

**Я.В. Трофимова**

*к.э.н., доцент, старший научный сотрудник, Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр РАН (Уфа)*

## ИНСТИТУТ ДОТАЦИЙ В РОССИИ<sup>1</sup>

**Аннотация.** Институт дотаций с точки зрения теории общественного выбора представлен как механизм формирования согласительных решений государственными и муниципальными органами власти, зависящий от законодательных и местных инициатив. Характеристика процесса предоставления дотаций представлена с помощью концептов, введённых в работах Д. Норта, О. Уильямсона, Д. Коммонса. Выделены индикаторы оценки качества российского института дотаций органов местного самоуправления. На основе выборочных данных по пятидесяти регионам России в 2019–2024 гг. проведена оценка качества работы рассматриваемого института. Выделены признаки адаптации института дотаций к внешним факторам с начала 2000-х гг. по настоящее время. Несмотря на соблюдение жёстких бюджетных ограничений, наблюдается снижение прозрачности, растут неопределённость и транзакционные издержки. В результате происходит размывание общественного капитала, что ослабляет стимулы к развитию собственных источников доходов у местных органов власти, создаёт возможности для коррупции и волонтаризма, формирует негативное мнение в обществе о процессе распределения трансфертов. Необходимы изменения существующих процедур дотирования со стороны федеральных и региональных органов и переход к более эффективному институциональному дизайну процесса предоставления дотаций муниципалитетам.

**Ключевые слова:** институты, дотации, прозрачность, стабильность, регионы, муниципалитеты.

JEL: B25, B52, H71, H77, H81

УДК: 332.14, 338.242

DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2025\_3\_25\_37

© Я.В. Трофимова, 2025

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2025

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Трофимова Я.В. Институт дотаций в России // Вопросы теоретической экономики. 2025. №3. С. 25–37. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2025\_3\_25\_37.

FOR CITATION: Trofimova Ya. Institution of Subsidies in Russia // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2025. No. 3. Pp. 25–37. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2025\_3\_25\_37.

## Введение

Система межбюджетных отношений 1994 г. создала предпосылки для перехода от «договорного» распределения объёмов финансовой помощи субъектам Федерации к единым правилам формализованного распределения. При этом формульный подход к распределению дотаций между муниципалитетами, внедряемый в регионах с начала 2000-х годов, сохраняет прежнюю инерцию. И если на федеральном уровне в результате оказания финансовой помощи бюджетная обеспеченность регионов выравнивается<sup>2</sup>, то на уровне регионов разрыв между муниципалитетами сохраняется и даже усиливается.

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00571-25-00 на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг.

<sup>2</sup> Разрыв бюджетной обеспеченности между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами в 2024 г. составлял 6,1 раза. Механизм предоставления дотаций позволил сократить этот разрыв до 2,8 раз // Электронный бюджет URL: <https://www.budget.gov.ru/Регионы/> (дата обращения: 02.05.2025). Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 02.05.2025).

Результаты распределения финансовой помощи, согласно теории общественного выбора, представляют собой итог согласования интересов групп индивидов с учётом структуры их предпочтений и конституционных правил. Система конституционных правил (законов) — это не только общественное благо, но и общественный капитал, отдача от которого в виде роста стабильности межиндивидуальных взаимоотношений со временем повышается. Вместе с тем общественный капитал на практике может быть потерян навсегда, если он был однажды размыт [Бьюкенен, 1997. С. 369].

Размывание общественного капитала в мировой практике связано с лоббированием интересов, логроллингом и т.д., а в Российской Федерации, после распада СССР, — с переговорами (торгом) центра и регионов. Так, чрезмерная персонифицированность федеральных отношений, зависевшая от личности регионального лидера и его личных отношений с центром, допускала нарушения общего порядка в политической и бюджетной сферах [Лексин, 2002. С. 14]. Отсутствие достаточно защищённого в правовом отношении деления базы налогов по уровням бюджетной системы приводило к стихийному и конфликтному переделу доходной базы в пользу отдельных субъектов Федерации [Экономическая безопасность..., 2005. С. 446]. В современной российской практике финансово-бюджетных отношений сохранилась система согласительных комиссий, которая предусматривает обсуждение проектов муниципальных бюджетов, включая распределение дотаций, с участием представителей министерства финансов региона и муниципалитетов, депутатов законодательного собрания.

Последствиями размывания общественного капитала становятся рост недоверия к бюджетному механизму, а в конечном итоге отчуждение человека от государства и институциональный «склероз» экономики [Олсон, 2012. С. 206]. Неопределённость работы института трансфертов приводит к росту коррупции [Fabre, Sangnier, 2025; He X., Zhang, 2024], навязыванию определённой политики и идеологии на местах [Kang Y., Lee D., Min S., 2025; Muraközy B., Telegdy Á., 2016].

