

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара

Научные труды № 159Р

**Проблемы межбюджетных отношений
в России**

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2012

УДК 336.145(470+571)
ББК 65.261.31(2Рос)

П78 **Проблемы межбюджетных отношений в России** / [колл. авт.]. - М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2012. - 188 с. : ил. - (Научные труды / ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара; № 159Р). - Авт. указаны на обороте тит. л. - ISBN 978-5-93255-341-1.

Агентство СІР РФБ

Авторский коллектив:

Введение – Мамедов А.А., Назаров В.С.; раздел 1.1 – Мамедов А.А., Назаров В.С.; разделы 1.2, 2.4.1 – Назаров В.С., Силуанов А.Г.; разделы 1.3, 1.4, 2.1, 2.2 – Назаров В.С., разделы 2.3, 2.4.2 – Силуанов А.Г., раздел 2.5 – Алаев А.А., приложение к главе 2 – Силуанов А.Г.; раздел 3.1 – Зарубин А.В., Назаров В.С.; раздел 3.2 – Зарубин А.В., Назаров В.С., Силуанов А.Г., Заключение – Мамедов А.А., Назаров В.С.

В работе рассмотрены возможные направления реформирования системы межбюджетных отношений между Федерацией и регионами в России. Авторами сформулированы рекомендации по упорядочиванию применяемых федеральным центром мер антикризисной финансовой поддержки субнациональных бюджетов в краткосрочной перспективе, а также предложения по адаптации системы выделения межбюджетных трансфертов к цикличности экономического развития в средне- и долгосрочной перспективе. Рассмотрен также целый ряд вопросов реформирования системы межбюджетных отношений, непосредственно не связанных с федеральной антикризисной политикой.

Issues of Interbudgetary Relations in Russia

Authors: Introduction – Mamedov A. A., Nazarov V.S.; Chapter 1.1 – Mamedov A. A., Nazarov V.S.; Chapters 1.2, 2.4.1 – Nazarov V.S., Siluanov A.G.; Chapters – 1.3, 1.4, 2.1, 2.2 – Nazarov V.S.; Chapters – 2.3, 2.4.2 – Siluanov A.G.; Chapter 2.5 – Alaev A.A.; Annex to Chapter 2 – Siluanov A.G.; Chapter 3.1 – Zarubin A.V., Nazarov V.S.; Chapter 3.2 – Zarubin A.V., Nazarov V.S., Siluanov A.G.; Conclusion – Mamedov A. A., Nazarov V.S.

The authors analyzed prospective ways of reforming interbudgetary relations between the Federation and the regions in Russia. The authors formulated recommendations on ranking anti-crisis measures aimed at financial support of sub national budgets in short term perspective. They also worked out recommendations on the adapting the system of allocation of interbudgetary transfers to the cyclical development in medium and long term perspective. The authors studied a number of issues related to the reform of interbudgetary relations, which are not directly related to the federal anti-crisis policy.

JEL Classification: H70, H77

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института Гайдара в рамках гранта, предоставленного Агентством США по международному развитию (АМР США). Ответственность за содержание несет Институт Гайдара, и мнение авторов, выраженное в данном издании, может не совпадать с мнением АМР США или правительства США.

УДК 336.145(470+571)
ББК 65.261.31(2Рос)

ISBN 978-5-93255-341-1

© Институт Гайдара, 2012

Оглавление

Введение	5
----------------	---

Глава 1. Система межбюджетных отношений в условиях финансово-экономического кризиса	7
--	----------

1.1. Антикризисная политика федерального центра в сфере межбюджетных отношений в России в 2009–2011 гг.	7
1.1.1. <i>Изменения, внесенные в нормативно-правовые акты, регулирующие сферу межбюджетных отношений</i>	7
1.1.2. <i>Количественные параметры антикризисной финансовой помощи, выделенной федеральным центром регионам в 2008–2011 гг.</i>	14
1.2. Международный опыт проецирования национальной контрциклической политики на региональный уровень	27
1.3. Рекомендации по упорядочиванию мер антикризисной финансовой поддержки субнациональных бюджетов	41
1.4. Предложения по адаптации системы межбюджетных отношений к цикличности экономического развития	53
1.4.1. <i>Изменение порядка индексации объема ФФПР</i>	53
1.4.2. <i>Механизм увеличения финансирования территориальной программы госгарантий в кризисных условиях</i>	55
1.4.3. <i>Использование консолидированной субсидии в качестве инструмента контрциклической бюджетной политики</i>	57
1.4.4. <i>Определение условий для предоставления субъектам РФ бюджетных кредитов</i>	59

Глава 2. Реформирование системы предоставления межбюджетных трансфертов: нецелевая финансовая помощь	61
--	-----------

2.1. Повышение предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений	62
2.2. Усиление роли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и прогрессивности выравнивания	64
2.3. Перспективы введения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России	66

2.4. Бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность	84
2.4.1. Ужесточение бюджетных ограничений при повышении сбалансированности субнациональных бюджетов	84
2.4.2. Поддержание ликвидности субнациональных бюджетов за счет краткосрочных казначейских кредитов ...	88
2.5. Стимулирование субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала	98
Приложение к главе 2. Международный опыт оценки расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания.....	110
Глава 3. Реформирование системы предоставления межбюджетных трансфертов: целевая финансовая помощь	121
3.1. Вопросы распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.....	121
3.1.1. Сокращение роли субвенций в межбюджетных трансфертах в России.....	121
3.1.2. Международный опыт разграничения расходных полномочий между органами публичной власти	124
3.2. Упорядочивание механизма софинансирования региональных расходов из федерального бюджета.....	143
3.2.1. Основные варианты реформирования механизма предоставления субсидий	143
3.2.2. Применение инструмента блочной субсидии для стимулирования регионов к наиболее полной реализации принципа адресности социальной помощи населению.....	148
3.2.3. Федеральный механизм предоставления бюджетных инвестиций	150
Заключение	158
Перечень использованных документов и литературных источников	163
А. Законодательные и нормативно-правовые акты	163
Б. Монографии, статьи, аналитические материалы	171
В. Интернет-источники	185

Введение

Финансово-экономический кризис, с которым столкнулась российская экономика осенью 2008 г., существенным образом повлиял на положение консолидированных региональных бюджетов в конце 2008 г. и в 2009 г. По итогам 2009 г. в 52 из 83 субъектов Российской Федерации произошло падение налоговых доходов в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2008 г. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось в 25 регионах. Федеральным центром был принят целый ряд мер как в сфере налоговой политики, так и в сфере выделения межбюджетных трансфертов (МБТ), которые направлены на смягчение последствий кризисных явлений для субнациональных бюджетов. В области налоговой политики следует прежде всего выделить следующие меры, вступившие в силу с 1 января 2009 г.:

- во-первых, снижение суммарной ставки налога на прибыль с 24 до 20% и одновременно дополнительная передача 0,5% ставки региональным бюджетам;

- во-вторых, увеличение – с 60 до 100% – норматива зачисления акцизов на горюче-смазочные материалы в бюджеты субъектов РФ.

При выделении межбюджетных трансфертов федеральным центром были использованы как уже существовавшие инструменты (такие как дотации на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов), так и новые, включая субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ.

Финансово-экономический кризис продемонстрировал актуальность вопросов, связанных с влиянием внешних шоков на субнациональные финансы и с возможными инструментами противодействия подобным шокам, имеющимися в распоряжении федерального центра. Одним из важнейших вопросов становится оценка эффектив-

ности применяемых инструментов, анализ негативных эффектов выделения экстренной финансовой помощи из федерального бюджета (прежде всего с точки зрения смягчения бюджетных ограничений субнациональных властей), изучение возможных путей адаптации системы межбюджетных отношений к цикличности экономического развития с минимизацией подобных негативных эффектов. В ходе кризиса проявились также ранее существовавшие недостатки системы выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Например, при наращивании объемов субсидий на поддержку сельского хозяйства в 2009 г. ярко проявились недостатки существования множества субсидий в данной сфере. Федеральный центр не всегда мог адекватно оценить региональные приоритеты даже в рамках всего лишь одной этой сферы (при том, что все субсидии на поддержку сельского хозяйства администрируются одним федеральным органом – Министерством сельского хозяйства Российской Федерации)¹. Таким образом, остаются актуальными множество не связанных непосредственно с антикризисной политикой федерального центра вопросов в сфере реформирования российской системы межбюджетных отношений.

Цель данной книги: выработка рекомендаций по реформированию существующей в Российской Федерации системы межбюджетных отношений, в том числе с точки зрения ее адаптации к цикличности экономического развития. В первой главе рассматриваются вопросы, касающиеся функционирования российской системы межбюджетных отношений в условиях финансово-экономического кризиса. При этом предложены как рекомендации по упорядочиванию применяемых мер антикризисной финансовой поддержки субнациональных бюджетов в краткосрочной перспективе, так и предложения по адаптации системы выделения межбюджетных трансфертов к цикличности экономического развития в средне- и долгосрочной перспективе. Вторая и третья главы посвящены отдельным вопросам реформирования существующей системы межбюджетных отношений, непосредственно не связанным с антикризисной политикой федерального центра: во второй главе рассматриваются вопросы совершенствования механизмов предоставления нецелевой финансовой помощи регионам, а третья глава посвящена реформированию системы распределения целевых федеральных трансфертов.

1 Примеры подобных несовпадений см. в *(Стародубровская и др., 2010. С. 168–171)*.

Глава 1. Система межбюджетных отношений в условиях финансово-экономического кризиса

Первый раздел данной главы содержит анализ антикризисной политики федерального правительства Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений. Рассмотрены поправки, внесенные в федеральное законодательство в рамках «антикризисного пакета», а также количественные параметры федеральной антикризисной помощи субнациональным бюджетам в 2009–2011 гг. Во втором разделе представлен анализ международного опыта проецирования национальной контрциклической политики на субнациональный уровень, описаны принятые правительствами зарубежных стран меры, направленные на смягчение последствий кризисных явлений для субнациональных бюджетов. На основе материалов первых двух разделов в последующих двух сформулированы рекомендации как краткосрочного характера (в том случае, когда речь идет об упорядочивании применяемых в настоящее время федеральным центром мер антикризисной политики в сфере межбюджетных отношений), так и долгосрочного (касающиеся реформирования российской системы межбюджетных отношений с целью ее адаптации к цикличности экономического развития).

1.1. Антикризисная политика федерального центра в сфере межбюджетных отношений в России в 2009–2011 гг.

1.1.1. Изменения, внесенные в нормативно-правовые акты, регулирующие сферу межбюджетных отношений

Рассмотрим изменения, которые были внесены в **Бюджетный и Налоговый кодексы** Российской Федерации с целью смягчения воздействия финансово-экономического кризиса на субнациональные бюджеты.

В конце 2008 г. внесены изменения в ряд статей Налогового и Бюджетного кодексов РФ (далее – НК РФ и БК РФ), касающихся доходных источников региональных бюджетов. Прежде всего были внесены изменения в ст. 284 НК РФ¹, посвященную ставкам налога на прибыль. Суммарная ставка была снижена с 1 января 2009 г. с 24 до 20%, причем осуществлялось снижение исключительно за счет федеральной составляющей. Дополнительно бюджетам субъектов РФ было передано 0,5% из ставки налога на прибыль. Таким образом, сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 2%, зачисляется в федеральный бюджет (до этого – в размере 6,5%); а сумма налога, исчисленная по налоговой ставке в размере 18%, зачисляется в региональные бюджеты (до этого – 17,5%). При этом нижняя граница для региональной ставки налога на прибыль осталась без изменений – 13,5%, что привело к увеличению предельно возможной величины региональной льготы по налогу на прибыль организаций с 4 до 4,5%.

Был внесен ряд изменений и в Бюджетный кодекс РФ². В частности, изменения коснулись ст. 56, определяющей налоговые доходы бюджетов субъектов РФ. В 2009–2010 гг. доходы от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей зачислялись в региональные бюджеты по нормативу 100% (до этого – 60%). Федеральным законом от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ³ действие данного абзаца ст. 56 приостановлено с 1 января 2011 г. до 1 января 2014 г. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ⁴ установил, что с 1 января 2014 г. норматив зачисления в региональные бюджеты акцизов на горюче-смазочные материалы будет установлен в размере 72%. Эти изменения обусловлены созданием дорожных фондов на федеральном и региональном уровнях, одним из источников финансирования которых и должны стать указанные акцизы.

1 Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

2 Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».

3 Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и иные законодательные акты РФ».

4 Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ».

Изменения, внесенные в конце 2009 г. Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ», затронули также следующие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Во-первых, были внесены изменения, касающиеся предоставления бюджетных кредитов (ст. 93.3 БК РФ). Срок, на который предоставляются бюджетные кредиты, увеличен с одного года до трех лет¹. Также субъектам Российской Федерации, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, до 1 января 2011 г. дано право предоставлять бюджетные кредиты (за счет средств региональных бюджетов) юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты. До этого право предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе иностранным юридическим лицам) было только у Российской Федерации, да и то исключительно за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), а также в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, и в случаях, установленных главой 15 БК РФ («Внешние долговые требования РФ»). В конце 2010 г. действие данной нормы было продлено до 1 января 2013 г.²

Во-вторых, с 1 января 2009 г. до 1 января 2011 г. было приостановлено требование о предоставлении 100% обеспечения для исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии при предоставлении гарантий субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 115.2 БК РФ). Данная мера расширя-

1 Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ установил, что в 2011 г. бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения в случаях предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета, за исключением автомобильных дорог федерального и регионального значения в случаях предоставления бюджетных кредитов из бюджетов субъектов Российской Федерации) выдаются на срок до 5 лет (п. 2 ст. 5 указанного закона).

2 Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ.

ла возможности субъектов по использованию инструмента государственных гарантий для поддержки хозяйствующих субъектов.

В-третьих, с 1 января 2009 г. были изменены права субъектов по размещению бюджетных средств на банковских депозитах и получению дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передачи полученных доходов в доверительное управление (ст. 236 БК РФ). Если до 1 января 2009 г. размещать бюджетные средства на банковских депозитах имели право только субъекты, не получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, то после внесенных поправок данный список был расширен за счет субъектов, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций¹) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. В то же время внесенные изменения ограничили срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах лишь шестью месяцами. Необходимо отметить, что непосредственный «антикризисный эффект» рассмотренных изменений неоднозначен для тех регионов, которым удалось сформировать определенные финансовые резервы к началу 2009 г. С одной стороны, расширился список субъектов, которые получили право размещать временно свободные средства на банковских депозитах. А с другой – ограничение по срокам размещения снизило возможную доходность подобных вложений.

С принятием Федерального закона от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» в БК РФ были внесены дополнительные поправки.

Во-первых, изменения коснулись ст. 92.1 в части нормы, ограничивающей размер дефицита бюджета субъекта РФ 15%² от утвержденного общего годового объема доходов регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений. Закон № 58-ФЗ разрешил превышение установленного уровня дефицита бюджета на размер

1 С 1 января 2010 г. также за исключением предоставляемых субъектам РФ субсидий из Инвестиционного фонда Российской Федерации (Федеральный закон от 28 ноября 2009 г. № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»).

2 10% – для субъектов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, с 1 января 2010 г. – также субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации) из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 60% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

сальдо бюджетных кредитов из федерального бюджета. Аналогично местным властям было разрешено превышать предельный размер дефицита муниципального бюджета (10%) на сальдо бюджетных кредитов из регионального бюджета. Помимо этого, были ослаблены требования ст. 107, касающиеся предельного размера государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), который может превысить установленный Бюджетным кодексом предел на размер привлеченных от других уровней бюджетной системы бюджетных кредитов. Оговоримся: данные нормы действуют в течение ограниченного периода – до 1 января 2013 г.

Во-вторых, были ослаблены ограничения, установленные ст. 139.1, на размер иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам. Объем иных МБТ может превысить 10% общего объема трансфертов (без субвенций) на сумму дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Срок действия этой нормы – до 1 января 2012 г.

В числе **других** принимавшихся с конца 2008 г. **нормативно-правовых актов, регулирующих выделение и распределение финансовой помощи** из федерального центра регионам, необходимо отметить следующие.

Во-первых, Постановление Правительства РФ № 1089 «*О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ*», принятое 31 декабря 2008 г. Субсидии предоставляются на софинансирование региональных программ, предусматривающих следующие дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ:

- а) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);
- б) организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;
- в) оказание адресной поддержки гражданам, включая организа-

цию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;

- г) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан;
- д) иные дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда отдельных субъектов Российской Федерации, определяемые правительством Российской Федерации¹.

Следует отметить, что выделение субсидий по четвертому направлению отчасти дублирует другую федеральную программу по софинансированию региональных программ поддержки малого и среднего предпринимательства.

Критериями отбора субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий являются:

- а) рост уровня регистрируемой безработицы в субъекте Российской Федерации;
- б) рост численности работников организаций субъекта Российской Федерации, находящихся под угрозой массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);
- в) наличие в субъекте Российской Федерации градообразующих организаций.

Во-вторых, Постановление Правительства РФ от 2 ноября 2009 г. № 885 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670», изменившее методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Главной «антикризисной поправкой» было изменение схемы расчета индекса налогового потенциала (ИНП). Если до 2010 г. ИНП рассчитывался на основе данных, характеризующих налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по видам налогов за последних 3 года, то с 2010 г. – за 2 года до текущего года и на последнюю отчетную дату текущего года. Таким образом, была осуществлена попытка учесть изменения в налоговом потенциале регионов, произошедшие в начале 2009 г. в связи с экономическим кризисом. Такое решение противоречит международному опыту:

¹ Пункт «д» введен Постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2009 г. № 902 «О дополнительных мерах по снижению напряженности на рынке труда Самарской области».

большинство федеративных государств в ходе нынешней рецессии не пытались изменить основные инструменты системы межбюджетных отношений для адаптации региональных и местных бюджетов к резким колебаниям экономической конъюнктуры, а ориентировались на специальный комплекс инструментов, носящих временный характер и приспособленных для оперативной реакции на изменение экономической конъюнктуры¹. Изменение формулы выравнивания бюджетной обеспеченности, направленное на увеличение помощи регионам, больше всего пострадавшим от кризиса в начале 2009 г. (как правило, это регионы с высоким экономическим потенциалом), негативно сказалось на финансовом положении наиболее бедных регионов России, чей налоговый потенциал во время кризиса изменился не столь существенно. Например, из-за изменения формулы распределения данных трансфертов объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в Республике Бурятия уменьшился на 1284,5 млн руб. (или на 10% в номинальном выражении) в 2010 г. по сравнению с 2009 г. Однако очевидно, что во время кризиса бедные регионы не стали богаче, поэтому снижение данным территориям дотаций на выравнивание и замещение их дотациями на сбалансированность и бюджетными кредитами, выделяемыми в «ручном режиме», приводят лишь к снижению прозрачности межбюджетных отношений.

В-третьих, Федеральный закон от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты РФ». Суть внесенных изменений заключается в следующем. Была введена новая глава 6.1 «Особенности предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья». Данная глава носила антикризисный характер, ее нормы распространялись только на 2009 г.² Внесенные

1 Подробнее см. раздел 1.2.

2 Необходимо отметить, что в 2010 г. была введена еще одна глава – 6.2 «Особенности предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости малоэтажного жилищного строительства» (соответствующие поправки внесены Федеральным законом от 9 марта 2010 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и ст. 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» и о признании

поправки дали право Фонду ЖКХ выделять субсидии субъектам РФ по этому новому антикризисному направлению при установленном общем лимите средств Фонда на эти цели в сумме 50 млрд руб.¹ Важно подчеркнуть, что расходы, софинансируемые в рамках данной программы, должны были осуществляться на региональном уровне (а не из муниципальных бюджетов, как по базовым направлениям софинансирования). В результате региональные власти покупают жилые помещения на выделенные в рамках данной программы средства (из регионального бюджета и из Фонда) в собственность субъекта РФ. В дальнейшем в соответствии с нормами новой главы эти жилые помещения «подлежат передаче в порядке, установленном федеральным законом, из собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность для предоставления в соответствии с жилищным законодательством гражданам, переселяемым из аварийного жилищного фонда» (п. 13 ст. 20.1 Закона № 185-ФЗ).

1.1.2. Количественные параметры антикризисной финансовой помощи, выделенной федеральным центром регионам в 2008–2011 гг.

Рассмотрим всю совокупную помощь федерального центра регионам, включающую трансферты из федерального бюджета, бюджетные кредиты, безвозмездные поступления от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ», а также трансферты из Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС). В *табл. 1.1* представлено изменение структуры совокупной помощи федерального центра регионам, вызванное антикризисной политикой в 2008–2011 гг.

Анализ данных таблицы позволяет сделать следующие выводы о динамике и структуре антикризисной финансовой помощи регионам, выделенной со стороны федерального центра в 2009–2011 гг.

По мере снижения остроты ситуации с исполнением субнациональных бюджетов постепенно сокращаются объемы федеральной финансовой помощи, направленной на обеспечение их сбалансированности. При этом также изменяется и ее структура. Если в 2009 г. ассигнования на эти цели составляли 319,4 млрд руб., то в 2010 г. – уже 270,3 млрд

утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»). Однако данная глава не носит столь выраженного антикризисного характера.

¹ В итоге по данному направлению в конце 2008 и 2009 гг. было выделено 27,6 млрд руб.

Таблица 1.1

Антикризисные приоритеты федерального центра

	Сумма, млрд руб.						Доля от объема совокупной помощи из федерального центра, %					
	факт			план			факт			план		
	2008	2009	2010	2010	2011	2011	2008	2009	2010	2010	2011	2011
1. Итого: антикризисные приоритеты	310,8	826,2	810,7	н/д	23,7	45,1	47,0	—	—	—	—	—
1.1. Обеспечение сбалансированности региональных бюджетов	57,6	319,4	270,3	157,0	4,4	17,4	15,7	—	—	—	—	—
1.1.1. Дотация на сбалансированность	46,0	191,9	106,0	115,6	3,5	10,5	6,1	—	—	—	—	—
1.1.2. Бюджетные кредиты (сальдо)	11,6	127,5	164,4	41,5	0,9	7,0	9,5	—	—	—	—	—
1.2. Поддержка занятости	40,9	131,4	142,6	124,6	3,1	7,2	8,3	—	—	—	—	—
1.2.1. Субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда	0,0	35,6	38,5	27,8	0,0	1,9	2,2	—	—	—	—	—
1.2.2. Субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства	3,5	18,4	17,0	16,0	0,3	1,0	1,0	—	—	—	—	—
1.2.3. Субвенции в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	37,4	77,4	87,1	80,8	2,9	4,2	5,0	—	—	—	—	—
1.3. Поддержка рынка жилья*	67,4	161,0	213,8	н/д	5,1	8,8	12,4	—	—	—	—	—
1.3.1. Субвенции на обеспечение жильем ветеранов и инвалидов	14,8	50,2	121,2	4,4	1,1	2,7	7,0	—	—	—	—	—
1.3.2. Безвозмездные поступления от Фонда содействия реформированию ЖКХ	52,6	110,8	92,6	н/д	4,0	6,1	5,4	—	—	—	—	—
1.4. Поддержка отечественного машиностроения**	0,0	19,7	10,0	0,0	0,0	1,1	0,6	—	—	—	—	—
1.5. Поддержка сельского хозяйства	73,6	90,6	87,9	99,6	5,6	4,9	5,1	—	—	—	—	—

Таблица 1.1. окончание

	Сумма, млрд руб.				Доля от объема совокупной помощи из федерального центра, %			
	факт		план		факт		план	
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
1.6. Обеспечение выполнения территориальной программы обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования***	71,3	104,0	86,2	89,9	5,4	5,7	5,0	—
Справочно: всего объем совокупной помощи из федерального центра регионам	1310	1831	1726	н/д	—	—	—	—

* Субвенции на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», а также Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов», субвенции на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральными законами от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», субвенции на обеспечение жильем инвалидов войны и инвалидов боевых действий, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, проходивших военную службу в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г., граждан, награжденных знаком «Жителю блокадного Ленинграда», лиц, работавших на военных объектах в период Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, безвозмездные поступления от государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ».

