-правовым вопросам реализации взаимодействия, включая его финансовое обеспечение.

Финансовую основу межтерриториального взаимодействия, как правило, составляют горизонтальные межбюджетные трансферты, заемные бюджетные средства, предоставляемые публично-правовыми образованиями (ППО) друг другу, а также взносы в общий фонд, создаваемый при кооперации нескольких ППО. Дополнительное изучение мирового опыта показало также успешность использования моделей межбюджетного выравнивания, в которых бюджетные средства наиболее обеспеченных регионов перераспределяются менее богатым без централизации в национальном бюджете (Германия, Швейцария, Дания, Швеция, Австралия).

В России накопленный опыт горизонтального взаимодействия ППО пока менее масштабен, чем в других странах, а перечень используемых для этого форм и финансовых инструментов уже. Среди регионов и муниципалитетов наиболее распространены ассоциативные формы сотрудничества (ассоциации, союзы и иные объединения), которые не направлены на предоставление услуг и выполняют скорее информационно-презентационную функцию. Вследствие пробелов в нормативном правовом регулировании и недостаточном методологическом сопровождении слабо развиты формы, предполагающие финансовое взаимодействие участников (фонды, межтерриториальные организации, совместные проекты).

Несмотря на расширение доступного регионам (муниципалитетам) перечня инструментов для горизонтального сотрудничества (за счет дополнения Бюджетного кодекса РФ положениями о субсидиях и бюджетных кредитах между субъектами РФ (между муниципальными образованиями)), в нормативных правовых актах нижестоящих уровней

отсутствуют упоминания данных форм. На практике два указанных инструмента используются скорее как исключение: субъекты РФ предпочитают предоставлять иные межбюджетные трансферты при сотрудничестве с другими субъектами РФ, а горизонтальные бюджетные кредиты с момента их внедрения использовались 1 раз на местном уровне в Ленинградской области.

Для масштабирования и развития применения доступных регионам (муниципалитетам) финансовых инструментов (горизонтальные межбюджетные трансферты, горизонтальные бюджетные кредиты) предлагается:

- развитие института межтерриториального взаимодействия посредством формирования и детализации федерального регулирования (принятие федерального закона об агломерациях, внесение изменений в федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ);
- расширение федеральной методологической поддержки субъектов РФ и муниципальных образований по вопросам межтерриториального взаимодействия, применения горизонтальных субсидий, горизонтальных бюджетных кредитов;
- создание информационной платформы, аккумулирующей региональную и муниципальную практику горизонтального взаимодействия;
- создание стимулов интенсификации межтерриториального взаимодействия, согласующегося с национальными приоритетами;
- приоритизация развития межмуниципального сотрудничества как альтернативы укрупнению муниципалитетов, реализация пилотных проектов для сравнения эффективности этих подходов.

Источники и литература

- 1) Богачева О.В., Феоктистова О.А. «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2015. - №24 (258).
- 2) Ирискина О.В. Современные формы управления межмуниципальным сотрудничеством в Российской Федерации // Изв. Сарат. ун-та Нов. сер. Сер. Социология. Политология. - 2010. - №2.
- 3) Климанов В. В. Инструменты межрегионального взаимодействия в системе государственного управления / В. В. Климанов, С. М. Казакова, В. А. Яговкина. // Регионология. – 2021. – Т. 29, № 2. – С. 250–282.
- 4) Кузнецова О.В. Межрегиональное сотрудничество в России: перспективы кооперации региональных властей // Региональные исследования. - № 1(63). - 2019. - С. 16-25.
- 5) Area Development and Policy: An Agenda for the 21st Century / M. Dunford, Yu. Aoyama, C. C. Diniz [et al.] // Area Development and Policy. – 2016. – Vol. 1, issue 1. – Pp 1-14.
- 6) Steiner R. The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland // Public Management Review. - 2003. - Vol. 5. - № 4.
- 7) Spahn P.D. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries. OECD. – 2012. - 58 p. - URL: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Conditioning-Intergovernmental-Transfers-paper.pdf>.