Для состояния российских институтов характерна низкая эффективность [Аузан, Лепетиков, Ситкевич, 2022. С. 25], включая слабость гражданских институтов, коррумпированность региональных администраций, бездействие муниципалитетов — получателей трансфертов [Bird, 2011. P. 20; Зуйкина, 2013. С. 266]. Исследователи отмечают неспособность формальных институтов развития превратить регионы в центры роста [Сорокина, 2023. С. 395], указывают на непрозрачность и сложность оценки налоговых нормативов по муниципалитетам [Бухарский, Лавров, 2020. С. 29], подчеркивают дискуссионность решений в рамках института дотаций [Омелехина, 2017. С. 87]. И тем не менее процесс дотирования местного самоуправления пока не стал полноценным предметом институциональных исследований<sup>3</sup>.

В данной статье сделана попытка, используя институциональный анализ, охарактеризовать изменения качества формального института<sup>4</sup> предоставления дотаций муниципалитетам России.

<sup>3</sup> Оценка дотационного механизма на уровне муниципалитетов присутствует в виде ряда частных показателей в Рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных URL: <https://www.nifi.ru/ru/rating>, а также в региональных методиках осуществления мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

<sup>4</sup> В данной статье под институтами понимается «множество ограничений поведения в форме правил и регуляций, множество процедур обнаружения отклонений... и множество... норм, которые ограничивают способы, которыми правила и регуляции специфицируются и принуждаются к исполнению» [North, 1984. P. 8].

## Институт дотаций и его свойства

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Федерации предоставляются местным бюджетам в форме дотаций, субсидий, субвенций<sup>5</sup>. Создание института дотаций соответствует одному из базовых сценариев формирования институтов — принудительному введению института органами власти [Тамбовцев, 2024. С. 9]. Предоставление дотаций — формальный институт, обладающий свойствами институциональных соглашений (контрактов) и распределительных сделок (табл. 1).

Таблица 1

### Характеристика института предоставления дотаций

Классификационный признак	Виды институтов	Институт предоставления дотаций
Кто выступает гарантом использования правил (иначе каков механизм принуждения к исполнению)? [Норт, 1997. С. 18]	<ul style="list-style-type: none"> <li>формальные — правила, созданные людьми;</li> <li>неформальные — общепринятые условности и кодексы поведения</li> </ul>	Формальный институт, гарантом которого выступают контрольно-счётные органы субъекта РФ; органы государственного финансового контроля
Институты, с которыми взаимодействует субъект (уровень бюджетной системы) [Williamson, 1995. P. 28]	<ul style="list-style-type: none"> <li>институциональные соглашения (контракты);</li> <li>институты, формирующие институциональную среду</li> </ul>	Институциональные соглашения — предоставление дотаций предусматривает заключение с местными властями соглашения с ограничениями: местные власти обязаны принимать меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов
Отношение к движению прав собственности [Commons, 1934. Pp. 68–69]	<ul style="list-style-type: none"> <li>рыночные сделки (bargaining);</li> <li>административные сделки (managerial);</li> <li>распределительные сделки (rationing)</li> </ul>	Распределительные сделки: предоставление дотаций предполагает переговоры по достижению соглашения между органами власти, в том числе региональными органами, наделёнными полномочиями по установлению порядка и объёма дотаций на выравнивание обеспеченности поселений, районов; замене дотаций дополнительными нормативами отчислений по НДС по согласованию с местными властями и т.д.

Источник: составлено автором на основе положений Бюджетного Кодекса РФ от 31.07.1998. № 145-ФЗ.

Для распределительных сделок характерны элементы конфликта, зависимости и порядка между сторонами [Селигмен, 1968. С. 73], поэтому создание института трансфертов требует установления и соблюдения прежде всего бюджетных ограничений на расходование денежных средств из бюджета. Финансовые ограничения в форме предельно допустимых расходов предотвращают возможный конфликт между уровнями власти за использование ограниченных ресурсов, учитывая сложившуюся структуру власти (иначе взаимозависимость уровней) и порядок распределения средств (рис. 1).

Опираясь на свойства соглашений (контрактов) — простота, полнота и определённости [Норт, 1997. С. 74], — можно выделить такие индикаторы качества института дотаций, как прозрачность (иначе — простота и полнота) и стабильность (определённость) (табл. 2). Оценка индикаторов в баллах согласно шкале позволяет получить их

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ, ст. 135–136.