** Субсидии бюджетам на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники.

*** В 2008 и 2010 гг. – дотации бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на выполнение территориальной программы обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования; в 2009 г. – сумма данных дотаций и средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, передаваемых бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

При этом произошло масштабное снижение выделенных объемов дотаций на сбалансированность почти на 45% в номинальном выражении к уровню 2009 г. Однако в то же время на 29% выросло сальдо выданных и погашенных кредитов из федерального бюджета. Это обусловлено в первую очередь резким падением объемов погашения бюджетных кредитов со стороны регионов в связи с тем, что с 2009 г. часть бюджетных кредитов выдается на срок более одного года. На 2011 г. запланирован некоторый рост объемов дотаций на сбалансированность, обусловленный в том числе включением в их состав средств, направленных на компенсацию отдельным субъектам падения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (почти 10 млрд руб. в 2011 г., до этого эти суммы входили в состав дотаций на выравнивание). Сальдо бюджетных кредитов в соответствии с действующей редакцией Закона о федеральном бюджете должно сократиться почти на 75%. Однако следует иметь в виду, что объемы как дотаций на сбалансированность, так и бюджетных кредитов подвержены существенным корректировкам в течение финансового года. Так, в соответствии с первой редакцией Закона о федеральном бюджете на 2010–2012 гг. объем дотаций на сбалансированность в 2010 г. должен был составить около 90 млрд руб., а фактически было выделено 106 млрд руб.

Объемы трансфертов, направленных на поддержку занятости (субсидии и субвенции), устойчиво росли в 2009–2010 гг. В 2011 г. запланировано их снижение на 12,6% в номинальном выражении к уровню 2010 г., однако их объем по-прежнему более чем в три раза превышает объем аналогичных трансфертов в 2008 г. Наибольшее снижение в 2011 г. запланировано по «антикризисным субсидиям», направленным на реализацию дополнительных мероприятий, которым предстояло обеспечить снижение напряженности на рынке труда¹. Их объем должен сократиться почти на 10 млрд руб. – с 38,5 до 27,8 млрд руб. Однако этот объем по-прежнему существенный и составляет более 2% общего объема финансовых ресурсов (трансфертов и бюджетных кредитов), планируемых к выделению субъектам из федерального бюджета в 2011 г.

Финансовая помощь из федерального бюджета, направленная на поддержку рынка жилья, росла заметными темпами в 2009–2010 гг. (в среднем на 67% в год за этот период). Если в 2009 г. рост был обеспечен за счет как увеличения субвенций на обеспечение жи-

1 Данный вид субсидий начали выделять с 2009 г., подробнее о направлениях и правилах распределения данных субсидий см. подраздел 1.1.1.

льем ветеранов и инвалидов, так и безвозмездных поступлений от Фонда содействия реформированию ЖКХ, то в 2010 г. существенно увеличился лишь объем соответствующих субвенций. В то же время безвозмездные поступления от Фонда ЖКХ сократились на 16,5% к уровню 2009 г. Следует также отметить, что деньги в рамках нового антикризисного направления – на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда *с учетом необходимости стимулирования рынка жилья* – выделялись лишь в конце 2008 г. и в 2009 г. (в объеме 7,2 млрд руб. в 2008 г. и 20,4 млрд руб. в 2009 г.). Говоря о параметрах федерального бюджета на 2011 г., важно подчеркнуть, что планируется резкое сокращение субвенций на обеспечение жильем ветеранов и инвалидов – со 121,2 до 4,4 млрд руб. Это обусловлено завершением программы по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов ВОВ к 65-летию Победы¹.

Объемы субсидий региональным бюджетам на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники были снижены с 19,7 млрд руб. в 2009 г. до 10 млрд руб. в 2010 г. На 2011 г. выделение данного вида субсидий не предусмотрено.

Поддержка сельского хозяйства остается среди приоритетов федеральной финансовой помощи. В 2009–2010 гг. доля соответствующих субсидий колебалась в районе 5% общего объема переданных на субнациональный уровень финансовых ресурсов. Важно отметить, что если в 2010 г. наблюдалось некоторое снижение данных субсидий на 3% в номинальном выражении, то в 2011 г., напротив, запланирован рост на 13,3% к уровню 2010 г. Общий объем субсидий на поддержку сельского хозяйства должен составить почти 100 млрд руб.

Еще одним направлением антикризисной помощи в 2009 г. стали средства ФФОМС, передаваемые бюджетам соответствующих территориальных фондов на реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в объеме 12,4 млрд руб. (или почти 12% общего объема трансфертов из ФФОМСа в территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТерФОМС))². В 2010 г. подобные трансферты не выделялись,

1 В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов».

2 См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 августа 2009 г. № 1163-р «О распределении межбюджетных трансфертов бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию территориальных

на 2011 г. они также не предусмотрены. В результате объем дотаций, которые должны быть переданы из ФФОМСа в ТерФОМСы в 2010–2011 гг. (86,2 и 89,9 млрд руб. соответственно), заметно уступает совокупному объему дотаций и данных средств в 2009 г. (104,0 млрд руб.).

В целом, говоря о количественных параметрах федеральной антикризисной помощи, запланированной на 2011 г., важно отметить следующее. В Законе о федеральном бюджете заложено существенное снижение общей суммы данных безвозмездных перечислений. Без учета безвозмездных поступлений от Фонда содействия реформированию ЖКХ объем рассматриваемых трансфертов и бюджетных кредитов должен снизиться с 718,2 млрд руб. в 2010 г. до 475,5 млрд руб. в 2011 г. Среди антикризисных направлений, сохраняющих существенные объемы на 2011 г., сопоставимые с объемами 2009–2010 гг., следующие:

- 1) субсидии и субвенции, выделяемые на поддержку занятости;
- 2) субсидии на поддержку сельского хозяйства;
- 3) дотации на сбалансированность (с учетом вероятного роста их объемов в течение 2011 г.).

Рассмотрим данные направления антикризисной федеральной финансовой помощи более подробно.

В целом действующий механизм распределения субсидий обладает целым рядом серьезных недостатков¹:

- недостаточная прозрачность и формализация выделения средств;
- невозможность адекватной оценки региональных приоритетов федеральными органами исполнительной власти;
- несвоевременность предоставления финансовых ресурсов;
- получение субсидий плохо прогнозируется региональными властями, а новый порядок работы с целевыми остатками, требующий возврата данных средств в федеральный бюджет, приводит к тому, что субъекты Российской Федерации заинтересованы в освоении выделяемых средств до конца текущего финансового года независимо от эффективности такого освоения;
- несправедливость распределения средств (зачастую более богатые субъекты РФ получают больше средств);

программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи».

¹ (Стародубровская и др., 2010. С. 167–176).

– невозможность проконтролировать эффективность использования полученных средств и/или оценить необходимость их дальнейшего предоставления.

В *табл. 1.2* представлены данные, отражающие темпы прироста **трансфертов на поддержку занятости** (субсидии на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда, и субвенции в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий), и темпы прироста уровня безработицы по методологии МОТ.

Таблица 1.2

Динамика трансфертов на поддержку занятости (субсидии и субвенции) из федерального бюджета и безработицы по методологии МОТ в 2009–2010 гг., в % от уровня предыдущего года

Субъект РФ	Темпы прироста трансфертов		Темпы прироста уровня безработицы		Соотношение темпов приростов (гр. 2/гр. 3)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2		3		4	
В целом по России	202	11	33	-11	6,1	-1,0
Республика Татарстан	648	17	73	-26	8,8	-0,7
Самарская область	542	123	45	-6	12,0	-19,5
Вологодская область	530	-8	34	0	15,6	-448,7
Калининградская область	467	-1	25	-3	18,5	0,3
Белгородская область	443	-7	17	9	25,9	-0,8
Тульская область	418	-27	74	-4	5,6	6,5
Челябинская область	407	7	82	-5	5,0	-1,4
Свердловская область	406	17	73	3	5,6	6,6
Костромская область	392	-13	63	-26	6,2	0,5
Ярославская область	386	7	33	-5	11,6	-1,3
Чувашская Республика	374	5	42	-19	8,9	-0,2
Ульяновская область	359	-4	23	-1	15,4	6,4
Калужская область	349	-12	29	5	12,0	-2,3
Тверская область	337	3	51	-14	6,6	-0,2
Республика Мордовия	331	18	125	-1	2,6	-15,2
Владимирская область	324	12	57	-30	5,7	-0,4
Пензенская область	306	28	1	-17	238,4	-1,7
Удмуртская Республика	305	0	10	7	30,1	0,0

Таблица 1.2, продолжение

Субъект РФ	Темпы прироста трансфертов		Темпы прироста уровня безработицы		Соотношение темпов приростов (гр. 2/гр. 3)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2		3		4	
Оренбургская область	303	14	24	-16	12,7	-0,9
Нижегородская область	299	6	32	5	9,3	1,3
Новгородская область	286	0	31	-10	9,4	0,0
Орловская область	284	-11	65	-9	4,4	1,2
Кировская область	284	8	49	-19	5,8	-0,4
Брянская область	278	-9	65	-25	4,3	0,4
Пермский край	277	14	19	-16	14,7	-0,9
Ивановская область	264	-2	112	-30	2,4	0,1
Саратовская область	262	24	11	-28	23,0	-0,9
Рязанская область	260	-4	67	-8	3,9	0,5
Астраханская область	260	-10	33	-17	7,8	0,6
Волгоградская область	251	9	28	-23	8,8	-0,4
Курская область	243	15	38	-6	6,5	-2,3
Республика Башкортостан	229	0	79	-3	2,9	0,0
Кемеровская область	228	-1	45	-8	5,1	0,1
Липецкая область	223	-11	14	-19	15,6	0,6
Псковская область	222	4	62	-12	3,6	-0,3
Республика Марий Эл	221	10	26	-9	8,5	-1,1
Московская область	213	9	75	-32	2,8	-0,3
Тюменская область	204	-17	48	-10	4,3	1,8
Забайкальский край	203	9	-18	-7	-11,2	-1,3
Республика Бурятия	198	32	22	-26	9,2	-1,2
Республика Саха (Якутия)	191	-14	-3	2	-57,4	-8,7
г. Москва	191	6	200	-36	1,0	-0,2
Тамбовская область	185	6	-1	-13	-169,9	-0,5
Курганская область	178	7	45	-8	4,0	-0,9
г. Санкт-Петербург	176	18	105	-36	1,7	-0,5
Республика Хакасия	174	10	23	1	7,5	13,8
Воронежская область	172	0	62	-12	2,8	0,0
Карачаево-Черкесская Республика	169	34	-24	-16	-7,1	-2,1
Республика Северная Осетия – Алания	168	30	5	-7	34,0	-4,1

Таблица 1.2, продолжение

Субъект РФ	Темпы прироста трансфертов		Темпы прироста уровня безработицы		Соотношение темпов приростов (гр. 2/гр. 3)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2		3		4	
Смоленская область	168	6	8	-3	19,9	-1,9
Республика Калмыкия	167	19	4	-10	44,5	-2,0
Республика Алтай	165	10	10	-11	15,9	-0,9
Новосибирская область	160	16	37	-24	4,3	-0,7
Республика Карелия	157	5	19	-4	8,3	-1,3
Иркутская область	150	3	24	-5	6,2	-0,5
Ленинградская область	140	1	20	-28	7,0	0,0
Ростовская область	134	10	27	-7	4,9	-1,4
Ставропольский край	127	5	12	-21	11,0	-0,2
Краснодарский край	126	15	50	-7	2,5	-2,1
Еврейская АО	126	-6	-16	11	-7,9	-0,5
Республика Адыгея	121	16	3	17	46,7	1,0
Алтайский край	121	3	46	-28	2,6	-0,1
Хабаровский край	120	1	21	-14	5,8	-0,1
Республика Коми	118	15	62	-13	1,9	-1,2
Омская область	116	12	6	-5	18,5	-2,6
Архангельская область	115	10	3	0	40,3	96,1
Республика Тыва	110	-4	12	2	9,2	-1,7
Томская область	108	13	9	-9	12,3	-1,5
Сахалинская область	105	-3	23	-7	4,5	0,4
Республика Ингушетия	101	24	-4	-3	-26,6	-9,5
Ханты-Мансийский АО	100	2	-11	11	-9,5	0,2
Красноярский край	95	16	46	-33	2,0	-0,5
Ямало-Ненецкий АО	92	2	-19	-5	-4,8	-0,5
Республика Дагестан	85	27	-1	13	-57,0	2,2
Камчатский край	83	-2	-13	-8	-6,1	0,2
Мурманская область	69	30	9	16	8,1	1,8
Магаданская область	64	4	-10	-13	-6,7	-0,3
Амурская область	61	-2	71	-20	0,9	0,1
Чеченская Республика	60	25	-1	23	-42,5	1,1
Приморский край	60	14	31	-1	1,9	-13,8

Таблица 1.2, окончание

Субъект РФ	Темпы прироста трансфертов		Темпы прироста уровня безработицы		Соотношение темпов приростов (гр. 2/гр. 3)	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
1	2		3		4	
Кабардино-Балкарская Республика	50	13	-21	-12	-2,4	-1,1
Чукотский АО	-13	9	-6	-7	2,0	-1,3

Источник: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

Федеральные трансферты, направляемые на поддержку занятости и сельского хозяйства, не лишены определенных недостатков. Так, из табл. 1.2 видно, что трансферты на поддержку занятости хотя и выделялись по формальным критериям, но с показателями безработицы соотносятся слабо. Например, Республика Татарстан в 2009 г. получила трансфертов на поддержку занятости почти в 7,5 раза больше, чем в 2008 г., и оказалась лидером по приросту объема этой помощи. В то же время уровень безработицы вырос в республике на 73%, в результате соотношение темпов роста данных двух показателей оказалось заметно выше среднероссийского показателя (8,8 и 6,1 соответственно). А лидерами по росту безработицы в 2009 г. оказались г. Москва, Республика Мордовия, Ивановская область и г. Санкт-Петербург – регионы, в которых уровень безработицы увеличился более чем в 2 раза. Таким образом, в 2009 г. Республика Татарстан получила непропорционально много средств на поддержку занятости, а названные выше другие четыре региона – соответственно непропорционально мало средств. При этом если в отношении г. Москвы и Санкт-Петербурга это в определенной степени оправданно, так как бюджетная обеспеченность данных субъектов заметно превышает среднероссийский уровень (3,8 и 1,5 соответственно в 2009 г.¹), то Республика Мордовия и Ивановская область относятся к беднейшим регионам России, чья бюджетная обеспеченность ниже 60% (соответственно 0,576 и 0,383). В 2010 г. наиболее ярким примером является Самарская область, которая оказалась лидером по приросту рассматриваемых трансфертов в 2010 г. (увеличение в 2,2 раза к уровню 2009 г.), при этом уровень безработицы в 2010 г. в данном регионе даже несколько снизился (на 6%).

¹ Уровень бюджетной обеспеченности в соответствии с расчетом распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2009 г.

Справедливость распределения **субсидий на поддержку сельского хозяйства** также оказывается под вопросом. Передача соответствующих полномочий на региональный уровень ведет к тому, что наиболее активно эта поддержка осуществляется не в тех регионах, где наиболее благоприятны природно-климатические условия, а в тех, где есть большие финансовые возможности для оказания поддержки сельскохозяйственным производителям. Выделение из федерального бюджета средств на сельскохозяйственное производство на принципах софинансирования усиливает данную тенденцию, в частности, приводит к поддержке наиболее финансово сильных регионов в «торговых войнах» за сельскохозяйственные рынки с регионами, в финансовом отношении более слабыми (табл. 1.3). Поэтому эффективность подобных субсидий вызывает серьезные сомнения.

Таблица 1.3

Доля некоторых субъектов РФ в общем объеме субсидий на поддержку сельского хозяйства, в общей численности сельского населения и в общем объеме продукции сельского хозяйства в 2009 г.

	Доля субъекта РФ в общем объеме субсидий на господдержку с/х, %	Доля сельского населения субъекта РФ в общей численности сельского населения, %	Доля субъекта РФ в общем объеме продукции сельского хозяйства, %	Бюджетная обеспеченность, %
Республика Татарстан	14,1	2,5	4,8	108
Белгородская область	10,7	1,3	3,2	88
Краснодарский край	4,3	6,4	7,5	63
Ростовская область	3,8	3,7	4,7	50
Воронежская область	3,2	2,2	2,8	49
Ставропольский край	3,1	3,1	3,1	45
Алтайский край	2,8	3,0	2,8	36
Республика Мордовия	2,2	0,9	1,2	58
Липецкая область	2,1	1,1	1,6	141
Республика Башкортостан	2,1	4,3	4,3	89
Орловская область	1,9	0,8	1,0	50
Ленинградская область	1,9	1,4	1,7	106
Рязанская область	1,8	0,9	1,1	57
Московская область	1,6	3,4	2,5	94

Таблица 1.3, продолжение

	Доля субъекта РФ в общем объеме субсидий на господдержку с/х, %	Доля сельского населения субъекта РФ в общей численности сельского населения, %	Доля субъекта РФ в общем объеме продукции сельского хозяйства, %	Бюджетная обеспеченность, %
Курская область	1,6	1,1	1,7	59
Челябинская область	1,5	1,7	2,5	88
Нижегородская область	1,5	1,9	1,8	82
Новосибирская область	1,4	1,7	2,0	62
Пензенская область	1,4	1,2	1,2	43
Чувашская Республика	1,4	1,3	0,9	52
Тамбовская область	1,4	1,2	1,4	41
Кировская область	1,3	1,0	1,0	47
Удмуртская Республика	1,3	1,2	1,3	77
Волгоградская область	1,3	1,7	2,9	67
Калининградская область	1,2	0,6	0,6	74
Красноярский край	1,2	1,8	2,3	97
Владимирская область	1,2	0,8	0,8	51
Саратовская область	1,2	1,8	2,7	51
Тульская область	1,1	0,8	1,1	66
Иркутская область	1,1	1,4	1,3	58
Оренбургская область	1,0	2,4	2,6	79
Самарская область	1,0	1,6	1,8	102
Ульяновская область	1,0	0,9	0,8	50
Вологодская область	0,9	1,0	0,8	119
Свердловская область	0,9	1,9	1,6	114
Брянская область	0,8	1,1	0,9	42
Республика Дагестан	0,8	4,0	1,6	17
Омская область	0,8	1,6	2,2	88
Кемеровская область	0,7	1,1	1,3	91
Республика Калмыкия	0,7	0,4	0,4	32
Калужская область	0,7	0,6	0,7	66
Кабардино-Балкарская Республика	0,7	1,0	0,8	27
Тюменская область (без АО)	0,7	1,3	1,6	314
Тверская область	0,7	0,9	0,7	54

Таблица 1.3, окончание

	Доля субъекта РФ в общем объеме субсидий на государственную поддержку с/х, %	Доля сельского населения субъекта РФ в общей численности сельского населения, %	Доля субъекта РФ в общем объеме продукции сельского хозяйства, %	Бюджетная обеспеченность, %
Томская область	0,7	0,8	0,7	62
Пермский край	0,7	1,8	1,1	99
Ярославская область	0,7	0,6	0,7	81
Курганская область	0,7	1,1	0,9	39

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Из приведенных в *табл. 1.3* данных видно, что «богатые» регионы (Татарстан и Белгородская область) получили в 2009 г. непропорционально много субсидий на поддержку сельского хозяйства по сравнению с более бедными регионами (Ростовская, Воронежская, Волгоградская, Саратовская, Тульская, Ульяновская, Оренбургская области, Краснодарский и Алтайский края). Кроме того, предоставление субсидий слабо влияет на объем сельскохозяйственной продукции. Так, Республика Татарстан, получая 14,1% общего объема субсидий, производит лишь 4,8% сельскохозяйственной продукции, тогда как Краснодарский край, получая 4,3% общего объема субсидий, производит 7,5% общероссийского объема сельскохозяйственной продукции.

Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Данный механизм «ручного управления» финансовым состоянием регионов был достаточно популярным в 2009–2010 гг., а особенно на первом этапе кризиса в 2009 г. (когда их объем вырос более чем в 4 раза к уровню 2008 г. – см *табл. 1.1*). В целом предоставление дотаций на сбалансированность отличается низкой степенью формализации. При этом данный вид трансфертов является одним из основных источников мягких бюджетных ограничений региональных властей в России¹. Необходимо отметить, что выделе-

¹ Одним из условий возникновения мягких бюджетных ограничений является следующее. При появлении угрозы финансового кризиса в регионе национальные власти склонны отказаться от первоначально заявленных принципов распределения финансовых ресурсов и могут выделить субнациональным властям дополнительные объемы финансовой помощи. Зная это, региональные власти ожидают получения такой помощи, и это оказывает влияние на их поведение (*Синельников-Мурылев, Кадочников и др., 2006*).

ние существенных объемов дотаций на сбалансированность снижает стимулы руководства регионов к максимальной оптимизации расходов в условиях падения собственных расходов и, что более важно, к накоплению в будущем финансовых резервов на случай кризиса. В этом случае наличие собственных финансовых резервов снижает шанс на получение дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Таким образом, дотации на сбалансированность оказывают существенное искажающее влияние на систему стимулов субнациональных властей как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

1.2. Международный опыт проецирования национальной контрциклической политики на региональный уровень¹

С наступлением финансово-экономического кризиса большинство стран мира начало применять меры контрциклической бюджетной политики, направленные на стимулирование спроса. Успешность стимулирующей бюджетной политики в странах с многоуровневым бюджетным устройством во многом зависит от степени согласованности действий национальных и субнациональных властей. Например, снижение налогов и увеличение государственных расходов с целью стимулирования спроса, осуществленные на национальном уровне, могут быть нивелированы симметричным повышением налогов и снижением расходов на субнациональном уровне. Учитывая это, национальные правительства во многих странах мира стараются поддерживать субнациональные бюджеты, чтобы последние также имели возможность проводить контрциклическую бюджетную политику. Необходимость поддержки региональных бюджетов во время экономического кризиса обусловлена также большими возможностями федеральных властей по сбору налогов² и по нара-

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы статьи (Силуанов, Назаров, 2009b).