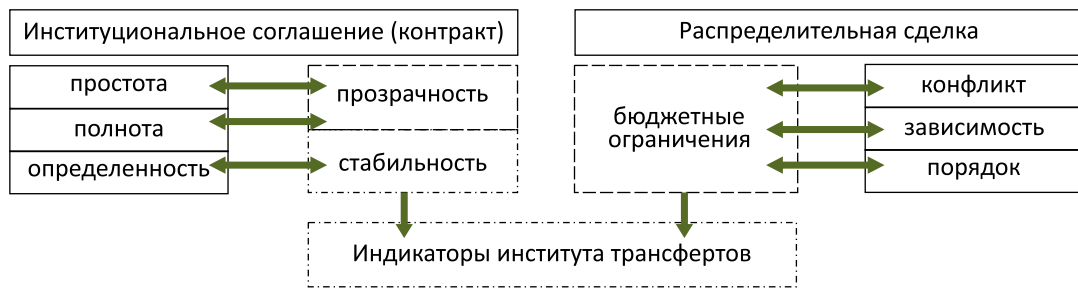


Рис.1. Соответствие свойств «соглашения» и «сделки» индикаторам института трансфертов

Источник: составлено автором.

Таблица 2

## Индикаторы института дотаций и их связь с качеством института

Характер индикатора	Индикаторы основного уровня	Индикаторы низового уровня	Влияние на качество института
Индикаторы организации института	Бюджетные ограничения	установление на федеральном уровне общих принципов, требований к предоставлению дотаций муниципалитетам	повышает качество
		утверждение законом о бюджете региона всего объёма финансовой помощи отдельным муниципалитетам (в абсолютных цифрах)	повышает качество
		наличие федеральных (общих рекомендуемых) и региональных (частных обязательных) формульных правил предоставления дотаций муниципалитетам	повышает качество
		наличие процедурных правил, включая региональные методики предоставления дотаций муниципалитетам	повышает качество
Индикаторы качества института	Стабильность	допустимость (лёгкость) внесения изменений в региональное законодательство, методологию, терминологию межбюджетных отношений	снижает качество*
		частота внесения изменений в федеральное и региональное законодательство, методологию, терминологию межбюджетных отношений	снижает качество*
		предсказуемость объёма и принципов распределения трансфертов на долгосрочную перспективу	повышает качество
	Прозрачность (открытость)	доступность обществу исходных данных, используемых в расчёте дотаций	повышает качество
		воспроизводимость формул расчёта дотаций	повышает качество
		возможность сравнительного анализа показателей бюджетной обеспеченности муниципалитетов регионов	повышает качество

\* снижение качества института дотаций в силу лёгкости и частоты изменений в законодательстве и методиках обусловлены прежде всего увеличением рыночных транзакционных издержек (см. классификацию в [Шаститко, 2010. С. 232]), причём рост транзакционных издержек зависит от статуса нормативно-правового акта: чем статус выше, тем выше затраты [Cooter, 2000. P. 2]. Кроме того, появляются транзакционные издержки ведения переговоров (например, относительно сумм выделяемых дотаций муниципалитету) и издержки предварительного (до контрактного) и постконтрактного характера [Капелюшников, 1990]. Для оценки качества института дотаций используем выборку из пятидесяти регионов России, учитывая региональное законодательство, региональные методики и расчёты распределения дотаций по муниципалитетам за 2019–2024 г. (использовались открытые данные министерств финансов регионов за 2019–2024 гг.).

Источник: составлено автором.

количественное значение<sup>6</sup>, изменение значений во времени — сделать вывод о направлениях трансформации института. Отклонения от пороговых значений индикаторов «вниз» соответствуют ухудшению качества института. Высокое качество института свидетельствует о том, что бюджетные ограничения, стабильность и прозрачность соблюдаются.

## Процесс предоставления дотаций муниципалитетам и его институциональные характеристики

Дотации регионам в отдельных федеральных округах соответствуют бюджетным ограничениям федерального и регионального уровней. При этом региональное законодательство, включая используемые методики, опирается на разную терминологию, разные методы оценки бюджетной обеспеченности территорий; структуру индексов оценки; а также предусматривает создание различных фондов финансовой поддержки муниципалитетов [Барбашова, 2019. С. 44] в составе региональных и местных бюджетов.

Так, в отличие от федерального механизма выравнивания обеспеченности регионов, в котором одним из основных показателей выступает налоговый потенциал региона<sup>7</sup>, на региональном уровне федеральное правительство рекомендует использовать также понятие доходного потенциала муниципалитетов<sup>8</sup>. Однако в большинстве регионов сохраняется терминология 1990-х гг., основанная на понятии налогового потенциала. Исключения составляют Ростовская область, где используется «доходный потенциал»; Белгородская и Тульская области, Республика Чувашия — «условный налоговый потенциал», Республика Башкортостан — прогнозируемый размер потенциальных налоговых доходов, Калужская область — налоговый ресурс<sup>9</sup>.

В большинстве методик преобладает метод репрезентативной налоговой системы (Приложение 1), несмотря на то, что метод исторических данных и метод макроэкономических показателей с точки зрения точности расчёта дают схожие результаты [Арлашкин, 2020. С. 61]. В ряде регионов (Республика Карелия, Ростовская область) предусмотрена возможность частичного отхода от формального подхода за счёт учёта в оценке обеспеченности муниципальных образований (МО) результатов инвентаризации реестров расходных обязательств МО, что снижает прозрачность расчётов.

Наибольшие различия отмечаются в структуре налогового потенциала МО<sup>10</sup>, который чаще всего состоит из четырёх-пяти налогов, реже — двух (Новгородская, Оренбургская, Магаданская области) или — максимум — девяти налогов (Архангельская область). Схема оценки и структура потенциала муниципальных районов, городских округов, поселений обычно совпадает, исключения составляют Волгоградская и Липецкая области, Республика Мордовия. В потенциале муниципалитетов преобладают доходы от НДФЛ (около 70%) и упрощённой системы налогообложения (УСН) (около 17%), при этом удельный вес остальных налоговых и неналоговых доходов незначителен (менее

<sup>6</sup> Более подробно о методике оценки института дотаций и её апробации на примере регионов Приволжского федерального округа [Трофимова, 2025б].

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004. №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ». Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_86148](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86148)

<sup>8</sup> Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях от 29.11.2023 г. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_463106](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_463106)

<sup>9</sup> Более подробно: [Трофимова, 2025а].

<sup>10</sup> Под налоговым потенциалом в большинстве методик, как правило, подразумевается потенциальная способность муниципалитетов генерировать бюджетные доходы, которая зависит от экономической структуры и состояния налоговых баз муниципалитетов.

13%) по данным 2019–2022 гг.<sup>11</sup> (Приложение 2). Очевидно, что применение двух-трёх основных налогов, формирующих налоговый потенциал, в силу упрощения расчётов сократит рыночные транзакционные издержки, позволит воспроизводить формулы расчёта и проводить сравнительный анализ внешним экспертам, что соответственно повысит прозрачность института.

Региональное законодательство и региональные методики института дотаций адаптируются к изменениям федерального законодательства (например, отмена единого налога на вменённый доход с 2022 г. потребовала изменить расчёт) и местным инициативам. В частности, в законы «О бюджетном процессе в Саратовской области» изменения вносились более двадцати раз с момента его принятия в 2008 г. по настоящее время, «О межбюджетных отношениях в Рязанской области» — более сорока раз с 2005 г., «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия» — более шестидесяти раз с 2005 г.<sup>12</sup> и т. д.

Пересмотр методик позволяет более точно оценить доходные возможности муниципалитета, однако приводит к усложнению расчётов: увеличивается число налогов в расчёте (например, в Калининградской области количество налогов в 2019 г. в расчёте составляло четыре, в 2022 г. — семь); расширяется количество этапов выравнивания доходов, соответственно растут транзакционные издержки поиска информации, дополнительного контроля расчётов. В методике Республики Марий Эл потенциал МО уменьшается на величину отрицательного трансферта, в Тверской области — на расходы по вновь построенным социальным объектам согласно адресной инвестиционной программе. В Ивановской области предусмотрено выделение дотаций поселениям, учитывая сокращение в них численности населения. В Кировской области возможно ежегодное изменение правительством области при составлении проекта бюджета области перечня налогов, формирующих потенциал МО. В Ярославской, Владимирской, Калининградской, Самарской областях перечень налоговых доходов, входящих в потенциал МО, в методиках не определён. В Челябинской области перечень налогов остаётся открытым (в нём выделены прочие налоги).

Таким образом, в бюджетном процессе присутствуют институциональные изменения, генерируемые федеральными и региональными органами управления. С момента принятия региональных методик в начале 2000-х гг. по настоящее время индикаторы стабильности и прозрачности показывают снижение качества института дотаций в регионах, в том числе за счёт роста рыночных транзакционных издержек: появляются издержки ведения переговоров (условия выделения средств, внесение изменений в эти условия), растут предварительные транзакционные издержки: из-за пересмотра методик увеличиваются издержки поиска (дополнительной) информации; из-за дополнительного контроля за расчётами — издержки защиты прав собственности, вероятны издержки оппортунистического поведения (иначе — возможность «вымогательства»).

<sup>11</sup> Полученные данные по выборке примерно соответствуют фактической структуре налоговых доходов всех МО в 2022 г.: НДФЛ 64,2% и налоги на совокупный доход 15,2%. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 г. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/) (дата обращения: 02.03.2025).

<sup>12</sup> Закон Саратовской области от 20.12.2005 г. №137-ЗСО «О межбюджетных отношениях в Саратовской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/933008233> (дата обращения: 10.03.2025); Закон Республики Карелия от 01.11.2005 г. №915-ЗПК «О межбюджетных отношениях в Республике Карелия». URL: <https://docs.cntd.ru/document/919320388> (дата обращения: 10.03.2025); Закон Рязанской области от 02.12.2005 г. №131-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802043719> (дата обращения: 10.03.2025).