² Вертикальный бюджетный дисбаланс (концентрация доходов на федеральном уровне и расходов – на субфедеральном) существует даже в случае, если субнациональным властям законодательно предоставляется возможность взимать те же налоги, что и федеральному центру. Например, в США при практически одинаковом доступе национальных и субнациональных властей к основным налоговым источникам штаты собирают налогов меньше, чем им нужно для покрытия своих расходов, а федеральный центр – больше (см. данные *U.S. Census Bureau* (2006–2010) (<http://www.census.gov/prod/www/abs/statab.html>) и (Sagoo S. ed., 2005)). Отчасти это объясняется тем, что эластичность одной и той же налоговой базы к налоговой ставке различается для

щиванию дефицита¹. Ниже кратко проанализированы инструменты межбюджетных отношений, направленные как на проецирование национальной контрциклической политики на субнациональный уровень, так и на повышение эффективности такого проецирования.

Смягчение условий заимствований для субнациональных бюджетов. В ряде стран на национальном уровне установлены ограничения на заимствования для субнациональных властей (*Синельников-Мурылев, Кадочников и др., 2006*). Одной из антикризисных мер могло бы стать смягчение или снятие таких ограничений. Однако в настоящий момент лишь правительство Индии приняло решение расширить полномочия региональных властей по осуществлению заимствований². Ограниченность применения данной меры объясняется тем, что у субнациональных властей меньше возможностей для осуществления заимствований, чем у центрального правительства, и их заимствования во время экономического кризиса, как правило, более рискованны и могут привести к дефолту. Например, с началом Великой депрессии в США крупные муниципалитеты сделали попытку рефинансировать долг с помощью новых заимствований, однако экономический кризис оказался продолжительным, что в итоге привело к дефолту – в 1937 г. дефолт был объявлен по обязательствам 14% графств и 12% крупных городов (*Hempel, 1971*).

Снижение федеральной составляющей налогового бремени, влияющее на рост налоговой базы региона. Снижение налогового бремени считается эффективным способом стимулирования экономического роста³. Однако это снижение должно быть организовано таким образом, чтобы доходы субнациональных бюджетов не пострадали. В противном случае снижение налогов на федеральном уровне может привести к росту налогов или к снижению расходов на субфедеральном уровне, и никакого стимулирования внутреннего спроса не произойдет. Снижение федеральной составляющей по

федерального и регионального правительств из-за того, что у экономических агентов существует больше возможностей для «налоговой миграции» в другие регионы, чем в другие страны. См. подробнее: (*Norrie, Wilson, 2000*).

1 Суверенный кредитный рейтинг выше регионального, следовательно, у национального правительства больше возможностей для заимствования. Кроме того, только федеральное правительство, в отличие от региональных, обладает возможностью использовать эмиссионный механизм покрытия бюджетного дефицита.

2 ZeeNews India Edition. <http://www.zeenews.com/business/economy/2009-01-02/495567news.html#>.

3 Economic stimulus: a state perspective – National Governors Association, January 18, 2008 –<http://www.nga.org/Files/pdf/0801ECONSTIMULUS.PDF>.

ряду налогов может не только оказать положительное воздействие на экономический рост, но и привести к некоторому увеличению налогооблагаемой базы для субфедеральных бюджетов. Например, снижение федеральной составляющей подоходного налога в США может привести к тому, что у налогоплательщиков останется в распоряжении больше средств на потребление. В результате вырастут поступления по налогу с продаж в субфедеральные бюджеты. Кроме того, увеличение продаж приведет к росту доходов продавцов и увеличит поступления по подоходному налогу в бюджеты штатов. Хотя подобный эффект не стоит переоценивать, это может привести к некоторому увеличению доходов субнациональных бюджетов при определенных условиях (во-первых, если соответствующие налоги частично закреплены за субнациональными бюджетами, во-вторых, если решения о сокращении налогов, принятые на федеральном уровне, реализуются не за счет субнациональных бюджетов). Можно привести следующие примеры из зарубежного опыта по изменению федерального законодательства, которые могли косвенно повлиять на увеличение поступлений в субфедеральные бюджеты:

- увеличение налогового кредита по налогу на доходы физических лиц для семей, имеющих детей (США¹, Австрия², Австралия³), и для семей с низкими доходами (США⁴, Канада⁵). При принятии данного решения особо подчеркивалось, что в основном данным налоговым кредитом смогут воспользоваться наименее обеспеченные семьи, которые, скорее всего, полностью используют полученные средства на текущее потребление. В результате увеличится потребление и, соответственно, вырастут поступления в региональные бюджеты, в случае США и Канады – в основном от налога с продаж. Также могут вырасти и поступления по подоходному налогу в субфедеральные бюджеты, однако этот прирост, скорее всего, будет много меньше, чем потери федерального бюджета;
- снижение ставки НДС в Канаде с 7 до 5% начиная с 2008 г.⁶

1 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

2 Federal Chancellery of Austria. http://www.bka.gv.at/site/infodate__19.01.2009/6632/default.aspx?id33494.

3 http://www.economicstimulusplan.gov.au/bonus_payment_details.htm.

4 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

5 Canada's Economic Action Plan. <http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?featureId=7>.

6 <http://actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?featureId=4>.

могло привести к некоторому росту налоговой базы провинций по налогу на прибыль корпораций, налогу с продаж и налогу на доходы физических лиц.

Увеличение софинансирования региональных программ помощи наиболее нуждающимся слоям населения. Данная мера направлена не только на обеспечение социальной стабильности во время экономического кризиса, но и на увеличение внутреннего спроса, так как наименее обеспеченные слои населения склонны больше к потреблению, нежели к сбережению выделяемых им средств. Ниже на примере США рассмотрены направления предоставления помощи наиболее нуждающимся слоям населения, которые получили наибольшее распространение за рубежом.

1. Программы медицинской помощи. В США наиболее затратной как на федеральном, так и на субфедеральном уровне программой помощи беднейшим слоям населения является «Медикейд» – программа бесплатной медицинской помощи малоимущим. Расходы по данной программе напрямую связаны с фазой экономического цикла. При экономическом спаде растет число безработных, т.е. увеличивается число граждан, имеющих право на получение льготной медицинской помощи. В то же время возможности субнациональных властей по финансированию данной программы во время кризиса существенно снижаются. Для недопущения сокращения расходов штатов на медицинское обслуживание беднейших слоев населения федеральное правительство предоставляет субнациональным бюджетам дополнительную финансовую помощь. Во время предыдущей рецессии (2002 г.) правительство выделило 10 млрд долл. для поддержания расходов штатов на «Медикейд»¹. Для преодоления негативных эффектов нынешнего финансового кризиса федеральное правительство США выделило 87 млрд долл. на увеличение своей доли в финансировании рассматриваемой программы в течение 9 кварталов: с 1 октября 2008 г. по 31 декабря 2010 г.² Увеличение финансирования осуществлялось по трем направлениям:

- отказ от снижения доли федерального финансирования программы в отношении всех штатов США до 2011 г. Согласно действовавшему ранее порядку ежегодно осуществлялся пересмотр доли федерального софинансирования программы

¹ См. там же.

² Lav I.J., Park E., Levitis J., Broaddus M. Recovery Act Provides Much-Needed, Targeted Medicaid Assistance to States. CBPP. February 13, 2009. - www.cbpp.org/2-13-09sfp.htm.

«Медикейд» в каждом конкретном штате таким образом, чтобы обеспечить большую долю софинансирования бедным штатам и меньшую – более обеспеченным. Данный пересмотр осуществлялся на основании данных о среднедушевых доходах граждан штата за последние три года. Однако существовал определенный лаг между изменением экономической ситуации и изменением доли федерального финансирования программы. В результате рост доходов населения выше среднеамериканского уровня, наблюдавшийся в ряде штатов до 2008 г., мог привести к снижению федерального финансирования программы «Медикейд» во время рецессии¹. Это и произошло в 2008 финансовом году, когда доля софинансирования программы из федерального бюджета снизилась по сравнению с уровнем 2007 финансового года для 20 штатов. Согласно новому правилу переоценки доли федерального финансирования программы она до 2011 г. может только увеличиваться;

- во всех штатах увеличилась федеральная составляющая финансирования «Медикейд» на 6,2 п.п. Например, Нью-Йорк, который обычно получал 50% софинансирования расходов по программе «Медикейд» из федерального бюджета, теперь получает 56,2%;
- все штаты, в которых выросла безработица, получают дополнительное финансирование в соответствии со следующими правилами. Дополнительное финансирование получают только те штаты, в которых средний уровень безработицы за последние три месяца превышает наименьший уровень безработицы за трехмесячный период начиная с 1 января 2006 г. более чем на 1,5%. Уровень дополнительного софинансирования рассчитывается по достаточно сложной формуле и в конечном итоге зависит от двух параметров: от того, на сколько безработица за последние 3 месяца превысила наименьшее трехмесячное значение за период с 1 января 2006 г.; и от того, каков изначальный процент софинансирования программы «Медикейд» из федерального бюджета. Условные примеры, иллюстрирующие эту зависимость, приведены в *табл. 1.4*.

¹ Данная проблема активно обсуждалась в США после рецессии 2002 г. В частности, для установления большего соответствия между текущим состоянием экономики штата и долей софинансирования «Медикейд» многие эксперты предлагали: 1) использовать данные о среднедушевых доходах жителей штата за последние два года (вместо трех последних лет, использующихся в действующей формуле), 2) применять более свежие (предварительные) данные о среднедушевых доходах жителей штата. – <http://www.nashp.org/Files/IssueBrief3.pdf>.

Таблица 1.4

**Дополнительное софинансирование программы «Медикейд»
из федерального бюджета США в штатах, где существенно
выросла безработица (в % от общего объема расходов по
программе в отдельном штате)**

Первоначальная доля софинансирования программы «Медикейд» из федерального бюджета (после применения правила отказа от ее снижения до 2011 г.)	Превышение доли безработных граждан (средней за последние 3 месяца) наименьшего среднего значения за три месяца начиная с 1 января 2006 г. в размере:		
	от 1,5 до 2,5	от 2,5 до 3,5	больше 3,5
50	2,58	3,99	5,39
55	2,30	3,56	4,82
60	2,03	3,14	4,24
65	1,75	2,71	3,67
70	1,48	2,29	3,09
75	1,20	1,86	2,52
80	0,93	1,44	1,94

Источник: Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>), расчеты авторов.

Как видно из представленных в *табл. 1.4* данных, наибольшее увеличение софинансирования программы «Медикейд» из федерального бюджета США по третьему направлению затронет экономически развитые штаты, в которых первоначальная доля софинансирования программы из федерального бюджета находилась на низком уровне и которые столкнулись с существенным ростом безработицы. Необходимо отметить, что, получив однажды дополнительное софинансирование по третьему направлению, бюджет штата продолжит получать эти средства и при снижении безработицы: ни один штат не потеряет софинансирование по данному направлению, если уровень безработицы снизится до 1 июля 2010 г.¹.

Дополнительное софинансирование из федерального бюджета США по всем трем направлениям предоставляется при выполнении следующих условий²:

- отсутствие ухудшения условий доступа к программе медицинской помощи малоимущим по сравнению с ситуацией на

¹ Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

² См. там же.

1 июля 2008 г.¹. При условии ограничений доступа к программе «Медикейд» штат перестает получать дополнительное финансирование до устранения данных ограничений;

- своевременная оплата услуг медицинскому и обслуживающему персоналу, который предоставляет услуги по программе «Медикейд».

2. *Программы образования.* В США федеральное правительство выделило дополнительное финансирование в размере 44,6 млрд долл. на различные региональные программы в сфере школьного (10 направлений финансирования) и высшего (5 направлений финансирования) образования².

3. *Программы помощи безработным.* Согласно закону о совершенствовании страхования от безработицы федеральное правительство США планирует выделить 7 млрд долл. бюджетам штатов, в которых будет изменено законодательство о предоставлении пособия по безработице (прежде всего расширен перечень категорий граждан, имеющих право на получение пособия). Дополнительно 0,5 млрд долл. будет выделено на покрытие увеличения расходов бюджетов штатов по администрированию выплат пособий по безработице, связанного с увеличением численности граждан, обратившихся за пособием³. Помимо повышения доступности пособия по безработице, правительство США предусматривает финансирование программ органов местного самоуправления по переобучению и содействию занятости наиболее уязвимых социальных групп населения (молодежи, пожилых людей) в размере 3,95 млрд долл.⁴

4. *Программы финансирования ухода за детьми.* Программа восстановления экономики США предусматривает выделение штатам 2 млрд долл. в виде блочного трансферта на финансирование ухода за детьми и дошкольного образования детей из бедных семей, в которых родители работают или учатся. Несмотря на экономический кризис (многие родители потеряли работу и получили возможность

1 Власти штатов имеют достаточно большую свободу в определении групп населения, которым предоставляется бесплатная медицинская помощь. В общем случае к таким группам относятся: беременные женщины, родители, на иждивении которых находятся дети, дети из бедных семей, пожилые люди и инвалиды. CRS Report to Congress/Medicaid: The Federal Medical Assistance Percentage (FMAP), January 24, 2008 - <http://aging.senate.gov/crs/medicaid6.pdf>.

2 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

3 National Employment Law Project - <http://www.nelp.org/page/-/UI/UIMAFactSheet2008.pdf?nocdn=1>.

4 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

больше времени уделять уходу за детьми), правительство США считает, что общенациональная потребность в субсидировании из федерального бюджета расходов по уходу за ребенком выросла, так как многие родители сохранили рабочие места, но с меньшим уровнем оплаты труда, а многие из уволенных родителей стремятся повысить свою квалификацию или получить новое образование на специальных курсах. Данные категории граждан являются целевой группой по получению субсидий на оплату расходов по уходу за ребенком¹.

5. *Программы предоставления продовольственных карточек.* В терминах российского законодательства федеральное правительство США предоставляет штатам субвенцию на обеспечение населения с низким уровнем доходов денежными средствами, зачисляемыми на электронные карточки, которые могут быть использованы для покупки продуктов питания в большинстве продуктовых магазинов. Продовольственными карточками пользуются 14 миллионов домохозяйств, в которых проживает 32 миллиона человек. Для стимулирования внутреннего спроса и оказания дополнительной помощи беднейшим слоям населения во время текущей рецессии правительство США выделило 20 млрд долл. на увеличение данной субвенции, включая компенсацию бюджетам штатов возросших расходов на администрирование предоставления продовольственных карточек². Важно отметить, что увеличение финансирования по данной программе рассматривается как авансированная индексация объема субвенции. При обычном порядке происходит ежегодная индексация данных расходов на темп роста потребительских цен. С апреля 2009 г. предусматривается разовое увеличение в размере 13,6%, что существенно больше инфляции в США³. Затем эта сумма «замораживается» (дальнейшая индексация не происходит) до тех пор, пока последующий рост потребительских цен не составит накопленным итогом указанные выше 13,6%. После этого возобновится ежегодная индексация по инфляции.

6. *Программы по предотвращению потери жилья.* Федеральный бюджет США выделяет межбюджетный трансферт в размере 1,5 млрд долл. на финансирование программы предотвращения потери жилья, из которых 25% предоставляется бюджетам штатов, а 75% – бюджетам муниципальных образований. Данные средства должны использоваться в соответствии с разработанными на феде-

1 См. там же.

2 См. там же.

3 В 2001–2008 гг. годовой рост потребительских цен в США колебался в пределах от 1,6 до 3,8%. – <http://www.census.gov/>.

ральном уровне инструкциями на следующие цели: помощь в оплате просроченных арендных и коммунальных платежей, оплата переезда граждан на новое место жительства¹.

Предоставление экстренной финансовой помощи субнациональным властям в виде широкоцелевых трансфертов. Во время предыдущей рецессии в США (2002 г.) правительство выделило 10 млрд долл. в виде широкоцелевого трансферта штатам. Правительствам штатов позволяется самостоятельно решать, на какие цели использовать данные средства², так что в терминах российской системы межбюджетных отношений речь шла бы в данном случае о выделении дотаций на сбалансированность региональных бюджетов. Для смягчения фискальных последствий текущей рецессии для субнациональных властей правительство США разработало более сложный инструмент – «фонд обеспечения стабильности региональных финансов», включающий три составляющие: трансферт на образование (39,5 млрд долл.)³, трансферт на остальные услуги (8,8 млрд долл.) и трансферт на стимулирование региональных инициатив (5 млрд долл.)⁴. Первые две составляющие «фонда обеспечения стабильности региональных финансов» распределяются между штатами по единой формуле в соответствии с двумя критериями: доля населения штата в возрасте от 5 до 24 лет в общей по стране численности данной возрастной группы (вес данного критерия составляет 61%) и доля населения штата в общей численности населения США (вес данного критерия составляет 39%). 81,8% полученных средств правительство штата обязано направить на образование, остальные средства могут быть израсходованы по усмотрению властей штата. Средства, получаемые на образование, правительство штата должно направить прежде всего на обеспечение финансирования 12-летнего школьного образования на уровне не ниже 2006 г. Оставшиеся средства могут быть распределены между школьными округами и использованы на иные цели в сфере образования. Трансферт на стимулирование региональных инициатив выделяется в качестве поощрения штатам, добившимся успехов, например, в сфере обеспечения равного доступа к образовательным

1 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

2 Economic stimulus: a state perspective – National Governors Association, January 18, 2008 <http://www.nga.org/Files/pdf/0801ECONSTIMULUS.PDF>.

3 Данный трансферт не включает упомянутое выше дополнительное финансирование из федерального бюджета США различных региональных программ в сфере образования.

4 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

услугам (распределение учителей между «бедными» и «обеспеченными» школами). Половина стимулирующих трансфертов должна быть перечислена муниципальным властям.

В Канаде также увеличивается финансирование в рамках широкоцелевых трансфертов. Прежде всего, речь идет об увеличении трансферта на здравоохранение (на 6% ежегодно в 2009–2010 гг., в то время как другие межбюджетные трансферты растут существенно меньшими темпами)¹, который представляет собой отраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования и без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета. С помощью данного трансферта федерация стремится обеспечить возможность для всех регионов поддерживать расходы на здравоохранение на определенном уровне.

Совместное инвестирование средств бюджета национального и субнациональных правительств в создание новых рабочих мест, в том числе за счет инвестиций в развитие инфраструктуры.

Правительство Аргентины приняло решение распределить между регионами 30% поступлений от экспорта сои², что фактически означает предоставление регионам межбюджетного трансферта, объем которого зависит от экспорта сои (это увеличит объем финансовой помощи регионам на 11%). Данные средства должны быть использованы региональными властями на строительство больниц, школ и других объектов инфраструктуры.

В Австрии большое внимание уделяется совместному инвестированию средств федерального бюджета и бюджетов земель в инфраструктурные проекты (например, реконструкция и расширение школ), а также увеличению занятости в бюджетном секторе (особенно в сфере образования) с целью борьбы с безработицей³.

В Австралии федеральное правительство приняло пакет инициатив по строительству и содействию занятости, который был активно поддержан региональными властями. В основном средства будут использованы на строительство и ремонт дорог, ремонт школ, увеличение занятости в сфере здравоохранения⁴.

1 Canada's Economic Action Plan. – <http://actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=105>.

2 International Herald Tribune – <http://www.ihf.com/articles/ap/2009/03/20/business/LT-Argentina-Tax-Fund.php>.

3 Federal Chancellery of Austria. http://www.bka.gv.at/site/infodate__19.01.2009/6632/default.aspx#id33494.

4 Australian National Building Economic Stimulus Package. <http://www.economicstimulusplan.gov.au/>.

В Индии правительство решило предоставить штатам разовый трансферт на покупку автобусов с целью развития общественного транспорта. Планируется также создать для региональных властей стимулы по предоставлению земли под жилую застройку для средне- и низкодходных слоев населения¹.

В Канаде для обеспечения роста занятости организовано большое число совместных программ федерального центра и провинций по строительству социального жилья, дорог, по переподготовке кадров и даже поддержке автомобильной промышленности в провинции Онтарио. Исходя из антикризисной программы и заявлений политических деятелей по ее обоснованию, правительство Канады, как и правительства большинства других стран, воспринимает нынешний экономический кризис как классический циклический кризис падения спроса, который можно преодолеть с помощью смягчения бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики. Такой подход требует, чтобы инструменты контрициклической политики были использованы немедленно. При этом негласное предположение о том, что к концу 2009 г. – началу 2010 г. рецессия закончится, повлияло и на организацию межбюджетных отношений. Все средства, выделяемые провинциям, территориям и муниципалитетам для обеспечения занятости, должны быть использованы в 2009 г. и в меньшей степени в 2010 г. В противном случае их необходимо вернуть в федеральный бюджет («use it or loose it» – «используй или потеряешь»)².

В Германии федеральное правительство участвует в софинансировании программ муниципалитетов по модернизации школ, детских садов и спортивных объектов с целью повышения их энергоэффективности³. Преимущество данной программы перед большинством других инфраструктурных проектов как в Германии, так и в других странах состоит в том, что, помимо стимулирования спроса и борьбы с безработицей, инвестиции в инфраструктуру направлены на экономию текущих затрат муниципальных образований. Такой подход представляется особенно оправданным в случае затягивания выхода из экономического кризиса, в том числе продолжения характерных для нынешнего кризиса резких колебаний цен на энергоносители.

1 ZeeNews India Edition. <http://www.zeenews.com/business/economy/2009-01-02/495567news.html#>.

2 Canada's Economic Action Plan - <http://actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?pageId=105>.

3 Deutschland Online. <http://www.magazine-deutschland.de/en/artikel-en/article/article/wege-aus-der-krise.html>.

Анализ международного опыта проецирования национальной контрциклической политики на субнациональный уровень позволяет сформулировать следующие **выводы**.

Во-первых, рассматриваемые страны в большинстве своем не пытаются изменить основные инструменты системы межбюджетных отношений для адаптации региональных и местных бюджетов к резким колебаниям экономической конъюнктуры, а ориентируются на специальный комплекс инструментов, имеющих временный характер и приспособленных для оперативной реакции на изменение экономической конъюнктуры. Так, в Канаде, Германии, Австралии в связи с кризисом не были пересмотрены формулы распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности. Значимым исключением стали США, в которых изменились подходы к предоставлению региональным властям средств в рамках финансирования программы «Медикейд» и ряда других программ. В частности, изменение принципов финансирования «Медикейд» аргументировалось тем, что объемы финансирования определяются исходя из «запаздывающих» данных, что в условиях резких экономических колебаний неприемлемо. В большей степени это обусловлено спецификой организации межбюджетных отношений в США, где в отсутствие межбюджетных трансфертов, специально ориентированных на выравнивание горизонтального и вертикального бюджетных дисбалансов, применяются многочисленные трансферты, которым федеральные власти придают в большей или меньшей степени свойства прогрессивности (чем богаче территория, тем меньше средств из федерального центра она получает). Следует отметить, что, например, в Канаде объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности также «реагирует» на изменение экономической ситуации в регионе с запаздыванием в два года, однако вопрос о внесении изменений в порядок расчета индекса налогового потенциала, учитывающих изменения налоговой базы в условиях экономического кризиса, там с наступлением кризиса не рассматривался.