## Заключение

Институт дотаций представляет собой формальный институт, обладающий чертами институциональных соглашений и распределительных сделок. С позиций институционального анализа правила предоставления дотаций — это согласительный механизм формирования решений государственными и муниципальными органами власти, который во многом зависит от законодательных и местных инициатив. Согласительный характер в системе административных процедур — объективная необходимость, поскольку объём выделяемых финансовых ресурсов региону ограничен. Вместе с тем последствия размывания общественного капитала, которые возникают из-за постоянного изменения «правил игры», крайне негативны для общества не столько из-за роста рыночных транзакционных издержек, сколько из-за возможного социального недовольства. Нестабильность и непрозрачность института дотаций воспринимается населением как причина сохранения разрыва в доходах (бюджетной обеспеченности) муниципалитетов и, соответственно, неравенства в количестве и качестве предоставляемых общественных услуг.

В настоящее время, благодаря бюджетным ограничениям, а также многообразию регионального инструментария (подходы, термины, методы оценки), в регионах России сложился институт дотаций, отвечающий условиям фискальной децентрализации. Начиная с 2000-х гг. механизм выделения дотаций в 50-ти регионах России постоянно адаптируется к изменениям внешней среды в виде федеральных решений и местных инициатив, что негативно отражается на его качестве.

Во-первых, снижается стабильность института дотаций. Так, региональные методики часто и легко пересматриваются в сторону усложнения расчётов, увеличивая потребность в дополнительной информации (расширяется перечень показателей и исходных данных). Соответственно, растут транзакционные издержки поиска дополнительной информации. Для местных органов власти и общества снижается предсказуемость результата распределения трансфертов и повышается неопределённость процесса бюджетного планирования, возникают транзакционные издержки оппортунистического поведения. При этом, несмотря на многовариантность расчёта потенциала, лишь два налога (НДФЛ и УСН) являются по-настоящему важными для расчётов.

Во-вторых, снижается прозрачность процесса распределения дотаций: отсутствие открытых данных (например, показателей, входящих в потенциал в ряде регионов [Трофимова, 2022. С. 103]), усложнение расчётов (увеличение уровней выравнивания и количества показателей) снижают воспроизводимость формул; многообразие методов затрудняют сравнительный анализ и контроль за распределением ресурсов<sup>13</sup>, в итоге повышаются транзакционные затраты разных форм, включая федеральные и региональные издержки администрирования. При частичном отходе от основной модели, описываемой формулами, выделение трансфертов становится непрозрачным, начинают доминировать неявные правила (т. е. вероятны издержки оппортунистического поведения).

Указанная тенденция означает, что снижаются возможности для развития регионов: несмотря на сохранение фискальной децентрализации территорий, сокращается самостоятельность муниципалитетов в выборе политики развития (регионы самостоятельно завышают либо занижают потенциал муниципалитетов, корректируя формулу расчёта<sup>14</sup>); повышается риск коррупции со стороны вышестоящих властей при предоставлении дотаций

<sup>13</sup> Хотя «...неэффективный контроль над соблюдением контрактов — фактор стагнации в прошлом и причина низкого уровня развития (страны)...» [Норт, 1997. С. 76].

<sup>14</sup> Например, невключение региональными властями неналоговых доходов в формулу расчёта потенциала стимулирует местные власти развивать те виды деятельности муниципалитета, которые приносят неналоговые доходы в бюджет.

и волонтаризма на местах. В итоге складывается негативное общественное мнение о бюджетном процессе и деятельности региональных органов власти в целом.

Вопрос о возможностях повышения качества института дотаций остается дискуссионным. На наш взгляд, чтобы восстановить стабильность института на федеральном уровне необходимо закрепить ограничения на ежегодное внесение изменений в региональное законодательство, регулирующее предоставление дотаций; чтобы усилить прозрачность института — на региональном уровне определить состав потенциала муниципалитетов в виде двух-трех основных налогов (НДФЛ, УСН, налог на имущество физических лиц); обязать региональные органы власти своевременно и в полном объеме размещать на интернет-платформах исходные данные и показатели оценки, используемые для распределения дотаций. Это позволит, по крайней мере, приостановить размывание общественного капитала местного самоуправления.

## Приложение 1

Налоговый потенциал МО регионов по региональным методикам оценки бюджетной обеспеченности муниципалитетов, 2024 г.

№	Регионы	НДФЛ	ЕСХН	Налог на имущество физических лиц	Налог на имущество организаций	Земельный налог	УСН	Патентная система	Акцизы	Госпошлина	НДПИ	Транспортный налог	Налог на прибыль организаций	Итого (количество налогов в составе потенциала МО)	РНС
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
1	Амурская область	+	+	+		+	+	+	+					7	
2	Астраханская область	+	+				+	+	+	+				6	+
3	Архангельская область	+	+	+		+	+	+	+	+		+		9	
4	Белгородская область	+	+	+	+	+	+							6	
5	Брянская область	+	+					+						3	
6	Воронежская область	+	+				+	+						4	+
7	Волгоградская область <sup>a</sup>	+	+	+		+	+	+						6	
8	Вологодская область	+		+		+		+						4	
9	Забайкальский край	+		+		+	+				+			5	+
10	Ивановская область	+	+				+	+		+	+			6	
11	Калининградская область	+	+	+	+	+	+	+						7	
12	Калужская область	+			+		+							3	+
13	Камчатский край	+	+		+								+	4	+
14	Кировская область	+		+	+	+	+							5	

Продолжение табл. со с. 32

№	Регионы	НДФЛ	ЕСХН	Налог на имущество физических лиц	Налог на имущество организаций	Земельный налог	УСН	Патентная система	Акцизы	Госпошлина	НДПИ	Транспортный налог	Налог на прибыль организаций	Итого (количество налогов в составе потенциала МО)	РНС
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
15	Костромская область	+					+	+						3	+
16	Краснодарский край	+	+		+		+	+		+			+	7	
17	Ленинградская область (МР)	+					+	+						3	+
18	Липецкая область <sup>б</sup>	+	+	+		+		+						5	+
19	Магаданская область	+					+							2	+
20	Мурманская область	+					+	+	+					4	+
21	Ненецкий АО	+	+					+	+	+				5	
22	Нижегородская область	+		+		+	+	+						5	+
23	Новгородская область	+					+							2	+
24	Омская область	+	+	+		+	+	+		+				7	
25	Оренбургская область	+					+							2	+
26	Орловская область	+	+	+		+	+	+		+				7	+
27	Пензенская область <sup>в</sup>	+	+	+		+	+	+	+					7	+
28	Пермский край	+		+		+	+							4	+
29	Приморский край	+		+		+	+							4	
30	Псковская область	+		+		+	+	+	+	+				7	
31	Республика Адыгея	+	+	+	+	+	+		+		+			8	
32	Республика Башкортостан	+		+		+								3	
33	Республика Калмыкия	+	+				+	+						4	+
34	Республика Карелия	+		+		+								3	
35	Республика Марий Эл	+	+					+		+				4	+
36	Республика Мордовия	+	+	+		+	+	+		+				7	+
37	Республика Удмуртия	+		+		+								3	+
38	Ростовская область	+	+	+		+	+	+		+		+		8	+
39	Рязанская область	+		+		+	+	+						5	

Окончние табл. со с. 32

№	Регионы	НДФЛ	ЕСХН	Налог на имущество физических лиц	Налог на имущество организаций	Земельный налог	УСН	Патентная система	Акцизы	Госпошлина	НДПИ	Транспортный налог	Налог на прибыль организаций	Итого (количество налогов в составе потенциала МО)	РНС
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
40	Самарская область	+	+	+		+	+	+						6	+
41	Саратовская область	+	+	+		+		+	+					6	+
42	Смоленская область	+	+				+				+			4	+
43	Тамбовская область	+		+		+								3	+
44	Тверская область	+	+	+		+	+	+						6	
45	Томская область	+		+		+	+							4	
46	Тульская область	+	+	+		+	+							5	
47	Челябинская область	+		+		+	+				+			5	
48	Ульяновская область	+	+	+		+	+	+		+	+			8	+
49	Ямало-ненецкий АО	+					+							2	+
50	ХМАО	+					+	+	+					4	
	Количество регионов, в которых налог входит в состав потенциала МО	50	27	31	7	31	39	30	10	12	6	2	2		27
	Итого по регионам:														
	mean													5	
	mode													4	
	median													5	
	min													2	
	max													9	

<sup>a</sup> перечень только для городских округов;<sup>b</sup> перечень только для муниципальных округов;<sup>в</sup> РНС используется для всех налогов, кроме акцизов.

Сокращения: «+» означает, что поступления по данному налогу входят в налоговый потенциал муниципалитетов данного региона; РНС — репрезентативная налоговая система, УСН — налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, Патентная система — налог, взимаемый в связи с применением патентной системы, ЕСХН — единый сельскохозяйственный налог, МО — муниципальное образование, МР — муниципальный район.