Во-вторых, классические подходы, предусматривающие прогрессивность финансовой помощи субнациональным властям по отношению к бюджетному потенциалу территории, в рамках антикризисной программы заменяются предоставлением финансовой помощи наиболее нуждающимся слоям населения независимо от того, в бедном или богатом регионе они проживают. В некоторых случаях экономически развитые регионы получают даже большую поддержку в рамках антикризисного пакета. Например, при одинаковом росте безработицы

большее увеличение софинансирования программы «Медикейд» из федерального бюджета США получают штаты с более высоким уровнем доходов населения. Снижение прогрессивности финансовой помощи субнациональным властям во время экономического кризиса может быть отчасти оправдано тем, что наиболее острые проблемы наблюдаются у тех регионов, которые испытали экономический бум, тогда как депрессивные территории практически не чувствуют изменений, особенно в случае преобладания финансовой помощи из федерального бюджета в структуре их бюджетных доходов.

В-третьих, особый упор делается на оперативности предоставления финансовой помощи с целью максимального стимулирования спроса на начальной стадии кризиса и недопущения дефляции. Власти (особенно развитых стран) как будто боятся не успеть применить меры поддержки до окончания кризиса. При рассмотрении различных планов поддержки экономики может сложиться впечатление, что власти точно знали срок окончания рецессии. Заметное улучшение ожидалось ими уже к концу 2009 г., а полный выход из кризиса – в конце 2010 г. Именно на 2009–2010 гг. было рассчитано большинство мер дополнительной финансовой помощи территориям. Отчасти это можно объяснить и стремлением федерального правительства дать понять региональным властям, что принимаемые меры имеют временный характер, и они не должны рассчитывать на дополнительное финансирование после 2010 г. Особый акцент делается на том, что выделять средства надо наиболее бедным слоям населения, которые быстрее всего их потратят и тем самым простимулируют экономический рост. Такой подход особенно характерен для США¹, где в пояснительных документах практически к каждой программе подчеркивается, что один доллар, потраченный на здравоохранение, образование, помощь безработным, детям из бедных семей и т.д., приведет к росту ВВП в размере около двух долларов. Создается впечатление, что власти развитых стран рассматривают увеличение государственных расходов как своеобразный вечный двигатель экономического роста или знакомый по русской классике «фармазонский» рубль, который, сколько раз ни потратишь, всегда вернется к владельцу. Регионам также зачастую рекомендуется тратить выделяемые средства как можно быстрее. Например, введение нехарактерного ранее для развитых стран принципа «потрать или потеряешь» в Канаде может привести к осуществлению неэффективных для общества проектов.

1 Center on Budget and Policy Priorities. <http://www.cbpp.org/files/1-22-09bud.pdf>.

В-четвертых, большая часть принимаемых решений в сфере межбюджетных отношений относится к дискреционной контрциклической политике, которая обычно критикуется за то, что при ее осуществлении возникает отставание в диагностике нужного момента для реализации соответствующих мер, процесс разработки и принятия необходимых мер также требует дополнительного времени, и, наконец, существует определенный временной лаг между принятием мер и возникновением эффекта от их реализации, связанного с изменением поведения экономических агентов. Все эти временные лаги приводят к тому, что налоговые послабления и бюджетные вливания, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать позже, когда необходимость в них ослабла и перестала иметь место, т.е. в период оживления или подъема. В результате меры вместо контрциклических могут превратиться в проциклические. Одновременно политические соображения могут противодействовать отмене мер, первоначально задумывавшихся как временные, когда необходимость в них отпадает.

Рассмотренные выше меры, как правило, учитывают критику дискреционной контрциклической политики. Большинство стран приняло антикризисные планы в сфере межбюджетных отношений необычайно оперативно (в Канаде даже пошли на существенный пересмотр графика бюджетного процесса). Кроме того, по целому ряду программ предусмотрены автоматические механизмы сокращения или окончания их финансирования. Например, разовая индексация субвенций региональным властям на финансирование продовольственных карточек на 13,6% в США предусматривает замораживание финансирования на достигнутом уровне до тех пор, пока последующий рост потребительских цен не составит накопленным итогом, как уже упоминалось, указанные выше 13,6%. По многим направлениям предоставления антикризисной помощи региональным бюджетам предусматриваются сроки окончания предоставления данной помощи.

Несмотря на то что развитые страны добились определенных успехов в совершенствовании инструментов дискреционной контрциклической политики в сфере межбюджетных отношений, представляется, что более прозрачной и эффективной была бы разработка определенных долгосрочных правил, по которым регионам предоставляется дополнительная финансовая помощь во время экономического кризиса. Например, опыт нынешней и прошлой рецессии в США показал, что увеличение федерального софинансирования программы медицинской помощи малоимущим активно используется федеральным центром для оказания бюджетам штатов антикризисной финансовой помощи.

Вполне логично было бы разработать правило, по которому наступление общенациональной рецессии приводит к расширению федерального финансирования данной программы, а выход из рецессии *всегда* сопровождается снижением федеральных трансфертов. Отсутствие же таких правил приводит к тому, что в целом политика развитых стран по предоставлению регионам антикризисной финансовой помощи не носит упорядоченного характера и зачастую сопровождается принятием популистских решений.

1.3. Рекомендации по упорядочиванию мер антикризисной финансовой поддержки субнациональных бюджетов

Обобщим все антикризисные меры поддержки региональных и местных бюджетов в Российской Федерации (см. *табл. 1.5*).

Таблица 1.5

Антикризисные меры федерального центра

№ п/п	Описание меры	Дата введения	Срок действия
1	Снижение суммарной ставки налога на прибыль с 24 до 20%, передача 0,5% из ставки налога на прибыль региональным бюджетам (в итоге региональная ставка – 18%)	С 1 января 2009 г.	Срок не ограничен
2	Повышение с 60 до 100% норматива зачисления акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей в региональные бюджеты	С 1 января 2009 г.	С 1 января 2011 г. действие данной нормы приостановлено
3	Увеличение срока, на который предоставляются бюджетные кредиты, с одного года до трех лет	С 1 января 2009 г.	Срок не ограничен
4	Субъектам РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов, дано право предоставлять бюджетные кредиты (за счет средств региональных бюджетов) юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в соответствующие субъекты	С 1 января 2009 г.	Первоначально до 1 января 2011 г., потом продление до 1 января 2013 г.
5	Приостановлено требование о предоставлении 100% обеспечения для исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии при предоставлении гарантий субъектов РФ	С 1 января 2009 г.	До 1 января 2011 г.

Таблица 1.5, продолжение

№ п/п	Описание меры	Дата введения	Срок действия
6	Расширен список субъектов, которые получили право размещать временно свободные средства на банковских депозитах. Одновременно срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах ограничен шестью месяцами	С 1 января 2009 г.	Срок не ограничен
7	Разрешено превышение установленного уровня дефицита регионального (местного) бюджета на размер сальдо бюджетных кредитов из федерального (регионального) бюджета	С 1 января 2009 г.	До 1 января 2013 г.
8	Разрешено превышение предельного размера государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), который может превысить установленный БК РФ размер на сумму привлеченных от других уровней бюджетной системы бюджетных кредитов	С 1 января 2009 г.	До 1 января 2013 г.
9	Объем иных МБТ может превысить 10% общего объема трансфертов (без субвенций) на сумму дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов	С 1 января 2009 г.	До 1 января 2012 г.
10	Выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ	С 1 января 2009 г.	При введении срок не ограничен, с 2011 г. запланировано снижение общих объемов
11	Изменения методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в первую очередь касающиеся расчета индекса налогового потенциала	С 1 января 2010 г.	Срок не ограничен
12	Появление нового направления софинансирования со стороны Фонда содействия реформированию ЖКХ: на переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья	С 1 января 2009 г.	До 1 января 2010 г.
13	Увеличение объемов дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов	С 2009 г.	В 2010–2011 гг. объемы заметно снижены
14	Увеличение объемов выдаваемых федеральным центром бюджетных кредитов	С 2009 г.	Заметное снижение запланировано на 2011 г.

Таблица 1.5, окончание

№ п/п	Описание меры	Дата введения	Срок действия
15	Резкое увеличение субвенций в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий	С 2009 г.	Некоторое снижение запланировано на 2011 г.
16	Резкое увеличение субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства	С 2009 г.	Постепенное снижение в 2010–2011 гг.
17	Выделение субсидий региональным бюджетам на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники	С 24 марта 2009 г.	До 1 января 2011 г.
18	Увеличение субсидий региональным бюджетам на поддержку сельского хозяйства	С 2009 г.	Снижение в 2010 г., но запланирован рост в 2011 г.
19	Выделение средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, передаваемых бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи	С 13 августа 2009 г.	До 1 января 2010 г.

Источник: Правовая база «Консультант Плюс», Федеральное казначейство.

Проведенный анализ позволяет сформулировать две группы рекомендаций. Во-первых, рекомендации о применимости тех или иных мер в качестве элементов контрциклической политики. Во-вторых, рекомендации о необходимых действиях федеральных органов власти по повышению эффективности антикризисных мер поддержки региональных и местных бюджетов в кратко- и среднесрочной перспективе.

Рекомендации о целесообразности дальнейшего применения антикризисных мер поддержки региональных и местных бюджетов в качестве элементов контрциклической политики

1. Изменение распределения налоговых источников между уровнями бюджетной системы в качестве меры контрциклической бюджетной политики представляется нецелесообразным.

Снижение суммарной ставки налога на прибыль с 24 до 20% и передача 0,5% ставки налога на прибыль региональным бюджетам являются оправданными с точки зрения повышения конкурентоспособности российской экономики и налоговой автономии региональ-

ных властей. Усиливаются стимулы региональных властей в экономическом росте на их территории. Вместе с тем использование данной меры как контрциклической представляется нецелесообразным. В этом случае необходимо было бы увеличивать региональную долю по налогу на прибыль во время рецессии и сокращать ее во время экономического роста. Такой подход подрывает стимулы региональных властей к экономическому развитию, делает систему разграничения налоговых источников менее прозрачной и предсказуемой. Кроме того, во время рецессии поступления по налогу на прибыль падают в процентах к ВВП, поэтому собственно контрциклическое воздействие данной меры достаточно ограничено. Следовательно, целесообразно закрепить на долгосрочной основе весь налог на прибыль организаций за региональными бюджетами и не пересматривать данное закрепление в зависимости от фазы экономического цикла.

2. Применение мер, необоснованно смягчающих бюджетные ограничения и снижающих финансовую дисциплину субнациональных властей, в качестве контрциклических представляется непродуктивным.

Многие антикризисные меры усиливают проблему мягких бюджетных ограничений и расшатывают финансовую дисциплину субнациональных властей. К ним относятся:

- право предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива в субъекты РФ, на территориях которых расположены районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов;
- приостановление требования о предоставлении 100% обеспечения для исполнения обязательств принципала по удовлетворению регрессного требования к принципалу в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантии при предоставлении гарантий субъектами РФ;
- разрешение превышать установленный в бюджетном законодательстве уровень дефицита регионального (местного) бюджета на размер сальдо бюджетных кредитов из федерального (регионального) бюджета;
- разрешение превышать предельный размер государственного долга субъекта РФ (муниципального долга) на сумму привлеченных от других уровней бюджетной системы бюджетных кредитов;
- разрешение субъектам РФ превышать установленную бюджетным законодательством предельную долю иных МБТ в общем объеме

межбюджетных трансфертов на сумму дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Стоит отметить, что перечисленные меры носят временный характер и перестают действовать в 2010–2013 гг. *В этой связи рекомендуется не продлевать действие данных мер и впоследствии отказаться от их использования в качестве инструментов контрциклической политики.*

3. Разработать систему правил автоматического предоставления бюджетных кредитов в случае существенного падения доходов региональных бюджетов вследствие резкого ухудшения экономической конъюнктуры.

Увеличение срока, на который предоставляются бюджетные кредиты, с одного года до трех лет, увеличение объемов выдаваемых федеральным центром бюджетных кредитов представляются обоснованными мерами по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов в при ухудшении условий доступа региональных властей на долговой рынок.

Предоставление дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов кажется менее предпочтительной мерой экстренной помощи региональным властям, так как оно существенно смягчает бюджетные ограничения последних. Бюджетные кредиты как инструмент, направленный на компенсацию потерь от снижения доходов, обладает по сравнению с дотациями на сбалансированность следующими преимуществами:

- федеральный центр получает больше возможностей предоставлять дополнительные финансовые ресурсы при соблюдении субъектами Российской Федерации определенных условий (за счет возвратности ресурсов);
- возвратность и платность получаемых финансовых ресурсов стимулирует субъекты Российской Федерации к проведению реформ бюджетного сектора, в частности, реструктуризации бюджетной сети.

Вместе с тем предоставление данных средств следует осуществлять в соответствии с более формализованной системой правил, которая должна соответствовать следующим требованиям:

1) начало и окончание предоставления экстренной помощи обусловлены объективными индикаторами, характеризующими ситуацию в сфере субнациональных финансов на разных фазах экономического цикла (например, доступность долговых инструментов для региональных властей), а не дискреционными решениями властей;

2) *распределение средств осуществляется по заранее утвержденной, объективной и прозрачной формуле;*

3) *меры экстренной помощи не должны смягчать бюджетные ограничения для субнациональных властей, что обеспечивается прежде всего выполнением второго условия, а также следующими дополнительными мерами:*

– *запрет на списание ранее выданных бюджетных кредитов (выдача новых бюджетных кредитов с целью погашения старых допустима лишь в случае, если погашение кредита осуществляется во время рецессии; при этом необходимо иметь в виду, что при выдаче бюджетных кредитов во время рецессии на три года погашение кредита придется, скорее всего, на фазу экономического роста, при которой бюджетные кредиты субнациональным властям вообще не предоставляются);*

– *бюджетные кредиты предоставляются только тем субъектам РФ, которые проводили ответственную финансовую политику (полностью использовали возможности по созданию региональных резервных фондов), в остальных случаях выдаче бюджетных кредитов должна предшествовать процедура принудительного финансового оздоровления региональных финансов с использованием временной финансовой администрации;*

– *процентная ставка по бюджетным кредитам не должна быть слишком низкой (необходимо повысить процентную ставку по бюджетным кредитам с нынешнего уровня в 30–50% (в кризис – 25%) до 75–100% от ставки рефинансирования ЦБ РФ и зафиксировать ее на данном уровне).*

4. *Расширить возможность региональных властей по управлению свободными средствами, созданию и инвестированию региональных резервных фондов.*

Во время кризиса был расширен список субъектов, которые получили право размещать временно свободные средства на банковских депозитах. В самом конце 2008 г. в Бюджетный кодекс РФ были внесены изменения, позволяющие субъектам РФ создавать резервные фонды. Вместе с тем срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах ограничен шестью месяцами, а иные механизмы инвестирования средств резервного фонда субъекта РФ вообще не прописаны в действующем законодательстве.

Необходимо отметить, что нормы, позволяющие создавать региональные резервные фонды, появились в БК РФ с явным опозданием. Однако даже в отсутствие подобных норм ряд субъектов РФ

сумел накопить значительные финансовые резервы к началу 2009 г. в виде бюджетных остатков. Ярким примером в данном случае является Пермский край, относящийся к далеко не самым богатым российским регионам¹. Несмотря на это, краевые власти благодаря проведению в докризисный период консервативной бюджетной политики смогли к началу 2009 г. сформировать финансовые резервы в размере около 30% совокупных доходов краевого бюджета в 2008 г. Столь значительные резервы позволили властям Пермского края финансировать приоритетные направления развития, в том числе развивать транспортную инфраструктуру (при том, что федеральные субсидии на дорожное хозяйство были существенно сокращены в кризис)².

В табл. 1.6 представлен список субъектов, сформировавших резервные фонды к началу 2011 г.

Таблица 1.6

**Субъекты Российской Федерации,
сформировавшие резервные фонды к началу 2011 г.**

№ п/п	Субъект РФ	Объем фонда, млн руб.
1	Ленинградская область	800
2	Республика Алтай	563
3	Республика Башкортостан	9 846
4	Республика Коми	500
5	Республика Хакасия	256
6	Брянская область	10
7	Кемеровская область	20
8	Томская область	1 000
9	Тюменская область	9 000
10	Ханты-Мансийский АО	8 000
11	Ямало-Ненецкий АО	13 500

Источник: Минфин России.

Из представленных в этой таблице данных видно, что резервные фонды субъектов Российской Федерации созданы в 11 регионах, из

1 В соответствии с данными о распределении дотаций из ФФПР на 2009 г. расчетная бюджетная обеспеченность Пермского края до распределения составила 0.993, т.е. ниже среднероссийского значения.

2 Подробнее анализ антикризисной политики российских регионов представлен в работе (*Стародубровская и др., 2010*).

которых 7 получают дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (или кратко: Фонд финансовой поддержки регионов – ФФПР). Общая сумма созданных резервных фондов составила 43,5 млрд руб. Это свидетельствует о том, что даже в условиях относительной неразвитости законодательства о региональных резервных фондах данный инструмент достаточно востребован во многих субъектах РФ.

В этой связи рекомендуется внести поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, позволяющие:

- *всем субъектам Российской Федерации независимо от уровня их дотационности предоставить возможность инвестировать средства Резервного фонда субъекта Российской Федерации в банковские депозиты;*
- *увеличить срок размещения средств Резервного фонда на банковских депозитах до 1–3 лет;*
- *разрешить субъектам Российской Федерации инвестировать средства резервных фондов субъектов Российской Федерации, помимо банковских депозитов, в следующие инструменты:*

а) в облигации федерального займа;

б) в те же виды активов и в тех же пропорциях, в которых размещены средства Резервного фонда Российской Федерации, т.е. в иностранную валюту и следующие виды финансовых активов, номинированных в иностранной валюте:

- *долговые обязательства иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков;*
- *долговые обязательства международных финансовых организаций, в том числе оформленные ценными бумагами;*
- *депозиты и остатки на банковских счетах в иностранных банках и кредитных организациях;*
- *депозиты и остатки на банковских счетах в Центральном банке Российской Федерации.*

Финансовый орган субъекта Российской Федерации может подписать соглашение с Минфином России для того, чтобы последний осуществлял управление средствами Резервного фонда субъекта Российской Федерации в порядке, установленном правительством Российской Федерации для управления средствами Резервного фонда Российской Федерации.

5. Отказаться от предоставления из федерального бюджета антикризисной помощи регионам, направленной на борьбу с част-

ными проявлениями экономического кризиса (безработица, спад в машиностроении и строительстве).

Представляется, что на федеральном уровне необходимо обеспечить некоторую «страховку» региональных бюджетов от резкого падения бюджетных доходов. При этом собственно меры антикризисной политики могут существенно различаться в регионах России, и, как показал опыт последней рецессии, федеральный центр не может адекватно оценить кризисную ситуацию в каждом из регионов¹. В этой связи в сфере межбюджетных отношений федеральному центру целесообразно ограничиться предоставлением экстренных бюджетных кредитов для сглаживания падения региональных доходов, тогда как региональные власти самостоятельно смогут гораздо более эффективно определить, куда направить данные средства.

В этой связи рекомендуется не использовать в качестве мер контрциклической политики:

1) резкое увеличение субсидий региональным бюджетам на поддержку сельского хозяйства;

2) выделение субсидий региональным бюджетам на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники;

3) выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов РФ;

4) резкое увеличение субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства;

5) резкое увеличение субвенций в области содействия занятости населения, включая расходы по осуществлению этих полномочий;

6) софинансирование переселения граждан из аварийного жилого фонда с учетом необходимости стимулирования развития рынка жилья.

6. Создать механизм сглаживания циклических колебаний доходов в сфере здравоохранения.

В настоящее время отсутствует формализованный механизм увеличения финансирования территориальной программы госгарантий в кризисных условиях (падение взносов работодателей из-за снижения заработной платы и роста безработицы, а также ограниченность

¹ Подробнее см. (Стародубровская и др., 2010).

возможностей региональных бюджетов по компенсации данного падения за счет взносов за неработающее население).

Ни один из действующих на федеральном уровне каналов финансовой помощи не учитывает циклические колебания в сбалансированности бюджета сферы здравоохранения. Решение о выделении дополнительной помощи, направленной на обеспечение сбалансированности территориальных программ госгарантий, было принято лишь в августе 2009 г.¹ Несмотря на то что данные средства были распределены на формализованной основе в соответствии с достаточно логичными подходами, учитывающими глубину падения страховых взносов в регионе, сама формула не была закреплена соответствующим нормативно-правовым актом и даже не была опубликована. Таким образом, при неизменности действующей системы финансирования здравоохранения в случае рецессии придется вновь принимать меры по повышению сбалансированности территориальных программ госгарантий «в ручном режиме», т.е. с рисками значительного запаздывания антикризисных мер, низкой прозрачности и необъективности в распределении средств.

В этой связи предлагается:

1) либо перейти к финансированию здравоохранения напрямую из бюджета, что позволит применять инструменты контрциклической бюджетной политики, разработанные в целом для бюджетной системы, к сфере здравоохранения. В настоящее время финансирование здравоохранения не носит страхового характера: нет узаконенной системы соплатежей со стороны населения, нет дифференциации тарифов в зависимости от действий пациента (наличие либо отсутствие вредных привычек, своевременное прохождение диспансеризации и т.д.), отсутствует даже частичная увязка уплаченного за работника взноса с объемом предоставляемой помощи. С этой точки зрения увязка конкретного доходного источника с одним расходным обязательством имеет искусственный характер и лишь снижает гибкость бюджетной системы;

2) либо разработать формализованный механизм сглаживания циклических колебаний в доходах здравоохранения с учетом динамики фонда оплаты труда.

¹ См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 августа 2009 г. № 1163-р «О распределении межбюджетных трансфертов бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи».

7. Не использовать изменение методики распределения дотаций из ФФПР в качестве инструмента антикризисной политики.

Как показал опыт последней рецессии, большинство федераций не пытались изменить основные инструменты системы межбюджетных отношений для адаптации региональных и местных бюджетов к резким колебаниям экономической конъюнктуры, а ориентировались на специальный комплекс инструментов, имеющих временный характер и приспособленных для оперативной реакции на изменение экономической конъюнктуры. Так, в Канаде, Германии, Австралии в связи с кризисом не были пересмотрены формулы распределения средств на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Во всех странах, использующих механизм финансового выравнивания, этот инструмент направлен на выравнивание прошлых расчетных доходов, а не будущих фактических доходов. Нигде в мире дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не используют прогнозные данные о доходах региональных бюджетов. Во-первых, такие прогнозы сопряжены с определенными допущениями и неточностями. Во-вторых, методика составления таких прогнозов окажется крайне субъективной и будет формировать у региональных властей определенные стимулы к «оппортунистическому поведению»¹. В этой связи горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности не призвано непосредственно стабилизировать региональные бюджеты. Федеральному центру следует защищать регионы от больших рисков, а малыми рисками они должны управлять сами. Это означает, что, если в регионе произошел экономический спад и доходы регионального бюджета снизились, в течение 1–2 лет региональные власти должны самостоятельно справиться с этой проблемой с помощью резервных фондов и заимствований на рынке облигаций (при ограниченности доступа на долговые рынки в качестве экстренной меры могут использоваться федеральные бюджетные кредиты). Если же экономический кризис в регионе приобретает долгосрочный характер (2 года и более), то снижение региональных показателей отразится в стабильном увеличении дотаций из ФФПР. Таким образом, любое снижение регионального

¹ Так как прогноз региональных доходов составляется на определенный бюджетный период (1–3 года), при составлении очередного прогноза возникает неизбежность «торга» между федеральным центром и регионами. Последние с целью получения большей суммы дотаций из ФФПР будут заинтересованы в занижении прогнозов и соответственно в искажении данных, на основе которых создаются данные прогнозы.

налогового потенциала автоматически компенсируется региону с задержкой в 2 года. Региональным властям необходимо учитывать этот факт при формировании собственных резервных фондов: если дотации из ФФПР выросли тогда, когда кризис уже был преодолен и региональный бюджет не испытывает острых проблем с доходами, рационально эти дополнительные дотации направить в резервный фонд. Таким образом, ФФПР может выполнять стабилизирующую функцию по отношению к региональным доходам только косвенно в долгосрочном периоде и только если региональные власти будут ответственно подходить к проведению самостоятельной стабилизационной политики.

Приведенные выше общие рекомендации о целесообразности дальнейшего применения антикризисных мер поддержки региональных и местных бюджетов в качестве элементов контрциклической политики позволяют сформулировать **перечень мер по сокращению объема и направлений антикризисной поддержки субнациональных бюджетов на ближайшие годы.**

В настоящее время российская экономика вышла из состояния рецессии, поэтому возможно достаточно быстрое и радикальное сокращение программ антикризисной поддержки, включающее:

- 1) отказ от предоставления новых бюджетных кредитов (в настоящее время ситуация на долговом рынке вполне позволяет субъектам РФ самостоятельно занимать средства);
- 2) отказ от предоставления дотаций на сбалансированность с симметричным увеличением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- 3) отказ от предоставления субсидий на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда;
- 4) закрепление за субъектами РФ в качестве собственных полномочий в области содействия занятости населения (в качестве компенсации предлагается увеличить объем ФФПР);
- 5) пересмотр системы поддержки сельского хозяйства; в случае введения в России продовольственных талонов возможно заместить субсидии сельскому хозяйству финансированием продовольственных талонов; субсидирование потребителей представляется более рыночно ориентированным инструментом, чем субсидирование производителей.

1.4. Предложения по адаптации системы межбюджетных отношений к цикличности экономического развития

1.4.1. Изменение порядка индексации объема ФФПР

В период с 1994 по 2002 г. объем Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации определялся как доля от налоговых поступлений в федеральный бюджет (вначале как доля НДС, а начиная с 1996 г. как доля всех налоговых доходов, за исключением таможенных пошлин). С 2003 по 2007 г. объем ФФПР рассчитывался путем умножения объема ФФПР прошедшего года на прогнозируемый в очередном финансовом году уровень инфляции (индекс потребительских цен). С 2005 г. данная норма была закреплена в Бюджетном кодексе Российской Федерации¹. Так как фактический уровень инфляции зачастую превышал прогнозный, такой способ определения объема ФФПР привел к его существенному сокращению в рассматриваемый период. Подобный подход также практически не позволял учесть реальную потребность регионов в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности. Для преодоления данных проблем с 2008 г. порядок определения объема ФФПР был изменен. В настоящее время общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, который определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности². При этом сокращение объема ФФПР в номинальном выражении не допускается. Однако подобный подход также не лишен серьезных недостатков.

Действующий порядок индексации пригоден лишь в условиях экономического роста и/или в условиях рецессии при близкой к нулю инфляции. Если же во время экономического спада уровень инфляции существенно отличается от нуля (что пока справедливо для

1 В п. 2 ст. 131 БК РФ.

2 В соответствии с п. 1 Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 (с изменениями).

России), в результате рецессии происходит снижение объема ФФПР в реальном выражении. Справедливость этого вывода иллюстрирует тот факт, что на 2011 г. запланирован тот же объем дотаций из ФФПР, что и на 2010 г. При этом доходы многих субъектов в значительной степени зависят от выравнивающих трансфертов и соответственно в этой части не увеличиваются, а их расходы, напротив, растут из-за инфляции.

Чтобы адаптировать порядок определения объема ФФПР к колебаниям экономической конъюнктуры, предлагается использовать следующий механизм:

1) прежде всего определяется объем дотаций на выравнивание исходя из действующего порядка;

2) если данный объем больше, чем объем дотаций предыдущего года, умноженный на прогнозируемый индекс потребительских цен, то объем дотаций на выравнивание определяется исходя из действующего порядка;

3) если данный объем меньше, чем объем дотаций предыдущего года, умноженный на прогнозируемый индекс потребительских цен, то объем дотаций на выравнивание на планируемый год определяется путем умножения объема дотаций на текущий год на планируемый темп роста потребительских цен;

4) начиная с 3-го года применения нового порядка определения объема Фонда появляется возможность скорректировать расчет объема Фонда с учетом отличия фактической инфляции от цифр, заложенных в бюджете.

В формализованном виде предлагаемый механизм индексации объема ФФПР выглядит следующим образом:

$$O_1 = O_{расч_1}, \text{ если } O_{расч_1} > O_0 \times ИПЦ_{план_1}, \quad (1.1)$$

$$O_1 = O_0 \times ИПЦ_{план_1}, \text{ если } O_{расч_1} < O_0 \times ИПЦ_{план_1}, \quad (1.2)$$

$$O_2 = O_{расч_2}, \text{ если } O_{расч_2} > O_0 \times ИПЦ_{план_2}, \quad (2.1)$$

$$O_2 = O_1 \times ИПЦ_{план_2}, \text{ если } O_{расч_2} < O_1 \times ИПЦ_{план_2}, \quad (2.2)$$

$$O_3 = O_{расч_3}, \text{ если } O_{расч_3} > O_2 \times ИПЦ_{план_3} \times \frac{ИПЦ_{факт_1}}{ИПЦ_{план_1}}, \quad (3.1)$$

$$O_3 = O_2 \times ИПЦ_{план_3} \times \frac{ИПЦ_{факт_1}}{ИПЦ_{план_1}}, \quad (3.2)$$

если $O_{расч_3} < O_2 \times ИПЦ_{план_3} \times \frac{ИПЦ_{факт_1}}{ИПЦ_{план_1}},$

где $O_{1,2,3}$ – объем ФФПР на 1-й, 2-й и 3-й годы применения нового порядка определения объема Фонда;

$O_{расч_{1,2,3}}$ – расчетный объем ФФПР на 1-й, 2-й и 3-й годы исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности;

O_0 – объем ФФПР за последний отчетный год;

$ИПЦ_{план_{1,2,3}}$ – планируемый в законе о федеральном бюджете уровень инфляции на 1-й, 2-й и 3-й годы применения нового порядка определения объема Фонда;

$ИПЦ_{факт_1}$ – фактический уровень инфляции в 1-й год применения нового порядка определения объема Фонда.

Такой подход позволит не допустить существенного сокращения объема Фонда в реальном выражении в условиях рецессии (и сразу после выхода из нее) и обеспечит, хотя и с некоторым лагом, корректировку с учетом отличия фактической инфляции от прогнозируемой. Предлагаемая методика объединяет преимущества действующего подхода к определению объема ФФПР и методики индексации его объема в 2003–2007 гг., при этом объединение данных подходов позволяет во многом нивелировать недостатки, присущие каждой методике в отдельности.

1.4.2. Механизм увеличения финансирования территориальной программы госгарантий в кризисных условиях

Если в России произойдет переход к прямому финансированию системы здравоохранения из бюджета за счет налогов общего покрытия, то никаких дополнительных контрциклических инструментов для обеспечения стабильности доходных источников в данной сфере не требуется. Резервный фонд Российской Федерации может в одинаковой степени использоваться для недопущения резкого падения расходов во всех сферах бюджетного сектора в ответ на ухудшение экономической конъюнктуры.

Если же сохраняется нынешняя «страховая» модель финансирования здравоохранения, увязывающая определенный источник доходов с определенными расходами, то необходимо создавать специальный резерв на случай ухудшения экономической конъюнктуры. Данный резерв может создаваться как в системе обязательного медицинского страхования (ОМС) за счет отчисления некоторой части страхового тарифа, так и в виде особого федерального фонда, части Резервного фонда или просто формализованного объема обязательств федерального бюджета перед системой ОМС в случае сокращения объема фонда оплаты труда.

Объем данного резерва (P) может рассчитываться по следующей формуле:

$$P = БП - \min D,$$

где $БП$ – стоимость базовой части программы госгарантий;

$\min D$ – расчетные минимальные доходы системы ОМС, которые определяются по формуле:

$$\min D = \min PH + \min HH,$$

где $\min PH$, $\min HH$ – минимальные за последние 5 лет поступления в систему ОМС от страховых взносов работодателей за работающее население и от бюджетов субъектов РФ за неработающее население.

Для определения минимальных поступлений от приведенных выше источников за последние 5 лет необходимо привести указанные виды доходов системы ОМС к условиям очередного финансового года. Для этого используются индексы потребительских цен:

$$D_{n-k} = D\phi_{n-k} \times \prod_{i=1}^{k+1} ИПЦ_{n-k+i},$$

где $D\phi_{n-k}$ – фактические поступления в систему ОМС по соответствующему (из перечисленных выше) виду доходов в $(n - k)$ -м году;

n – текущий финансовый год¹, $k \in [1; 5]$;

$ИПЦ$ – индекс потребительских цен².

1 $n + 1$ – очередной финансовый год, на который устанавливается нормативная величина Фонда.

2 Индексы потребительских цен в очередном и в текущем финансовых годах могут рассчитываться двумя способами: 1) индексы потребительских цен в очередном и в текущем финансовых годах принимаются равными индексу потребительских цен в последнем отчетном периоде; 2) индекс потребительских цен в очередном (текущем) финансовом году принимается равным прогнозному значению, используемому при подготовке проекта закона о федеральном бюджете на очередной (текущий) финансовый год.

Если данный резерв формируется как фонд (в системе ОМС или в рамках федерального бюджета), то его наполнение должно происходить в условиях, если доходы в текущем финансовом году превысили средний уровень за последние несколько лет. Отчисления в резерв рекомендуется осуществлять начиная с месяца, когда доходы системы ОМС, используемые в качестве источников создания Фонда, превысят средний расчетный уровень доходов системы ОМС от указанных источников за последние 5 лет. Рекомендуется осуществлять перечисление средств в Фонд по формуле:

$$O_i = D\phi_i - Dcp \text{ при условии } O_i + O_{i-1} \leq P,$$

где O_i – перечисление средств в Фонд в i -м году;

$D\phi_i$ – доходы системы ОМС, используемые в качестве источников создания Фонда, в i -м году (или доходы системы ОМС, которые «страхуются» за счет резервов федерального бюджета в случае, если рассматриваемый резерв формируется не за счет средств ОМС);

O_{i-1} – объем Фонда на начало i -го года;

Dcp – средний расчетный уровень доходов системы ОМС, используемых в качестве источников создания Фонда (или которые «страхуются» за счет федерального бюджета), за последние 5 лет рассчитывается по следующей формуле:

$$Dcp = (D\phi_{n-5} \times ИПЦ_{n-4} \times ИПЦ_{n-3} \times ИПЦ_{n-2} \times ИПЦ_{n-1}^3 + D\phi_{n-4} \times ИПЦ_{n-3} \times ИПЦ_{n-2} \times ИПЦ_{n-1}^3 + D\phi_{n-3} \times ИПЦ_{n-2} \times ИПЦ_{n-1}^3 + D\phi_{n-2} \times ИПЦ_{n-1}^3 + D\phi_{n-1} \times ИПЦ_{n-1}^2) / 5.$$

Рассматриваемые резервы могут использоваться в случае образования дефицита по базовой части программы государственных гарантий.

1.4.3. Использование консолидированной субсидии в качестве инструмента контрциклической бюджетной политики

В случае создания единой межотраслевой блочной субсидии она вполне сможет играть роль механизма выравнивания вертикального бюджетного дисбаланса, а ее размер будет достаточен для сглаживания резких колебаний в доходах консолидированного

бюджета субъектов РФ¹. Чтобы блочная субсидия могла успешно выравнять вертикальный бюджетный дисбаланс, ее объем должен быть привязан к наиболее стабильному источнику доходов федерального бюджета. Опыт ФРГ по выравниванию вертикального бюджетного дисбаланса показывает, что таким источником может быть НДС (трансфертный механизм распределения НДС в ФРГ используется для сглаживания как вертикального, так и горизонтального бюджетного дисбаланса)².

В этой связи предлагается закрепить объем консолидированной субсидии в процентах от поступлений по НДС. При этом для придания большей контрцикличности данной субсидии возможно предусмотреть индексацию ее объема на темп инфляции в случае падения ВВП (и соответственно поступлений по НДС). В дальнейшем будет осуществляться индексация по инфляции до тех пор, пока накопленный с начала рецессии темп роста поступлений по НДС не превысит накопленный с начала рецессии темп роста потребительских цен. С этого момента дальнейшая индексация будет осуществляться снова в соответствии с ростом поступлений от НДС.

Такой порядок индексации позволит обеспечить:

- стабильность данной субсидии (в % ВВП) во время экономического роста;
- автоматическое увеличение помощи регионам (в % ВВП) и стабильность помощи в реальном выражении во время экономического спада;
- автоматическое сокращение помощи (в % ВВП) при стабильности помощи в реальном выражении при выходе из рецессии.

Стабильность помощи в реальном выражении обеспечит высокую прогнозируемость данного трансферта для региональных властей (их доля в общем объеме консолидированной субсидии будет известна заранее, а общий объем поступлений будет не ниже, чем прошлогодний, скорректированный на рост потребительских цен, следовательно, индивидуальный объем субсидии для каждого субъекта РФ будет не ниже объема прошлого года в реальном выражении).

Предлагаемый порядок индексации объема консолидированной субсидии усилит ее преимущества по сравнению с узкоотраслевыми субсидиями в качестве инструмента контрциклической бюджетной политики.

1 Подробнее о преимуществах блочной субсидии см. раздел 3.2 данной работы.

2 Подробнее о системе бюджетного выравнивания в ФРГ см. раздел 2.3 данной работы.

1.4.4. Определение условий для предоставления субъектам РФ бюджетных кредитов

Как было отмечено выше, бюджетные кредиты целесообразно предоставлять исключительно в условиях рецессии и недоступности для региональных властей рыночных заимствований.

Так как статистические данные относительно объема ВВП и ВРП публикуются с большим опозданием, в качестве своевременных сигналов необходимости предоставления субъектам РФ экстренной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов можно использовать два индикатора:

- MosPrime Rate¹ – как индикатор доступности кредитных ресурсов;
- данные о фактическом исполнении доходов бюджетов субъектов РФ – как индикатор остроты ситуации в бюджетной сфере.

Предлагается начинать предоставление бюджетных кредитов субъектам РФ в случае одновременного выполнения двух условий:

- 1) MosPrime Rate существенно (например, на 30%) превысила ставку рефинансирования ЦБ РФ и/или за последний квартал наблюдается резкое (например, в 2 раза) повышение MosPrime Rate²;
- 2) наблюдается существенное падение доходов бюджетов субъектов Российской Федерации (включая межбюджетные трансферты): хотя бы в одном регионе наблюдается не связанное со стихийным бедствием, природной катастрофой и т.п. падение доходов в текущем году к аналогичному периоду прошлого года более чем на 10% в реальном выражении.

Прекращение предоставления бюджетных кредитов происходит при выполнении хотя бы одного из условий:

- нормализация ситуации на рынке банковского кредитования;
- восстановление доходов субъектов РФ (нет регионов, у которых наблюдается падение доходов в текущем году к аналогичному периоду прошлого года более чем на 10% в реальном выражении).

1 MosPrime Rate – Moscow Prime Offered Rate – индикативная ставка предоставления рублевых кредитов (депозитов) на московском денежном рынке. Данный показатель формируется Национальной валютной ассоциацией (НВА) на основе объявляемых 10 банками – ведущими операторами рынка МБК депозитных ставок сроками overnight, 1 неделя, 2 недели, 1, 2, 3 и 6 месяцев. Срок кредитования отсчитывается от даты завтра (tomorrow), за исключением ставки overnight. Расчетным партнером НВА является компания Thomson Reuters.

2 Используемые в примере цифры подобраны таким образом, чтобы решение о выделении бюджетных кредитов субъектам РФ во время последней рецессии могло быть принято еще осенью 2008 г.

Выше проведен анализ антикризисных мер, принятых центральными правительствами Российской Федерации и ряда развитых государств в сфере межбюджетных отношений. На основе данного анализа авторами сформулированы конкретные рекомендации для федерального правительства Российской Федерации по упорядочиванию применяемых в настоящее время мер. Что еще более важно, выдвинуты предложения по совершенствованию целого ряда элементов российской системы межбюджетных отношений с целью ее адаптации к цикличности экономического развития. По мнению авторов, принятие данных предложений поможет избежать в будущем тех негативных эффектов, которые проявились в ходе реализации экстренных антикризисных мер, принятых федеральным центром с началом финансово-экономического кризиса. Однако недостатки существующих механизмов распределения федеральных трансфертов проявились не только в ходе кризиса, и не все имеющиеся проблемы российского федерализма связаны с адаптацией системы межбюджетных отношений к цикличности экономического развития. В последующих двух главах настоящей работы подробно проанализированы недостатки существующих механизмов распределения финансовой помощи из федерального бюджета российским регионам и даны конкретные рекомендации по совершенствованию данных механизмов.

Глава 2. Реформирование системы предоставления межбюджетных трансфертов: нецелевая финансовая помощь

Ниже рассматриваются вопросы, связанные главным образом с предоставлением нецелевых трансфертов субнациональным бюджетам из федерального бюджета в России. Однако первый раздел предваряет материалы, представленные не только в данной – второй – главе, но и в следующей, и посвящен крайне важной проблеме повышения предсказуемости и стабильности российской системы межбюджетных отношений. Остальные четыре раздела данной главы посвящены отдельным видам нецелевых трансфертов в Российской Федерации. Во втором разделе анализируются вопросы, связанные с основным каналом нецелевой финансовой помощи – Федеральным фондом финансовой поддержки субъектов РФ. Материал третьего раздела дополняет данный анализ и посвящен перспективам введения «отрицательного» трансферта на федеральном уровне в России, что не только позволит увеличить объем ФФПР и соответственно степень выравнивания бюджетной обеспеченности, но и может стать механизмом более справедливого распределения природной ренты между российскими регионами. Четвертый раздел посвящен реформированию других видов нецелевой финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета, а именно дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов и бюджетных кредитов. Завершающий, пятый раздел посвящен анализу нового инструмента межбюджетных отношений – дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала.

2.1. Повышение предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений

Важнейшими недостатками существующей в России системы межбюджетных отношений являются размывание «правил игры» в данной сфере, выделение значительного объема трансфертов не на базе общих критериев, а на основе индивидуальных решений, резкие и непредсказуемые изменения в структуре межбюджетных трансфертов, что снижает прозрачность данной системы и увеличивает роль субъективного фактора в ее функционировании.

Для повышения предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений предлагается:

1) *разработать Стратегию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 10-летний период.* Первая подобная Стратегия может охватывать период 2013–2023 гг.

В этом документе необходимо закрепить:

- основные цели и задачи развития системы межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу;
- все планируемые изменения в разграничении расходных полномочий и налоговых источников между уровнями власти (с указанием сроков данных изменений);
- основные параметры системы межбюджетных трансфертов и направления их изменения.

Необходимо организовать широкое общественное обсуждение Стратегии с презентацией основных ее положений в Федеральном Собрании Российской Федерации и с последующим утверждением документа постановлением правительства Российской Федерации.

Реализация Стратегии осуществляется в два этапа на основе 5-летних планов развития межбюджетных отношений;

2) *утвердить 5-летний план развития межбюджетных отношений, который должен разрабатываться специальной Комиссией по межбюджетным отношениям.*

В 5-летнем плане закрепляются следующие *ключевые параметры* развития системы межбюджетных отношений:

- разграничение расходных и доходных полномочий (на основе целей, задач, принципов и основных планируемых реформ, закрепленных в Стратегии);
- перечень всех межбюджетных трансфертов, которые будут предоставляться субъектам РФ в течение ближайших 5 лет;

– формулы определения объема всех межбюджетных трансфертов, порядок их индексации и формулы распределения между субъектами РФ;

– основные требования и рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации бюджетного процесса.

Все изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений осуществляются раз в 5 лет на основе решений и рекомендаций Комиссии по межбюджетным отношениям, т.е. вносимые в Государственную Думу законопроекты должны разрабатываться в строгом соответствии с решениями, принятыми Комиссией.

В течение 5 лет обеспечивается стабильность системы межбюджетных отношений. Все инициативы по изменению системы межбюджетных отношений (независимо от субъекта, выступившего с данными предложениями) рассматриваются Комиссией по межбюджетным отношениям, но могут быть учтены лишь при подготовке очередного 5-летнего плана. Изменения принятого 5-летнего плана в части перечисленных выше ключевых параметров законодательно запрещаются.

Для нейтрализации узкоотраслевых лоббистских интересов важно определить статус и порядок работы Комиссии по межбюджетным отношениям. Кандидатуры членов Комиссии предлагаются правительством Российской Федерации по согласованию с региональными властями и утверждаются обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Желательно, чтобы в составе Комиссии преобладали не государственные служащие, а представители академических и бизнес-кругов (из сферы консалтинга и аудита).

Паллиативные решения: создать Межведомственную правительственную комиссию с привлечением независимых экспертов или создать консультационный совет при Минфине России в том случае, если последнему будут переданы полномочия по реализации Стратегии.

При этом отраслевые министерства могут иметь лишь совещательный голос в вопросе об общей концепции применения механизма софинансирования расходов субъектов РФ. В случае если по услугам в рамках какой-либо отрасли Комиссией принимается решение о целесообразности софинансирования, представители данной отрасли включаются в состав рабочей группы при Комиссии для разработки условий софинансирования и/или целевых показателей, которые планируется достичь при софинансировании.

При этом в работе Комиссии целесообразно добиться следующего:

- 1) вопрос о выборе приоритетов в сфере межбюджетных отношений должен решаться политическим руководством страны при консультационной помощи независимых экспертов;
- 2) порядок определения объемов помощи, механизмы индексации межбюджетных трансфертов, формулы распределения средств должны разрабатываться преимущественно независимыми экспертами во взаимодействии с Минфином России;
- 3) вопрос об условиях предоставления субсидий, в том числе о показателях эффективности оценки субсидий, должен решаться совместно Минфином России, независимыми экспертами, федеральными отраслевыми органами исполнительной власти и представителями регионов.