Источник: составлено автором по данным сайта Консорциум. Кодекс (электронный фонд актуальных правовых и нормативно-технических документов). URL: <https://docs.cntd.ru>

## Приложение 2

Структура налогового потенциала МО, %<sup>15</sup>

№	Регионы	НДФЛ	ЕНВД до 2022 г.	ЕСХН	НИФЛ	Налог на имущ. орган.	Земельный налог	УСН	Патентная система	Акцизы	Госпошлина	НДПИ	Транспортный налог	Неналоговые доходы
<b>2019 год</b>														
1	Пензенская область	68,3	5,8	0,8	7,2		13,3			4,6				
2	Республика Марий Эл	51,1	36,6	1,2					3,6		7,6			
3	Республика Карелия	80,3	8,9	2,6			8,2							
<b>2021 год</b>														
4	Нижегородская область	62,9						30,5	5,6					
5	Республика Башкортостан	68,0	1,8		12,0		18,0							
6	Ивановская область	93,2						6,8						
7	Брянская область	84,2	4,4	1,7					9,7					
8	Республика Чувашия	83,4	4,8							4,1	7,6			
9	Самарская область	68,4		0,5	10,5		14,5	5,6	0,5					
<b>2022 год</b>														
10	Республика Карелия	85,7			2,8		6,0							5,5
11	Республика Чувашия	87,4								4,9	7,7			
12	Калининградская область	43,3	7,7	3,4	4,5	11,4	8,7	13,3	0,5					7,3
13	Калужская область	52,5				3,8		43,8						
14	Кировская область	63,0			5,5	7,6		19,1						
15	Костромская область	79,8						16,9	3,3					
16	Новгородская область	88,6						11,4						
17	Омская область	62,2		3,4	4,0		12,3	13,0	2,3		2,8			
18	Пермский край	69,9			5,2		13,2						11,7	
19	Саратовская область	78,4		2,7	7,0		9,2		2,7					
20	Смоленская область	86,5		0,2				12,4				0,9		
21	Тверская область	68,9			4,8			9,5	3,7					

*Примечание:* % определяется как доля налога в налоговом потенциале муниципалитетов региона (взятом за 100%), используемом для расчёта бюджетной обеспеченности МО.

Сокращения: ЕНВД — единый налог на вмененный доход, НИФЛ — налог на имущество физических лиц, НДПИ — налог на добычу полезных ископаемых.

*Источник:* составлено автором по данным сайтов министерств финансов регионов.

<sup>15</sup> Выборка ограничена открытыми данными министерств финансов регионов. Проблемы, связанные с полнотой и несвоевременностью размещения данных [Трофимова, 2022. С. 103].

## ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- Аузан А.А., Лепетиков А.Д., Ситкевич Д.А. (2022). Колея и маятник: влияние ловушки предшествующего развития на динамику институциональных изменений [Auzan A.A., Lepetikov A.D., Sitkevich D.A. (2022). Track and Pendulum: Impact of the Past Dependence Problem on the Dynamics of Institutional Change] // *Вопросы теоретической экономики*. №1. С. 24–47.
- Арлашкин И.Ю. (2020). Сравнительная оценка подходов к расчёту налогового потенциала регионов [Arlashkin I.Yu. (2020). Comparative assessment of approaches to calculating tax potential of regions] // *Финансовый журнал*. Т. 12. № 1. С. 58–67.
- Барбашова Н.Е. (2019). Использование единой методики при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований [Barbashova N.E. (2019). Use of a unified methodology in equalising fiscal capacity of municipalities] // *Финансовый журнал*. №1. С. 44–55.
- Бухарский В.В., Лавров А.М. (2020). Жёсткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов [Bukharskiy V.V., Lavrov A.M. (2020). Tight Budget Constraints: Theoretical Foundations and Problems of Russian Cities] // *Вопросы государственного и муниципального управления*. №1. С. 7–40.
- Бьюкенен Дж. (1997). Границы свободы. Между анархией и Левиафаном [Buchanan J. M. (1997). The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan] // Бьюкенен Дж. (1997). *Сочинения*. Т. 1. — М.: Таурис Альфа. С. 207–444.
- Зуйкина А.С. (2013). Межбюджетные трансферты: рамки для взаимодействия региона и муниципалитетов (на примере Пермского края) [Zuykina A.S. (2013). Interbudgetary transfers: a framework for interaction between the region and municipalities (on the example of Perm Krai)] // *Современный город: власть, управление, экономика*. Т. 1. С. 263–272.
- Капелюшников Р.И. (1990). Экономическая теория прав собственности [Kapelyushnikov R.I. (1990). Economic Theory of Property Rights]. — М.: ИМЭМО.
- Лексин В.Н. (2002). Бюджетная децентрализация: система понятий в контексте мирового опыта [Leksin V.N. (2002). Fiscal decentralisation: a system of concepts in the context of global experience] // *Бюджетный федерализм и финансовое управление на местном уровне: Мат-лы конф. Мирового банка*. — СПб.: Изд-во Сев.-Зап. академии государственной службы. С. 14–15.
- Норт Д. (1997). *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики* [North D. (1997). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*]. — М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА». URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf> (дата обращения: 25.02.2025).
- Омелехина Н.В. (2017). Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства [Omelekhina N.V. (2017). Budgetary system of the Russian Federation in the system of institutions of financial security of the state] // *Журнал российского права*. №7. С. 81–93.
- Олсон М. (2012). *Власть и процветание. Перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры* [Olson M. (2012). *Power and Prosperity Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*]. — М.: Новое издательство.
- Селигмен Б. (1968). *Основные течения современной экономической мысли* [Seligmen B. (1968). *The main currents of modern economic thought*]. — М.: Прогресс.
- Тамбовцев В.Л. (2024). Эволюция институтов или институциональные изменения? [Tambovtsev V.L. (2024). Evolution of Institutions or Institutional Change] // *Journal of Institutional Studies* Т. 16. №1. С. 6–21. DOI: 10.17835/2076-6297.2024.16.1.006-021.
- Трофимова Я.В. (2022). Дизайн информационного пространства дотационной системы региона [Trofimova Ya. V. (2022). Design of the information space of the subsidy system of the region] // *Вопросы экономической географии и статистики пространственного развития: Мат-лы XII междунар. научно-практ. конф. / ФИЦ «Карельский научный центр РАН*. — М.: ООО Первое экономическое издательство. С. 101–105. DOI: 10.18334/9785912924590.101-105.
- Трофимова Я.В. (2025а). Налоговый или доходный потенциал — выбор региона [Trofimova Ya. V. (2025). Tax or revenue potential — choice of region] // *Налоги*. №1. С. 16–20. DOI: 10.18572/1999-4796-2025-1-16-20.
- Трофимова Я.В. (2025б). Институт дотаций — объект финансовой безопасности региона [Trofimova Ya. V. (2025). The institution of subsidies — the object of financial security of the region] // *Экономическая безопасность*. 2025. Т. 8. №8 (в печати).
- Экономическая безопасность России* (2005). [Economic security of Russia] / Под ред. В.К. Сенчагова. — М.: Дело.
- Шаститко А.Е. (2010). Новая институциональная экономическая теория. [Shastitko A.E. (2010). *New institutional economics*]. — М.: Теис.
- Commons J.R. (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. — New York, Macmillan. URL: <https://archi+e.org/details/institutionaleco0000comm> (access date: 10.02.2025).
- Cooter R.D. (2000). *The Strategic Constitution* / Berkeley Law Books\*. Book 3.
- Fabre B., Sangnier M. (2025). Where and why do politicians send pork? Evidence from central government transfers to French municipalities // *Journal of Public Economics*. Vol. 241.

\*University of California, Berkeley (UC Berkeley, «Калифорнийский университет в Беркли») (США) признан нежелательной организацией в России

- He X., Zhang Y. (2024). Keep a watchful eye on both: The impact of the joint terms of ruling party and government leaders on family firm government subsidies // *The British Accounting Review*. 101468.
- Kang Y., Lee D., Min S. (2025). Ideology, intergovernmental transfers, and public health spending: Evidence from South Korea // *Regional Science and Urban Economics*. Vol. 110.
- Libman A. (2010) Constitutions, Regulations, and Taxes: Contradictions of different Aspects of Decentralization // *Journal of Comparative Economics*. 38. Pp. 395–418.
- Muraközy B., Telegdy Á. (2016). Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities // *European Economic Review*. Vol. 89. Pp. 324–344.
- Williamson O. (1995). Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective // *Industrial and Corporate Change*. URL: <https://www.researchgate.net/publication/5212637> (access date: 1.05.2025).

**Трофимова Ярослава Владимировна**

*tro1@mail.ru*

**Yaroslava Trofimova**

*Candidate of Economic Sciences (PhD), Associate Professor, Senior Research Fellow of the Institute of Socio-Economic Research, Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences*

*tro1@mail.ru*

## INSTITUTION OF SUBSIDIES IN RUSSIA

**Abstract.** The institution of subsidies in the theory of public choice is presented as a mechanism of consensual decisions by state and municipal authorities, depending on legislative and local initiatives. The subsidy process is characterised by the concepts introduced in the works of D. North, O. Williamson, D. Commons. The indicators for assessing the quality of the Russian institute of subsidies to local governments are identified. On the basis of sample data on fifty regions of Russia in 2019 - 2024, the quality of this institution is assessed. The signs of adaptation in the subsidy institute to external factors from the early 2000s to the present are highlighted. Although strict budget constraints are observed, there is a decrease in transparency, growing uncertainty and transaction costs. As a result, public capital is being eroded, which weakens incentives for local authorities to develop their own sources of revenues, creates opportunities for corruption and voluntarism, and forms a negative public opinion about the process of transfer distribution. It is necessary to change the existing procedures of subsidising by federal and regional authorities and transition to a more effective institutional design in the process of granting subsidies to municipalities.

**Keywords:** *institutions, subsidies, transparency, stability, regions, municipalities.*

**JEL:** B25, B52, H71, H77, H81.