2.2. Усиление роли Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и прогрессивности выравнивания

Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации должны стать основным межбюджетным трансфертом, а их доля в общем объеме финансовой помощи субъектам РФ должна быть не менее 50%. При этом желательно усиление прогрессивности выравнивания, которое может быть достигнуто двумя способами.

Во-первых, за счет снижения уровня выравнивания. Этот вариант не требует дополнительного увеличения объема ФФПР. Этого можно добиться, если на втором этапе выравнивания «подтягивать» бюджетную обеспеченность регионов не до среднероссийского уровня, а до уровня ниже среднероссийского. В результате относительно богатые субъекты РФ (например, Кемеровская, Ярославская, Нижегородская, Оренбургская, Белгородская области) перестанут получать выравнивающие трансферты, а высвободившиеся средства можно будет направить на повышение бюджетной обеспеченности наиболее бедных регионов. Стоит отметить, что доля дотаций из ФФПР в сумме налоговых, неналоговых доходов и выравнивающих трансфертов в относительно богатых регионах незначительна и составляет от 1 до 3%.

Во-вторых, за счет увеличения объема ФФПР, которое может быть достигнуто двумя способами:

- за счет сокращения других межбюджетных трансфертов и перераспределения высвободившихся ресурсов в пользу ФФПР (речь идет прежде всего о дотациях на сбалансированность региональных бюджетов, о дотациях бюджетам субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению налогового потенциала региона, о «типичных» субсидиях (подробнее см. раздел 3.2) и о некоторых субвенциях);
- за счет введения отрицательного межбюджетного трансферта (подробнее о введении отрицательного межбюджетного трансферта см. раздел 2.3).

Таблица 2.1

**Изменение ключевых характеристик выравнивания
при изменении критерия выравнивания К2*
и введении отрицательного межбюджетного трансферта**

Критерий выравнивания (К2)	Без отрицательного трансферта				С отрицательным трансфертом		
	1,000	0,900	0,800	0,710	1,000	0,900	0,816
Минимальная бюджетная обеспеченность, % среднероссийского уровня	63,3	64,6	67,2	71,0	74,2	77,3	81,6
Средняя степень выравнивания, %**	22,6	32,5	53,8	100,0	30,1	49,8	100,0
Число субъектов, не получающих дотации, ед.	14	20	27	33	14	20	26

* Коэффициент К2 отражает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания (т.е. на втором этапе распределения дотаций из ФФПР) расчетной бюджетной обеспеченности (в настоящее время – 100% от минимального уровня бюджетной обеспеченности).

**Средняя степень выравнивания показывает, на сколько процентов в среднем по РФ сокращается разрыв между бюджетной обеспеченностью регионов – получателей дотаций из ФФПР и критерием выравнивания после распределения дотаций (т.е. значение 100% означает, что все без исключения регионы после распределения дотаций из ФФПР имеют бюджетную обеспеченность не ниже уровня, установленного в качестве критерия выравнивания). Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Как видно из представленных в *табл. 2.1* данных, при уменьшении значения К2 достигается большая степень выравнивания, а значение минимальной бюджетной обеспеченности возрастает. Это происходит из-за того, что регионы с наименьшей бюджетной обеспеченностью при снижении уровня выравнивания получают больше средств. Однако политика снижения уровня выравнивания имеет четкое ограничение: регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, должны сохранить свое преимущество и после получения дотаций из ФФПР. Тогда К2 должен быть

больше 71% в отсутствие отрицательного межбюджетного трансферта и больше 81,6% при взимании отрицательного межбюджетного трансферта согласно формуле, приведенной в разделе 2.3.

С учетом вышесказанного при отсутствии отрицательного межбюджетного трансферта можно установить значение K_2 равным 80%. Это приведет к увеличению минимальной бюджетной обеспеченности регионов – получателей дотаций из ФФПР на 4%, а степень выравнивания не будет слишком высокой – чуть более 50%, что сохранит заинтересованность региональных властей в самостоятельном увеличении бюджетной обеспеченности. При этом число субъектов РФ, не получающих дотации из ФФПР, возрастет с 14 при нынешней методике до 27. Важно подчеркнуть, что доля дотаций из ФФПР в сумме налоговых, неналоговых доходов и выравнивающих трансфертов в 13 регионах, которые перестанут получать дотации на выравнивание в случае принятия предлагаемых изменений, в настоящее время незначительна и не превышает 5%.

В случае взимания отрицательного трансферта можно установить значение K_2 равным 90%. Это приведет к увеличению минимальной бюджетной обеспеченности регионов – получателей дотаций из ФФПР на 14%, степень выравнивания будет также не слишком высокой – около 50%. В такой ситуации число субъектов РФ, не получающих дотации из ФФПР, возрастет с 14 при нынешней методике до 20. При этом доля дотаций из ФФПР в сумме налоговых, неналоговых доходов и выравнивающих трансфертов в 6 регионах, которые перестанут получать дотации на выравнивание, незначительна и не превышает 3,5%.

2.3. Перспективы введения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России¹

В России наблюдается существенная дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов, входящих в ее состав. Разрыв в подушном ВРП 10% субъектов РФ с наибольшим значением данного показателя и 10% регионов с наименьшим подушным ВРП составил в 2009 г. 7,6 раза. При этом коэффициент вариации подушного ВРП составил 78,7%². Все это говорит о существенных

1 При подготовке данного раздела использовались материалы статьи (Сигунов, 2011а).

2 Совокупность считается неоднородной, если коэффициент вариации превышает 33%.

различиях в уровне развития региональных экономик. Как следствие, наблюдается существенная дифференциация налогового потенциала субъектов РФ. В силу влияния факторов, связанных с природно-климатическими условиями, транспортной доступностью, особенностями системы расселения, существуют также различия в уровне цен по регионам России. По данным Росстата, стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг в декабре 2010 г. в Чукотском автономном округе (максимальное значение) более чем в 2 раза превышала стоимость аналогичного набора в Кемеровской области (минимальное значение). В результате сильная дифференциация наблюдается не только в налоговом потенциале субъектов РФ, но в стоимости оказания услуг населению со стороны государства. Этим обусловлены существенные различия в уровне бюджетной обеспеченности российских регионов. Согласно данным Минфина России, разрыв между максимальным (г. Москва) и минимальным (Республика Ингушетия) значениями бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание составил в 2010 г. 28 раз¹. Все вышперечисленное делает крайне актуальными вопросы, связанные с горизонтальным выравниванием в системе российского федерализма.

В настоящее время в России горизонтальное выравнивание осуществляется путем выделения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Однако даже после распределения указанных дотаций сохраняются существенные различия в уровне финансовой обеспеченности консолидированных региональных бюджетов: разрыв в подушевых доходах (включающих налоговые доходы и дотацию на выравнивание) с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР)² самого «богатого» региона (Москва) и самого «бедного» (Камчатский край) превысил в 2010 г. шестикратное значение. При этом коэффициент вариации данных подушевых доходов составил 62,6%. Также можно отметить, что уровень рассматриваемых подушевых доходов в 20 субъектах составил менее 70% величины подушевых налоговых доходов в среднем

1 В соответствии с расчетом распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2010 г.

2 Рассчитывается в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670. ИБР показывает, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств (в расчете на душу населения) в данном регионе по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг.

по Российской Федерации¹ (до выделения дотаций на выравнивание таких субъектов было 44, т.е. более половины).

Следует также отметить, что общий объем выравнивающих трансфертов определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации. Как уже было отмечено в разделе 1.4, при определении данного минимального уровня из расчетов исключаются регионы, входящие в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Включение в данный расчет всех субъектов повлекло бы за собой заметное увеличение необходимого объема фонда и соответственно финансовых обязательств со стороны федерального бюджета. В условиях существенной зависимости доходов федерального бюджета от конъюнктуры на мировых рынках сырья (и прежде всего нефти) любое заметное увеличение принимаемых федеральными бюджетом обязательств сопряжено с определенным риском для сбалансированности бюджетной системы. Нельзя также забывать, что по итогам 2010 г. дефицит федерального бюджета составил около 4% ВВП.

На региональном уровне дополнительным источником для формирования региональных фондов поддержки муниципальных районов (городских округов) и поселений являются субсидии бюджету субъекта РФ из местных бюджетов, рассчитываемые на основе норм ст. 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ). Для обозначения подобного механизма в отечественной литературе часто используется термин «отрицательный трансферт».

Важно подчеркнуть, что механизм «отрицательного трансферта» на федеральном уровне может стать не только источником увеличения Федерального фонда финансовой поддержки и соответственно инструментом дополнительного выравнивания финансовых возможностей субъектов РФ, но также и инструментом более справедливого перераспределения между регионами «природной ренты». Наиболее яркими примерами в данном случае являются Тюменская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, чей высокий доходный потенциал во многом связан с находящимися на их территории месторождениями нефти и газа. Данный вывод справед-

¹ Рассчитанной как отношение суммы налоговых доходов в целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ к численности населения России.

лив и для г. Москвы, так как значительную долю налога на прибыль в данном регионе выплачивают компании, так или иначе связанные с добычей природных ресурсов. Таким образом, высокие уровни их бюджетной обеспеченности не обусловлены во многом усилиями властей субъектов РФ по улучшению инвестиционного климата, а достигаются в первую очередь за счет эксплуатации имеющихся естественных преимуществ. В подобных случаях применение механизма «отрицательного трансферта» не имеет столь выраженного дестимулирующего эффекта, «наказывающего» региональные власти за успехи в стимулировании экономической активности, отражающейся в росте налоговой базы.

Рассмотрим базовые положения ст. 142.2 БК РФ, создающие правовые рамки функционирования «отрицательного трансферта» на региональном уровне. Пункт 1 данной статьи гласит: «Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации субсидий из бюджетов поселений и (или) муниципальных районов (городских округов), в которых в отчетном финансовом году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Указанный уровень не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя». Пункт 3 рассматриваемой статьи содержит следующие важные положения. Во-первых, объем субсидии для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя. Таким образом, изъятию подлежит не более половины доходов, превышающих установленный уровень. Во-вторых, вводится требование соблюдения принципа монотонности: «расчетные налоговые доходы муниципального образования в расчете на одного жителя после исключения межбюджетной субсидии, подлежащей перечислению в бюджет субъекта Российской Федерации, не могут быть ниже расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя иного муниципального образования, которое до исключения указанной межбюджетной субсидии имело более низкий уровень расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя».

Изучение норм ст. 142.2 БК РФ уже ставит целый ряд вопросов с точки зрения возможных методов расчета «отрицательного трансферта» на федеральном уровне. Наиболее важные из них следующие. Во-первых, допустимо ли использование в расчетах только показателей, характеризующих доходы региональных бюджетов, или необходим учет дифференциации расходных потребностей (путем использования ИБР)? Во-вторых, должны ли использоваться данные о налоговых доходах за последний отчетный финансовый год (несколько лет), или же расчеты необходимо строить на основе оценок налоговых потенциалов отдельных субъектов Российской Федерации? Для ответа на эти и другие вопросы и в целом для оценки перспектив внедрения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России важно изучение зарубежного опыта применения подобных инструментов межбюджетных отношений, и в первую очередь системы горизонтального выравнивания в Германии. Из регионального опыта в России интерес также представляет методика расчета «отрицательного трансферта», применяемая в Пермском крае. В развитие норм БК РФ в рамках данной методики создана экономически и методологически обоснованная схема расчета подобного трансферта.

Эволюция системы горизонтального выравнивания в Германии

Горизонтальное выравнивание финансовых возможностей земель (регионов) в Германии осуществляется в 2 этапа¹. *На первом этапе* между землями распределяется доля НДС, подлежащая зачислению в региональные бюджеты². Вначале 75% земельной доли поступлений НДС распределяется между всеми регионами на подушевой основе. Следует отметить, что уже на этом этапе происходит некоторое выравнивание, так как земли получают свою долю не пропорционально объему собранного с их территории НДС, а исходя из численности их населения. Оставшиеся 25% распределяются между «финансово слабыми» землями, чьи подушевые налоговые доходы составляют менее 92% среднего уровня по стране. В расчет включаются как земельные налоги, так и «расщепляемые» (прежде всего налог на доходы физиче-

1 Подробнее о системе межбюджетных отношений в Германии см. (Hepp R., Hagen J. von, 2010; Spahn P.B., Franz O., 2000).

2 Эта доля постоянно меняется в рамках механизма сглаживания вертикального дисбаланса в бюджетной системе Германии. В 2000-х гг. доля поступлений НДС в федеральный бюджет колебалась в районе 53%, доля земельных бюджетов составляла около 45%, муниципалитеты получали порядка 2%.

ских лиц и налог на прибыль). В случае если оставшейся суммы НДС не хватает для доведения подушевых налоговых доходов «финансово слабым» земель до 92% среднего уровня по стране, их доли пропорционально снижаются. Если же, наоборот, данная сумма превышает необходимый размер, «излишек» распределяется между «финансово сильными» землями на подушевой основе. На втором этапе горизонтального выравнивания происходит перераспределение налоговых доходов от «богатых» земель в пользу «бедных».

Рассмотрим более подробно систему межземельного выравнивания, осуществляемого на втором этапе. До 2005 г. схема выглядела следующим образом. Для всех земель рассчитываются «налоговые потенциалы» и «доходные потребности». «Налоговые потенциалы» определяются суммой налогов, которая включает налоги, зачисляемые в земельные бюджеты (включая НДС, распределенный на первом этапе выравнивания), и 50% муниципальных налогов. «Доходные потребности» рассчитываются как средние по Германии подушевые налоговые доходы (определяемые аналогично расчету «налоговых потенциалов»), умноженные на численность населения соответствующей земли. При этом городам-землям (Гамбург, Бремен и Берлин) приписывается количество населения большее, чем фактическое, что объясняется повышенными потребностями в расходах в городских агломерациях. Также несколько завышается численность населения ряда наименее населенных земель. На основе разницы между «налоговым потенциалом» и «доходными потребностями» определяется размер трансферта, который данная земля должна выплатить (если потенциал больше потребностей) или получить (если соотношение обратное). Расчет трансферта происходит поэтапно, с постепенной корректировкой его размера. Вначале рассчитывается сумма трансферта для каждой «финансово слабой» земли для доведения ее подушевых налоговых доходов до 92% среднегерманского уровня. После этого для всех земель, чей «налоговый потенциал» меньше «доходных потребностей», рассчитывается трансферт, по размеру равный 37,5% этой разницы. Таким образом, данный разрыв компенсируется лишь частично, что разумно с точки зрения сохранения стимулов у регионов к наращиванию своего доходного потенциала. Земли, у которых «налоговый потенциал» оказался выше их «доходных потребностей», уплачивают часть своих налоговых доходов в пользу земель, у которых это соотношение оказалось обратным. При этом изъятие «излишков» доходов происходит в соответствии со следующей прогрессивной шкалой. «Земли-доноры» уплачивают 15% превышения своих «доходных потребностей» в пределах до 1% (т.е. от той части доходов,

которая превышает «доходные потребности» не более чем на 1%), 66% разницы в пределах от 1 до 10% и, наконец, 80% от суммы, превышающей их «доходные потребности» более чем на 10%. Необходимо отметить, что до 1995 г. (т.е. до включения восточно-германских земель в общую систему межземельного выравнивания) эта шкала выглядела несколько иначе. Земли, чей «налоговый потенциал» не более чем на 2% превышал их доходные потребности, не уплачивали взносы в фонд межземельного выравнивания. С разницы от 2 до 10% выплачивалось 70%, а все доходы свыше 110% «бюджетной обеспеченности» изымались полностью. Таким образом, для адаптации системы межземельного выравнивания к включению в нее более «бедных» земель, входивших ранее в состав ГДР, потребовалась существенная модификация шкалы с уменьшением ее прогрессивности и резким снижением предельной ставки «отрицательного трансферта» со 100 до 80%.

Однако вышеописанные изменения не позволили в достаточной степени снизить противоречия между «землями-донорами» и «землями-реципиентами». В результате в 1998 г. три богатые «земли-донора» (Баден-Вюртенберг, Бавария и Гессен) потребовали рассмотрения действующей системы в Конституционном суде Германии, который в своем определении признал необходимость реформирования системы межземельного выравнивания. В результате были разработаны поправки в законодательство, вступившие в силу в 2005 г. Например, внесены определенные изменения в методику расчета «налогового потенциала» (который теперь включает не 50%, а 64% муниципальных налогов). Однако одно из базовых направлений реформы, обсуждавшееся в экспертных кругах, а именно снижение предельных ставок изъятия доходов для стимулирования развития доходной базы «богатых» земель, так и не было принято, что воспринимается в Германии как серьезная «упущенная возможность» в рамках реформы 2005 г.

Методика расчета субсидии бюджету субъекта РФ из местных бюджетов, применяемая в Пермском крае

С точки зрения применения механизма «отрицательного трансферта» в России на федеральном уровне интерес представляет методика расчета подобного трансферта в Пермском крае применительно к муниципальным районам (городским округам)¹.

Размер субсидии из бюджета муниципального района (городского округа) рассчитывается по следующей формуле:

¹ Закон Пермского края от 13 сентября 2006 г. № 11-КЗ.

$$СМР_j = \text{Доля}OT \times (ПРНД_j - ПРНД_{max}) \times N_j \times ИБР_j, \quad (1)$$

где $СМР_j$ – субсидия из бюджета j -го муниципального района (городского округа) в краевой бюджет;

$ДоляOT$ – доля изъятия превышения подушевыми расчетными доходами муниципальных районов (городских округов) в последнем отчетном финансовом году установленного порогового уровня;

$ПРНД_j$ – подушевые расчетные налоговые доходы j -го муниципального района (городского округа) в последнем отчетном финансовом году;

$ПРНД_{max}$ – пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов муниципальных районов (городских округов);

N_j – численность населения j -го муниципального района (городского округа);

$ИБР_j$ – индекс бюджетных расходов j -го муниципального района (городского округа).

В свою очередь, величины подушевых расчетных налоговых доходов и порогового уровня подушевых расчетных налоговых доходов рассчитываются по следующим формулам:

$$ПРНД_j = (\text{Факт} / N) \times БО_j, \quad (2)$$

где $ПРНД_j$ – подушевые расчетные налоговые доходы j -го муниципального района (городского округа) в последнем отчетном финансовом году;

$Факт$ – фактические налоговые доходы всех муниципальных районов (городских округов) в последнем отчетном финансовом году, приведенные к условиям планируемого года;

N – численность населения Пермского края;

$БО_j$ – бюджетная обеспеченность j -го муниципального района (городского округа) до перечисления субсидий в краевой бюджет и до распределения Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

$$ПРНД_{max} = \text{Уровень}MP \times (\text{Факт} / N), \quad (3)$$

где $ПРНД_{max}$ – пороговый уровень подушевых расчетных налоговых доходов муниципальных районов (городских округов);

$Уровень MP$ – уровень подушевых налоговых доходов муници-

пальных районов (городских округов), сверх которого производится уплата субсидий в краевой бюджет, утверждаемый законом о бюджете Пермского края;

Факт – фактические налоговые доходы всех муниципальных районов (городских округов) в последнем отчетном финансовом году, приведенные к условиям планируемого года;

H – численность населения Пермского края.

При подстановке выражений (2) и (3) в формулу (1) и после простейших преобразований мы можем получить следующий вид формулы (1), который, на наш взгляд, в большей степени иллюстрирует смысл подобной схемы расчета:

$$СМР_j = Доля_{ОТ} \times (Факт / H) \times \times (ИНП_j - Уровень_{МР} \times ИБР_j) \times H_j, \quad (4)$$

где *ИНП_j* – индекс налогового потенциала *j*-го муниципального района (городского округа).

Из формулы (4) видно, что величина «отрицательного трансферта» зависит от разности между индексом налогового потенциала и индексом бюджетных расходов, умноженным на коэффициент, указывающий уровень, сверх которого производится уплата субсидий в краевой бюджет. Таким образом, методика оказывается предельно прозрачной и объективной, так как величина «отрицательного трансферта» конкретного муниципального образования не зависит от величины фактических (или прогнозных) налоговых доходов данного муниципалитета, что не позволяет местным властям манипулировать данными, используемыми для расчета трансферта. К несомненным достоинствам представленной методики также относится учет не только налогового потенциала муниципальных образований, но и их расходных потребностей (что напрямую ст. 142.2 БК РФ не требуется). Это позволяет более адекватно оценить не просто доходный потенциал, а именно бюджетную обеспеченность того или иного муниципалитета.

Возможные подходы к расчету «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России

Как уже было указано выше, разработка механизма применения «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России требует решения целого ряда вопросов. В зависимости от ответов на данные вопросы возникают различные варианты встраивания «отри-

цательного трансферта» в существующие в России межбюджетные отношения между федеральным центром и регионами. Рассмотрим по порядку достоинства и недостатки возможных механизмов применения подобного трансферта.

Сопоставление опыта применения «отрицательного трансферта» на региональном уровне в России и опыта межземельного выравнивания в Германии дает нам два базовых варианта встраивания данного инструмента в существующую систему межбюджетных отношений в Российской Федерации. Первый вариант подразумевает использование собранных с «регионов-доноров» средств в рамках применения «отрицательного трансферта» на увеличение объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что позволит увеличить степень выравнивания, достигаемую при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (т.е. копирование норм, действующих на региональном уровне). Использование опыта Германии дает нам второй вариант: создание специального межрегионального фонда выравнивания (т.е. создание схемы выравнивания «второго уровня»). Первый вариант, безусловно, наиболее удобен с точки зрения минимизации изменений, которые необходимо будет внести в существующую нормативно-правовую базу. Следует также отметить, что в Германии методика распределения средств в рамках «выравнивания второго уровня» (межземельного) отличается от трансфертного механизма распределения НДС в рамках «выравнивания первого уровня». Отчасти это обусловлено тем, что процесс распределения НДС направлен на сглаживание не только горизонтального, но и вертикального дисбаланса в бюджетной системе Германии. Представляется, что в настоящее время в России нет объективной необходимости создания двух различных схем распределения выравнивающих трансфертов. Таким образом, оптимальным вариантом является увеличение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ за счет собранного «отрицательного трансферта».

Рассчитывая возможные параметры «отрицательного трансферта» на федеральном уровне, необходимо также определить, должны ли проводиться расчеты на основе данных по консолидированному или лишь по региональному бюджету субъекта. Как мы видим из опыта Германии, при расчете «налогового потенциала» учитываются не только земельные, но и частично местные налоги. Однако, во-первых, это делается не для более точной оценки именно «налогового потенциала», а является первым этапом корректировки «на-

логового потенциала» с учетом расходных потребностей (при этом местные налоги учитываются лишь частично – подробнее см. выше). Во-вторых, проведение расчетов на основе данных по консолидированным региональным бюджетам в России может натолкнуться на существенные трудности. В случае применения подобной методики изъятию фактически может подлежать не только часть налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, но и часть налогов, поступающих в местные бюджеты. В то же время проведение расчетов только для региональных бюджетов создает искажения в результате различий в политике субъектов в отношении передачи части налогов, зачисляемых в региональный бюджет, муниципальным образованиям через механизм единых или дифференцированных нормативов. Представляется, что методологически наиболее корректным является использование данных по «расчетным региональным бюджетам», которые бы учитывали тот объем налоговых доходов региональных бюджетов, который поступил в них, при условии распределения налоговых доходов исключительно на основе норм Бюджетного кодекса, т.е. без учета единых и дополнительных нормативов налоговых отчислений, которые передаются субъектами РФ муниципальным образованиям сверх норм, установленных федеральным законодательством.

Еще один важный вопрос: для расчета использовать фактические (прогнозные) данные о налоговых доходах субъектов или же показатели, характеризующие бюджетную обеспеченность регионов? Ответ представляется достаточно очевидным: попытка копирования в данном аспекте норм БК РФ, касающихся функционирования «отрицательного трансферта» на региональном уровне, приведет к некорректным результатам. Во-первых, взимание «отрицательного трансферта» без учета индекса бюджетных расходов представляется совершенно необоснованным. Если еще можно, хотя и с большой долей условности, говорить о том, что объективные различия в расходных потребностях между муниципалитетами одного субъекта РФ во многих случаях не столь велики, то об аналогичных различиях между российскими регионами такого точно сказать нельзя (см. начало раздела). Во-вторых, данные о фактических (прогнозных) налоговых доходах субъектов зависят от политики региональных властей прежде всего в области предоставления налоговых льгот, что также может вносить определенные искажения в расчеты. Таким образом, наилучшим и наиболее методологически обоснованным вариантом является использование схемы, основанной на показателе бюджет-

ной обеспеченности. Представляется, что применение подобного подхода оправданно и на региональном уровне в тех субъектах РФ, где существуют и в среднесрочной перспективе будут существовать объективные и неустраняемые различия в расходных потребностях между муниципалитетами.

Ниже представлены результаты модельных расчетов применения «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в условиях 2010 г. Для оценки налоговых доходов субъектов РФ были использованы данные по «расчетным региональным бюджетам», выполненные на основе отчетов Федерального казначейства по исполнению бюджетов 80 субъектов Российской Федерации¹. Размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности определялся исходя из распределения двух частей Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, т.е. без учета компенсационной части. Это сделано для наиболее наглядного сравнения результатов выравнивания после выделения дотаций на выравнивание за счет «базового» объема фонда и после выделения дополнительных дотаций, финансируемых за счет «отрицательного трансферта». Проблема заключается в том, что расчет компенсаций в 2010 г. внес определенные искажения в результаты выравнивания, в том числе нарушив «принцип монотонности». Эти недостатки были учтены в методике Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2011 г.: расчет компенсаций выведен за рамки фонда, данные суммы теперь выделяются в рамках дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов. Таким образом, можно говорить о том, что представленные ниже расчеты проводились на основе показателей 2010 г., но в соответствии с правилами распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, действующими с 2011 г.

Расчет «отрицательного трансферта» проведен в нескольких вариантах.

В *базовом варианте* для определения уровня и доли изъятия в рамках механизма «отрицательного трансферта» были взяты параметры, аналогичные тем, что действуют в настоящее время на региональном уровне. В результате проведенные расчеты предполагают

¹ В 2010 г. Федеральное казначейство представляло отчетность по 83 субъектам. Однако в связи с тем что в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности индексы налогового потенциала и бюджетных расходов отдельно для Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов не рассчитываются, их налоговые доходы были учтены в составе доходов соответствующих областей.

изъятие 50% расчетных налоговых доходов субъекта в части, превышающей среднероссийский уровень более чем в 2 раза. В условиях 2010 г. под действие «отрицательного трансферта» подпадают 4 субъекта Российской Федерации: г. Москва и Тюменская область с двумя автономными округами (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий). Общий объем собранного «отрицательного трансферта» составил бы почти 221 млрд руб., при этом на долю Москвы из этой суммы приходится 178,3 млрд руб., а на долю Тюменской области (с автономными округами) – 42,6 млрд руб. Дополнительная дотация распределялась по той же формуле, что и вторая часть фонда. Бюджетная обеспеченность субъектов также рассчитывалась по формуле, предусмотренной Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. С точки зрения негативных стимулов в плане развития собственной доходной базы, создаваемых применением «отрицательного трансферта», важно отметить следующее. Во-первых, в случае использования параметров, близких к базовому варианту расчетов, действие данного трансферта распространяется лишь на 4 региона, имеющих бюджетную обеспеченность, существенно превышающую среднероссийский уровень. При этом у остальных регионов остаются стимулы к развитию собственной доходной базы (так как порог, с которого начинается изъятие, достаточно высок). Во-вторых, через механизм «отрицательного трансферта» изымается лишь часть сверхдоходов, в результате чего и у наиболее богатых субъектов РФ сохраняются стимулы к наращиванию своего доходного потенциала.

На *рис. 2.1* графически представлены результаты выравнивания после распределения двух частей Фонда, и после выделения дополнительной дотации, финансируемой за счет «отрицательного трансферта».

Как видно из *рис. 2.1* выделение дополнительной дотации, финансируемой за счет «отрицательного трансферта», позволяет в еще большей степени подтянуть бюджетную обеспеченность «бедных» регионов к среднероссийскому уровню. При этом несколько снижается бюджетная обеспеченность наиболее «богатых» субъектов, которые перечисляют «отрицательный трансферт». Однако, как видно из графика и как следует из параметров, заложенных в расчет, уровень их бюджетной обеспеченности после перечисления «отрицательного трансферта» по-прежнему превышает 200% среднероссийского уровня. Также важным моментом является соблюдение «принципа монотонности». На *рис. 2.1* наглядно показано, что проведенный расчет «отрицательного трансферта» и дальнейшее его

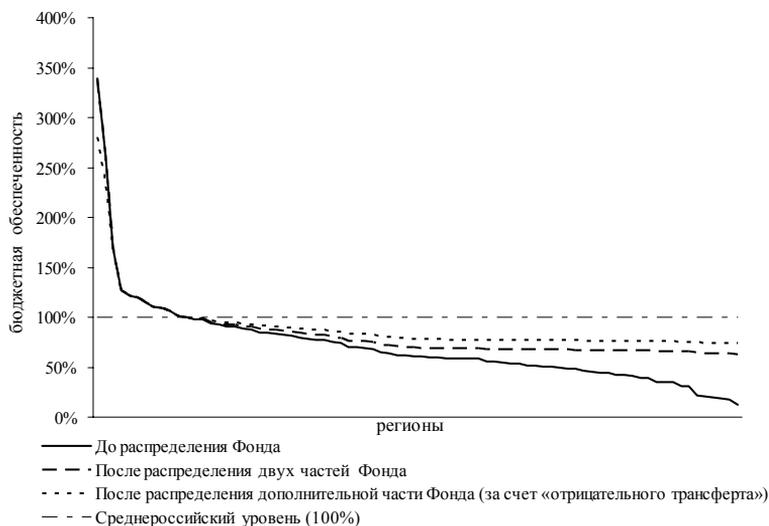


Рис. 2.1. Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации

распределение позволили всем субъектам сохранить свой «ранг» по бюджетной обеспеченности (третий график монотонно убывает).

Интерес также представляет изменение подушевых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в процессе распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и применения «отрицательного трансферта» (рис. 2.2).

Наиболее заметным отличием графиков на рис. 2.1 и 2.2 является отсутствие монотонности распределения субъектов РФ по уровню подушевых доходов их консолидированных бюджетов после распределения «базового» объема Фонда (на рис. 2.1) и после дополнительного распределения «отрицательного трансферта» (на рис. 2.2). Это связано с различием показателя подушевых налоговых доходов (с учетом ИБР) и показателя бюджетной обеспеченности. Следует подчеркнуть, что такое различие обусловлено не только возможными расхождениями между фактическими и прогнозными значениями, а в большей степени разницей понятий «налогового потенциала» и фактических подушевых налоговых доходов (о чем говорилось выше).

Наиболее важным результатом выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности является увеличение равномер-

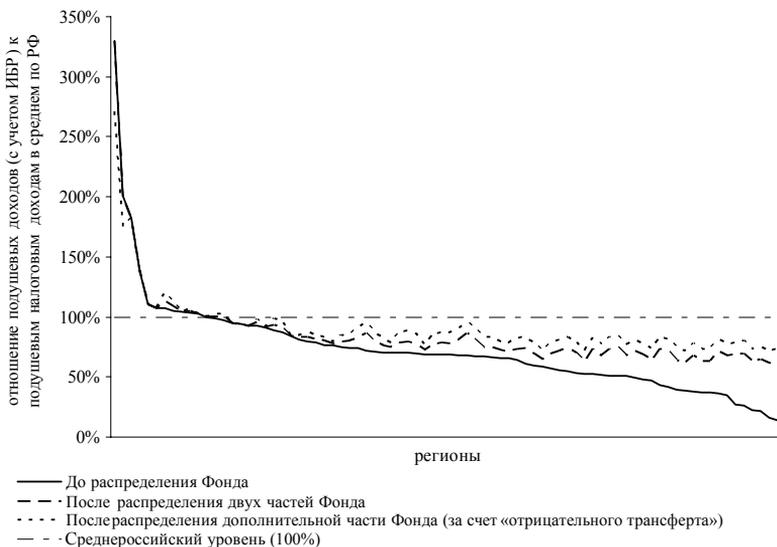


Рис. 2.2. Отношение подушевых доходов субъектов РФ (с учетом ИБР) к подушевым налоговым доходам в среднем по РФ

ности в финансовой обеспеченности субъектов РФ. Рассмотрим изменение соответствующего коэффициента вариации подушевых доходов (с учетом ИБР) консолидированных бюджетов субъектов РФ. Коэффициент вариации подушевых налоговых доходов (с учетом ИБР), т.е. доходов до распределения двух частей Фонда, составил в 2010 г. 71,8%, что говорит о большой степени неоднородности соответствующей совокупности¹. После распределения двух частей Фонда коэффициент вариации составил уже 62,6%. Применение механизма «отрицательного трансферта» и последующее распределение дополнительных дотаций позволило бы снизить значение данного коэффициента до 47,6%. Такой результат достигается за счет не только передачи дополнительных финансовых ресурсов «бедным» регионам (как при распределении двух частей Фонда), но и некоторого снижения бюджетной обеспеченности наиболее «богатых» субъектов, которые перечисляют «отрицательный трансферт».

Важный методологический вопрос – «временная схема» изъятия «сверхдоходов» у «богатых» регионов и перечисления соответствующую

¹ Совокупность считается неоднородной, если коэффициент вариации превышает 33%.

щих дополнительных дотаций «бедным» регионам. Критики методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности указывают, в частности, на наличие временного лага между периодом, за который используются данные в расчетах, и финансовым годом, для которого производится распределение дотаций. Применение механизма «отрицательного трансферта» на основе данных, используемых для распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов, может вызвать еще более ожесточенную критику со стороны субъектов, попадающих под действие «отрицательного трансферта». В случае резкого падения доходов этих регионов их фактическая бюджетная обеспеченность может оказаться заметно ниже расчетной, и величина изъятия их доходов может оказаться с этой точки зрения чрезмерной. Однако вышеописанная методологическая проблема не имеет «идеального» однозначного решения. Безусловно, теоретически для максимального учета фактически происходящих изменений можно корректировать используемые в расчетах данные ежеквартально и даже ежемесячно. Однако подобное решение несет в себе существенные риски в виде невозможности прогнозирования уровня доходов перед началом бюджетного года как для тех регионов, которые выплачивают «отрицательный трансферт», так и для субъектов, получающих дополнительные дотации. Важно отметить, что в случае периодических корректировок в течение финансового года у регионов, выплачивающих «отрицательный трансферт», появляется риск необходимости уплаты большего размера данного трансферта, чем изначально было заложено в законе о бюджете (например, в силу более быстрого роста налогооблагаемой базы).

Необходимо подчеркнуть, что в случае применения высокого «порога изъятия» и ограничения доли изъятия (например, как в вышеописанных расчетах – превышение среднероссийского уровня более чем в 2 раза и перечисление лишь 50% от данного превышения) у регионов после перечисления «отрицательного трансферта» остается финансовых ресурсов существенно больше, чем в среднем по субъектам РФ. Таким образом, даже в случае падения доходов их фактическая бюджетная обеспеченность окажется заметно выше среднероссийского уровня. Важно обратить внимание и на необходимость формирования резервных фондов на региональном уровне. Формирование подобных фондов поможет во многом смягчить проблемы, связанные с колебанием объемов «отрицательного трансферта»: в случае существенного падения доходов расходные обязательства регионального бюджета (в том числе по перечислению «отрицательного трансферта») смогут

быть частично профинансированы за счет накопленных финансовых резервов. Таким образом, представляется, что наиболее приемлемым вариантом является расчет «отрицательного трансферта» и соответствующих дополнительных дотаций одновременно с распределением двух основных частей Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ и с последующим ежемесячным перечислением 1/12 рассчитанного объема в течение очередного финансового года.

Помимо базового варианта расчета «отрицательного трансферта», были проанализированы еще два дополнительных варианта. Первый из них отличается от базового тем, что среднедушевые налоговые доходы в целом по РФ рассчитываются не по всем субъектам, а по регионам, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и в число 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций из Фонда. Во втором дополнительном варианте среднедушевые налоговые доходы в целом по РФ рассчитываются, как в базовом, но применяется шкала изъятия «сверхдоходов», аналогичная той, которая применялась в Германии до 2005 г. Результаты изменения бюджетной обеспеченности субъектов РФ в ходе применения «отрицательного трансферта» и последующего распределения дополнительных объемов дотаций на выравнивание во всех трех вариантах расчетов представлены в *табл. 2.2*.

Таблица 2.2

Минимальная бюджетная обеспеченность и степень выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2010 г.

Ключевые показатели выравнивания	Действующая методика выравнивания		Варианты расчета «отрицательного трансферта»		
	До распределения ФФПР	После распределения ФФПР	Базовый	1-й дополнительный вариант	2-й дополнительный вариант
Минимальная бюджетная обеспеченность, % от среднероссийского уровня	12,0	63,3	73,9	70,2	100,0
Максимальная степень выравнивания*, %	-	58,2	70,3	66,1	100,0

*Рассчитывается как отношение прироста бюджетной обеспеченности наименее обеспеченного субъекта РФ вследствие предоставления дотаций на выравнивание к величине отставания бюджетной обеспеченности данного региона до выравнивания от среднероссийского уровня.

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

В рамках 1-го дополнительного варианта под уплату «отрицательного трансферта» подпадают, как и в базовом варианте, те же упоминавшиеся выше 4 субъекта Российской Федерации (г. Москва и Тюменская область с двумя автономными округами), однако общий объем собранного «отрицательного трансферта» составил бы не 221 млрд руб., а 142,7 млрд руб., что, как видно из данных *табл. 2.2*, снижает степень выравнивания бюджетной обеспеченности российских регионов. В рамках 2-го дополнительного варианта под действие «отрицательного трансферта» подпадают уже все 12 субъектов РФ, чей уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание был выше среднероссийского уровня в 2010 г. При этом общий объем собранного «отрицательного трансферта» составил бы 762,5 млрд руб., что позволило бы довести до 100% уровень бюджетной обеспеченности всех субъектов РФ без исключения. Однако столь масштабное изъятие доходов, в том числе у регионов, чья бюджетная обеспеченность ненамного превышает среднероссийский уровень, создало бы существенные негативные стимулы для субъектов РФ в плане развития собственного доходного потенциала. Также серьезно обострились бы вышеописанные проблемы, связанные с наличием временных лагов в используемых при расчетах данных.

Подводя итоги рассмотрения вопросов, связанных с перспективами внедрения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне в России, можно отметить следующее. В настоящее время существует объективная необходимость в увеличении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в силу сильной дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Дополнительным источником финансирования Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации мог бы стать «отрицательный трансферт», аналогичный тому, который применяется в настоящее время в России на региональном уровне. Применение «отрицательного трансферта» позволяет более полно использовать природную ренту для социального развития регионов России. Изучение опыта межземельного выравнивания в Германии позволило рассмотреть возможные подходы к расчету «отрицательного трансферта» на федеральном уровне, выделить достоинства и недостатки тех или иных вариантов расчета.

2.4. Бюджетные кредиты и дотации на сбалансированность

2.4.1. Ужесточение бюджетных ограничений при повышении сбалансированности субнациональных бюджетов

Для ужесточения бюджетных ограничений при повышении сбалансированности субнациональных бюджетов предлагаются следующие мероприятия:

во-первых, отменить дотации на сбалансированность региональных бюджетов;

во-вторых, формализовать процедуру предоставления бюджетных кредитов.

Бюджетные кредиты должны предоставляться исключительно в условиях рецессии и недоступности для региональных властей рыночных заимствований. Лимиты на получение бюджетных кредитов для отдельных регионов должны определяться по заранее установленной формуле. Регионам, подвергшимся наиболее резкому сокращению налоговой базы, необходимо предоставить возможность возместить определенную долю выпадающих доходов. При этом целесообразно исключить из числа получателей бюджетных кредитов наиболее обеспеченные регионы. Если фактическая бюджетная обеспеченность (отношение среднедушевых фактических бюджетных доходов субъекта РФ, скорректированных на ИБР, к значению данного показателя в среднем по стране) превышает среднюю фактическую обеспеченность в два раза, то бюджетный кредит не предоставляется.

Выбор порога отсекающего обусловлен следующим. С одной стороны, отсекаются наиболее обеспеченные территории, которые даже в условиях экономической нестабильности обладают финансовыми ресурсами для реализации своих полномочий на социально приемлемом уровне. Речь идет о таких регионах, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО и Ямало-Ненецкий АО. С учетом того что наибольшее снижение во время рецессии затрагивает именно налог на прибыль, исключение только Москвы из списка получателей бюджетных кредитов, компенсирующих падение доходов, позволит сэкономить до 40% распределяемых средств и направить их в менее обеспеченные регионы. Исключение данных регионов позволит сосредоточить финансовую помощь в наиболее нуждающихся субъектах Федерации. С другой стороны, рассматриваемая граница отсекающего должна находиться на относительно высоком уровне. Это обусловлено тем, что часть регионов

(например, Липецкая, Вологодская, Свердловская области и др.) не получают дотаций из ФФПР, однако уровень их бюджетной обеспеченности ненамного превышает среднероссийский. Тяжелая ситуация в ряде отраслей народного хозяйства (например, в металлургии) может обусловить значительное падение бюджетных доходов. Даже если бюджетная обеспеченность в данных регионах будет превышать среднероссийский уровень, выделение бюджетных кредитов таким субъектам Федерации видится оправданным, так как слишком резкое сокращение параметров бюджетов представляется социально опасным.

Таким образом, предлагается компенсировать определенную долю выпадающих доходов тем регионам, в которых:

1) фактическая бюджетная обеспеченность на последний отчетный период (за последний квартал или за последний месяц) с учетом ИБР не превышает среднюю бюджетную обеспеченность более чем в два раза. Фактическая бюджетная обеспеченность рассчитывается по следующей формуле:

$$BO_{\phi} = \frac{D\Phi}{ИБР_{\text{ФФПР}}}$$

где $D\Phi$ – фактические доходы субъекта Российской Федерации (сумма всех доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за исключением субвенций); $ИБР_{\text{ФФПР}}$ – индекс бюджетных расходов, используемый при расчете дотаций из ФФПР на соответствующий год;

2) падение доходного потенциала бюджета субъекта Российской Федерации (включая межбюджетные трансферты) в текущем году к аналогичному периоду прошлого года превышает 10%.

Распределение бюджетных кредитов осуществляется по следующей формуле:

$$\Phi\Pi_i = \Phi\Pi \times \frac{0,9 \times D\Phi_i^0 - D\Phi_i^1}{\sum (0,9 \times D\Phi_i^0 - D\Phi_i^1)}$$

где $\Phi\Pi$ – общая сумма очередного транша (квартального или месячного) бюджетного кредита;

$D\Phi_i^i$ – фактические доходы i -го субъекта Российской Федерации за последний отчетный период (квартал или месяц) текущего года;

$D\Phi_i^0$ – фактические доходы i -го субъекта Российской Федерации за соответствующий период (квартал или месяц) предшествующего года.

Расчеты проводятся только для субъектов Российской Федерации, удовлетворяющих перечисленным выше условиям: 1) фактическая бюджетная обеспеченность на последний отчетный период с учетом ИБР не превышает среднюю бюджетную обеспеченность более чем в два раза, 2) падение доходов бюджета субъекта Российской Федерации (включая межбюджетные трансферты) в текущем году к аналогичному периоду прошлого года превышает 10%.

Предложенная выше формула позволит в большей степени компенсировать падение доходов региональным бюджетам со значительной долей выпадающих доходов.

Важной методологической проблемой представляется определение расчетного периода для предоставления бюджетных кредитов и/или дотаций на сбалансированность. Очевидно, что во время экономической нестабильности периодичность расчетов должна быть чаще, чем раз в год. Можно предложить следующие варианты: рассчитывать и предоставлять бюджетные кредиты раз в месяц или раз в квартал. Предоставление и расчет бюджетных кредитов или дотаций на сбалансированность раз в квартал предпочтительнее с точки зрения снижения издержек на администрирование. Ежемесячный расчет и распределение могут потребоваться в случае резких и частых изменений в макроэкономической ситуации. При ежемесячном расчете возможны некоторые проблемы, связанные с неравномерностью перечисления федеральных межбюджетных трансфертов. Например, если в ноябре 2008 г. Республике Чечня были выделены аномально высокие объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а в 2009 г. эти объемы будут более равномерно распределены в течение финансового года, получится, что в ноябре 2009 г. у Республики Чечня будет наблюдаться значительное сокращение доходов по сравнению с ноябрем 2008 г., хотя общий объем финансирования мог остаться на прежнем уровне. Чтобы избежать предоставления необоснованно больших бюджетных кредитов тем субъектам Федерации, которые получают значительные объемы межбюджетных трансфертов, предлагается в случае ежемесячного расчета и распределения бюджетных кредитов или дотаций на сбалансированность использовать совокупные доходы субъекта Российской Федерации за последние три месяца (иными словами, даже ежемесячные расчеты надо производить на основе не месяч-

ных данных, а данных за последние три доступных месяца текущего года и данных за соответствующий период предыдущего года; таким образом, данные, по сути, должны представлять собой «скользящую среднюю»).

При выделении бюджетных кредитов должно быть заключено соглашение между Минфином России и субъектом Российской Федерации, во многом схожее с соглашением, заключаемым согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 21 марта 2005 г. № 149 «О порядке заключения соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации, а также осуществления контроля за их исполнением»;

в-третьих, стимулировать субъекты РФ к созданию региональных резервных фондов.

Минфином России подготовлены Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов¹. В п. 3 названных Методических рекомендаций обозначены условия, при соответствии которым формирование резервного фонда является наиболее целесообразным.

Для стимулирования субъектов РФ, удовлетворяющих данным условиям, к созданию региональных резервных фондов целесообразно принять следующую норму. В случае если доходов субъекта Российской Федерации и средств Резервного фонда субъекта Российской Федерации будет недостаточно для финансирования первоочередных и социально значимых расходов, субъекты Российской Федерации, принявшие законодательство о Резервном фонде субъекта Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Минфина России, получают бюджетный кредит из федерального бюджета для финансирования дефицита по первоочередным и социально значимым расходам.

Субъекты Российской Федерации, не принявшие законодательство о Резервном фонде субъекта Российской Федерации в соот-

¹ См. http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/08/Metodicheskie_rekomendatsii_dlya_subektov_rossiyskoy_Federatsii_po_formirovaniu_i_ispolzovaniu_regionalnykh_fondov_finansovykh_rezervov.doc.

ветствии с рекомендациями Минфина России, теряют право на получение бюджетного кредита из федерального бюджета. В случае неплатежеспособности данных регионов в них вводится временная финансовая администрация;

в-четвертых, обеспечить возможность региональным властям использовать казначейские кредиты для ликвидации текущих кассовых разрывов.

Остатки на счетах Федерального казначейства России могут использоваться для выдачи краткосрочных кредитов субъектам РФ. Данные кредиты, по сути, должны быть максимально приближены к овердрафту в банковском кредитовании и иметь следующие характеристики (подробнее см. подраздел 2.4.2):

- низкая (вплоть до нулевой) ставка предоставления средств;
- короткий срок предоставления (в идеале – на сутки);
- автоматический характер предоставления (отсутствие необходимости согласований и разрешений со стороны Федерального казначейства) в рамках заранее утвержденных лимитов.

2.4.2. Поддержание ликвидности субнациональных бюджетов за счет краткосрочных казначейских кредитов¹

Уровень ликвидности бюджета субнационального органа публичной власти определяется рядом внутренних и внешних по отношению к органу власти факторов и условий. К первой группе факторов относятся качество финансового управления, в том числе качество финансового планирования и исполнения бюджета, наличие политики управления внешними рисками (резервные/стабилизационные фонды), институционализация долговой политики в части доступа к рынку банковских кредитных линий, а также централизация кассового обслуживания исполнения бюджетов органов власти, их структурных подразделений и связанных с ними предприятий. К внешним условиям, формирующим ликвидность бюджета, относится степень централизации бюджетной системы, нормативно-правовая среда, в которой функционирует орган публичной власти, а также характеристики рынков капитала.

В странах с повышенной автономией субнациональных органов власти и высоколиквидными кредитными рынками поддержа-

¹ При подготовке данного подраздела использовались материалы статьи (Силуанов, 2011d).

ние ликвидности территориальных бюджетов обеспечивается, как правило, с помощью рыночных источников. К примеру, в некоторых децентрализованных англосаксонских странах (США, Канада, Австралия) таким источником является эмиссия ценных бумаг, а в странах континентальной (Германия) и Северной Европы (Швеция, Дания) ключевую роль играют банковские кредиты. Напротив, в ряде стран с высокоцентрализованными бюджетными системами используются инструменты доступа субнациональных органов власти к ликвидности суверенного (центрального) правительства. При этом в связи с мягкими условиями бюджетного кредитования центральные органы власти часто могут рассматриваться в качестве кредиторов «последней инстанции» (Австрия, Великобритания). В некоторых странах Центральной и Восточной Европы (Болгария и отчасти Латвия) используется разновидность данного механизма, направленного на обеспечение ликвидности проектов, реализация которых осуществляется за счет структурных фондов Европейского союза.

В рамках антикризисного пакета мер в 2009 г. правительство Российской Федерации уточнило возможность использования остатков целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на счетах территориальных бюджетов субъектов Российской Федерации на покрытие временных кассовых разрывов с последующим восстановлением этих остатков к концу финансового года¹. В условиях резкого снижения доступности рынков капитала эта мера оказала позитивное влияние как на состояние ликвидности региональных бюджетов, так и на уровень их кредитоспособности, позволив ряду субъектов РФ избежать неисполнения долговых обязательств. Доступ к остаткам средств федерального бюджета фактически представлял собой беспроцентные кредитные линии, открытые Федеральным казначейством финансовым органам субъектов РФ. В целях повышения эффективности данной модели поддержки ликвидности территориальных бюджетов стоит рассмотреть примеры аналогичных механизмов в других странах. В основном в настоящей публикации рассматривается опыт Австрии, Болгарии, Великобритании, Латвии и Украины, так как именно в этих странах казначейские кредиты получили наибольшее распространение.

¹ Совместное письмо Минфина России N06-03-06 и Федерального казначейства N42-7.4-05/5.0-251 от 7 мая 2009 г.

Субъект предоставления льготных кредитов

Как показывает международный опыт, распределение казначейских кредитов местным органам власти в большей части стран производится министерством финансов/ казначейством центрального (федерального) правительства. Так, одна из функций Федерального казначейства Австрии (Österreichische Bundesfinanzierungsagentur), предусмотренная федеральным законодательством, – предоставление ресурсов для покрытия кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов местных органов власти¹. Подобная правовая норма, по сути, обязывает федеральные власти принимать на себя полномочия по поддержанию ликвидности субнациональных органов власти в целях полного и своевременного исполнения ими финансовых и платежных обязательств. Аналогично нормативно-правовая база Латвии закрепляет за Государственным казначейством функции предоставления и мониторинга погашения бюджетных кредитов из республиканского бюджета². Покрытие временных кассовых разрывов местных бюджетов на Украине осуществляется с помощью краткосрочных кредитов Государственного казначейства, что предусмотрено законом о государственном бюджете Украины на очередной финансовый год и ежегодно регулируется постановлением Кабинета министров страны³.

За Казначейством Великобритании также закреплены полномочия по предоставлению долгосрочных и краткосрочных кредитов местным органам власти. Однако распределение кредитов осуществляется некоммерческим советом (The Public Works Loan Board), исполнительный комитет которого состоит из 12 человек, назначаемых на 4 года⁴. В состав комитета входят представители бизнес- и академического сообщества, не состоящие на государственной службе.

В целях повышения сбалансированности территориального развития в 2007 г. в Болгарии было образовано государственное акционерное общество – Фонд кредитной поддержки местных органов власти (FLAG)⁵. Ключевая задача Фонда – финансовая поддержка муниципальных органов власти, являющихся участниками проектов, реализация которых осуществляется за счет структурных фондов Европейского

1 <http://www.oebfa.at>

2 <http://www.kase.gov.lv/>

3 См., например, постановление Кабинета министров Украины от 29 декабря 2010 г. № 1204 «Об утверждении порядка покрытия временных кассовых разрывов местных бюджетов».

4 <http://www.dmo.gov.uk/index.aspx?page=PWLB/Introduction>

5 Fund for local authorities and governments (FLAG) (<http://www.flag-bg.com>)

союза. Совет директоров Фонда состоит из 7 членов, включая представителя Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Другие члены являются представителями государственных министерств, на которых возложены функции по реализации тех или иных программ капитального строительства. Исполнительным директором Фонда является представитель национальной ассоциации муниципалитетов Болгарии.

Источники формирования ассигнований на предоставление кредитов

В соответствии с федеральным законом о бюджетном процессе, утвержденным в 1992 г., федеральное правительство Австрии в рамках федерального бюджета на очередной финансовый год формирует фонд, ресурсы которого на возмездной и возвратной основе могут привлекаться субнациональными органами власти, в том числе на покрытие кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов. При этом, несмотря на ограничения на размер фонда, его объем, как правило, намного превышает потребности органов власти австрийских земель (регионов) в краткосрочной ликвидности.

В Латвии объем кредитов на поддержание ликвидности местных бюджетов также ограничен объемами бюджетных ассигнований, предусмотренных в законе о бюджете. Тем не менее ограничения республиканского законодательства на размер дефицита бюджета, согласование решений о займах с центральным правительством, а также относительно высокое качество финансового управления (в том числе управления ликвидностью) позволяют снизить потребность местных органов власти в доступе к ликвидности государственного казначейства.

Объем казначейских кредитов на Украине ограничен объемом остатков средств бюджета, аккумулированных на едином казначейском счете. До 25-го числа каждого месяца Казначейство Украины для своих территориальных органов определяет лимиты в части предоставления займов местным бюджетам.

Уставный капитал фонда FLAG в Болгарии сформирован за счет взносов (объем которых может варьироваться из года в год) из бюджета республики, а также средств ЕБРР.

Типы получателей казначейских кредитов

В абсолютном большинстве названных выше стран основные получатели льготных кредитов – субнациональные органы власти. Такая ситуация характерна для казначейских кредитов на Украине и в Австрии. Бюджетные кредиты в Латвии предостав-

ляются юридическим лицам, некоммерческим организациям и органам власти в пределах предусмотренных законом о бюджете бюджетных ассигнований. Однако большая часть кредитов также предоставляется местным органам власти (73% общего объема кредитов, предоставленных в 2010 г.). Оставшаяся часть выдается акционерным обществам, которые контролируются государством (23%), и организациям (в том числе некоммерческим), задействованным в реализации проектов, софинансируемых из бюджета Европейского союза (4%)¹.

Несмотря на достаточно широкий перечень потенциальных заемщиков казначейских кредитов в Великобритании, включающий в том числе муниципальные и государственные транспортные предприятия, муниципальные предприятия по благоустройству, пожарной охране, в настоящий момент большинство заемщиков фонда бюджетных кредитов представлено местными органами власти Англии, Шотландии и Уэльса.

Средства фонда FLAG Болгарии предоставляются заемщикам, которые удовлетворяют критериям, установленным для получателей средств Европейского союза. Кредиты предназначены для двух типов заемщиков – местных органов власти (в том числе ассоциаций органов власти) и муниципальных предприятий.

Цели привлечения льготных кредитов

Муниципалитеты Украины привлекают кредиты Государственного казначейства для покрытия временных кассовых разрывов местных бюджетов. При этом кредиты направляются исключительно на финансирование так называемых «защищенных» расходов – обязательств по расходам на оплату работников бюджетной сферы с начислениями, приобретение медикаментов, закупку продуктов питания, оплату коммунальных услуг, выплату процентов по долговым обязательствам и предоставление субсидий бюджетам других уровней и бюджетных организаций в части расходов на оплату труда.

В Латвии до 2/3 бюджетных кредитов привлекается местными органами власти для осуществления проектов социально-экономического развития. Оставшаяся часть кредитов направляется на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов. Бюджетные кредиты в Болгарии предо-

¹ Доклад о результатах деятельности Государственного казначейства Латвии за 2010 г (http://www.kase.gov.lv/texts_files/Valsts%20kase_net_ENG.pdf)

ставляются как на краткосрочной основе до 1 года, так и на срок реализации соответствующих инвестиционных проектов (максимум до 7 лет). Краткосрочные кредиты, как правило, направляются на покрытие кассовых разрывов бюджетов, возникающих при реализации инвестиционных проектов с участием средств фондов Европейского союза. При этом кредитные ресурсы могут использоваться на финансирование любых расходов, связанных с реализацией инвестиционных проектов.

Формально большая часть бюджетных кредитов в Великобритании привлекается местными органами власти для финансирования проектов капитального строительства. Однако в связи с тем, что кредиты часто используются для рефинансирования полученных ранее бюджетных кредитов, по сути, они представляют собой возобновляемые кредитные линии. При этом казначейство может считаться кредитором «последней инстанции», так как при удовлетворении ряда формальных критериев заемщикам не может быть отказано в займе.

Порядок принятия решения и условия кредитования

Заявки на привлечение казначейских кредитов в Австрии имеют формальный характер. Срок и ставки кредитов – льготный характер. При этом ряд международных рейтинговых агентств оценивает указанный доступ земель к ликвидности федерального казначейства как «безусловный, своевременный и гарантированный», являясь одним из ключевых элементов высокой кредитоспособности субнациональных органов власти в Австрии.

Любые заимствования субнациональных органов власти Латвии подлежат согласованию с министерством финансов. При этом выход муниципалитетов на рынки капитала возможен только в случае, если условия коммерческих кредитов являются более привлекательными, чем условия предоставления бюджетных кредитов. В связи с этим 99% привлеченных местными бюджетами кредитов в 2010 г. составили кредиты из республиканского бюджета. По состоянию на 1 января 2011 г. бюджетные кредиты составили около 75% объема совокупного долга субнациональных органов власти. Порядок предоставления бюджетных кредитов в Латвии предусматривается республиканским законом о бюджетном процессе (закон о бюджете и финансовом управлении) и регулируется специальным постановлением Кабинета министров (№ 63 от 19 января 2010 г.). Предоставление кредитов проводится

по упрощенной процедуре, в рамках которой местный орган власти должен обосновать наличие кассового разрыва в прогнозном периоде. Погашение краткосрочных кредитов проводится в срок до конца финансового года.

Сроки привлечения кредитов в Великобритании могут варьироваться от одного года до десятков лет (максимальный срок предоставления кредита по фиксированной ставке – 50 лет). Кредитные ресурсы предоставляются с единого счета казначейства. Ставка кредита, как правило, близка к стоимости заимствований для государственного бюджета на кредитном рынке. Кредиты выдаются по фиксированной или плавающей ставке (по специально утвержденной формуле) с единовременным или амортизационным графиком погашения. Решение о предоставлении кредита принимается в течение двух рабочих дней после подачи заявки заемщиком. Контроль за расходованием средств осуществляется Счетной палатой Великобритании.

В Болгарии фонд FLAG создан в партнерстве с коммерческим банком Unicredit Bulbank и ЕБРР, которые оказывают услуги по оценке кредитоспособности заемщиков и администрированию кредитов. В связи с этим выделение кредитов осуществляется только после одобрения заявок банками-партнерами. График погашения кредитов устанавливается индивидуально в зависимости от кредитоспособности местного органа власти. Тем не менее порядок определения ставки кредитов един для всех заемщиков. Ставка состоит из трех компонент – ставки EURIBOR по 6-месячным кредитам на момент предоставления кредита¹, административной маржи фонда (1,7%) и варьируемой в зависимости от рискованности проекта платы за кредит (от 0,5 до 3%). По состоянию на конец 2010 г. максимальная ставка по кредитам из фонда не превышала 6%. Формальные сроки рассмотрения кредитных заявок составляют до одного месяца, однако решения относительно предоставления краткосрочных кредитов могут приниматься в течение более ограниченного отрезка времени. В рамках антикризисной поддержки муниципалитетов с 2010 г. расходы на обслуживание бюджетных кредитов субсидируются из республиканского бюджета (степень поддержки зависит от кредитоспособности муниципалитета)².

1 Европейская межбанковская ставка предложения (European Interbank Offered Rate) – средневзвешенная процентная ставка по межбанковским кредитам, предоставляемым в евро.

2 Постановление Совета Министров Республики Болгария от 14 сентября 2010 г.

Порядок предоставления казначейских кредитов на Украине предусмотрен в законе о государственном бюджете Украины на очередной финансовый год и ежегодно регулируется постановлением Кабинета министров страны¹. Порядок предусматривает возможность местных органов власти обратиться в казначейство в случае недостаточной способности профинансировать за счет общего фонда и остатков средств общего фонда² (без учета целевых межбюджетных трансфертов) «защищенные» статьи расходов бюджета.

Заявка на предоставление казначейского кредита на Украине подается в территориальный орган казначейства за два рабочих дня до момента возникновения планового кассового разрыва вместе с расчетами его объема в соответствии с единым для всех органов власти порядком.

Казначейский кредит предоставляется при условии:

- 1) наличия временного кассового разрыва местного бюджета, объемом которого определяется по следующей формуле:

$$R = Z + D - V,$$

где R – объем временного кассового разрыва;

Z – остаток бюджетных средств на счетах местного бюджета на дату подачи заявления;

D – объем ожидаемых поступлений в общий фонд местного бюджета (кроме целевых межбюджетных трансфертов) в период с даты подачи заявления до даты получения займа;

V – остаток неисполненных расходных обязательств главных распорядителей средств местного бюджета по перечню «защищенных» направлений расходов;

- 2) отсутствия просроченной задолженности по коммерческим займам;

№ 205 (<http://www.flag-bg.com/docs/pms%20205%20kompensatoren%20mehanizum.pdf>)

1 См., например, постановление Кабинета министров Украины от 29 декабря 2010 г. № 1204 «Об утверждении порядка покрытия временных кассовых разрывов местных бюджетов».

2 Бюджеты местных органов власти Украины состоят из двух фондов, формирующихся за счет обособленных источников доходов: общего фонда, средства которого направляются на финансирование главным образом текущих операций (расходы на оплату труда, закупку товаров и услуг и обслуживание долга), и специального фонда, средства которого используются для финансирования капитальных расходов и расходов на погашение основной суммы долга.

- 3) отсутствия задолженности по средствам, которые в соответствии с законом о бюджете передаются в государственный (центральный) бюджет;
- 4) отсутствия в местном бюджете средств общего фонда на депозитах коммерческих банков.

Решение о выделении кредита принимается в течение двух рабочих дней. При этом предоставление кредита оформляется договором между казначейством и финансовым органом местного органа власти. Срок погашения кредита не может превышать 60 дней со дня устранения временного кассового разрыва, а также кредит должен быть погашен не позднее 1 декабря текущего финансового года. Погашение кредита производится за счет не менее 80% поступлений общего фонда местного бюджета. Необходимо также отметить, что размер кредита местному органу власти не может превышать 1/12 объема доходов общего фонда бюджета без учета целевых межбюджетных трансфертов.

Приведенные данные о поддержании льготными кредитами ликвидности субнациональных бюджетов свидетельствуют о том, что бюджетные кредиты могут использоваться на покрытие как бюджетного дефицита, так и кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов. При этом решение о предоставлении кредитов независимо от их характеристик, как правило, принимается одним органом власти (Минфином или казначейством, либо некоммерческим советом – в случае Великобритании, советом директоров – в случае фонда FLAG в Болгарии). Объем кредитов в большинстве рассмотренных стран ограничен бюджетными ассигнованиями, предусмотренными в бюджете центрального правительства на текущий финансовый год.

В другой группе стран, прежде всего на Украине и в Австрии, региональные органы власти имеют доступ к остаткам средств на казначейском счете центрального (федерального) правительства, которые используются в качестве краткосрочных кредитных линий. При этом решение о выделении кредитов максимально формализовано и ограничено во времени. Подобный механизм позволяет субнациональным органам власти практически автоматически привлекать краткосрочные заемные ресурсы для финан-

сирования непредвиденных (плохо поддающихся планированию) временных кассовых разрывов. В случаях Украины и Австрии объем подобной кредитной линии ограничен лимитами, заранее установленными центральным органом власти в зависимости от плановых остатков средств на едином счете и/или оценки потребностей субнациональных органов в ликвидности. При этом в целях поддержания финансовой дисциплины беспроцентные казначейские кредиты на Украине имеют краткосрочный характер (60 дней). Во всех других случаях казначейские и бюджетные кредиты предоставляются на возмездной основе, предполагающей наличие процентной ставки – льготной, как, например, в Болгарии и Австрии, либо близкой к рыночной (Великобритания).

Тем не менее необходимо отметить, что механизмы льготного казначейского кредитования, как правило, применяются в странах с высокоцентрализованными бюджетными системами, в которых полномочия субнациональных органов власти в части долговой политики крайне ограничены и/или, как минимум, подлежат координации с центральным правительством. В контексте этих стран долговая дисциплина субнациональных властей обеспечивается либо административными методами (ограничение займов, введение внешнего финансового управления), либо использованием квазирыночных инструментов (процентная ставка). Опыт преобладающего большинства других государств связан, как правило, с использованием рыночных инструментов поддержки ликвидности территориальных бюджетов (банковские кредитные линии, ценные бумаги), смягчение действия которых административными мерами осуществляется лишь в форс-мажорных ситуациях (затяжная рецессия, схлопывание кредитных рынков, чрезвычайные ситуации).

Следует отметить, что существующие объективные ограничения для субнациональных заимствований на открытом рынке в России делают актуальным применение как бюджетных кредитов, так и овердрафтного казначейского кредитования. При этом необходимо тщательно разграничить применение данных инструментов. В российских условиях бюджетные кредиты могут использоваться для обеспечения сбалансированности субнациональных бюджетов (особенно в условиях рецессии), тогда как казначейские кредиты – для покрытия кратковременных кассовых разрывов.

2.5. Стимулирование субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала

В последние годы наметилась тенденция к постепенному расширению практики выделения регионам финансовых средств из федерального бюджета в зависимости от достигнутых ими результатов в сфере экономики и финансов. С 2007 г. Минрегион России производит оценку эффективности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ¹, и на основе результатов данной оценки наиболее «эффективным» регионам предоставляются гранты. В дополнение к этому в конце 2011 г. федеральными властями было принято решение о создании механизма стимулирования тех субъектов РФ, которым удалось достичь наилучших результатов в развитии экономики и привлечении инвестиций. Всего в 2011 г. на эти цели из федерального бюджета было выделено 10 млрд руб. В 2012 г. также планируется предоставить 10 млрд руб., однако в будущем по мере развития данного механизма финансирования предполагается, что сумма может быть и увеличена. Однако более широкое применение подобных инструментов межбюджетных отношений несет в себе существенные риски, которые будут подробно рассмотрены ниже.

Принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» (ред. от 28 ноября 2011 г.) были закреплены методика расчета результирующих показателей и механизм распределения данных стимулирующих дотаций. Согласно принятому документу для оценки достижений каждого региона ежегодно рассчитывается итоговая комплексная оценка, учитывающая результаты экономической деятельности за последние три года. При этом данная комплексная оценка включает результаты деятельности субъектов РФ по шести экономическим показателям, сгруппированным по трем сферам: инвестиционная деятельность, налогообложение, промышленное производство. По каждой из указанных сфер рассчитываются два экономических показателя таким образом, чтобы оценка по каждой сфере

¹ Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (в ред. от 28 апреля 2008 г. № 606).

производилась как по динамике, так и по уровню. В результате претендовать на федеральную помощь в равной степени могут как регионы с низким уровнем показателя, но имеющие высокие темпы роста, так и регионы с высоким уровнем, но без ярко выраженной динамики.

Важно отметить, что согласно принятому постановлению все экономические показатели, учитываемые при распределении стимулирующих дотаций, рассчитываются без учета финансовых и экономических результатов регионов в отраслях, связанных с добычей полезных ископаемых. Данное условие было обозначено федеральными властями еще на стадии выдвижения идеи о предоставлении подобных дотаций в феврале 2011 г., однако акцент первоначально все же делался на исключении лишь нефтегазового сектора, а не всей добывающей промышленности¹.

Всего за полгода было рассмотрено три проекта постановления правительства, главное отличие которых заключалось в изменении формулировок отдельных экономических показателей, однако сам список показателей практически не менялся. Единственное, что следует отметить, – это инициативу Минэкономразвития России по расширению сфер оценки, в соответствии с которой предлагалось оценивать также сферу инновационного производства (помимо трех указанных выше). В качестве показателей были определены: уровень и темп роста инновационных товаров, работ, услуг по всем видам экономической деятельности. Но данная идея не получила необходимой поддержки. Возможная причина этого заключается в неопределенности самого понятия «инновационные товары, работы и услуги»² в федеральном законодательстве, что может приводить к искажению статистики со стороны как самих организаций и предприятий, так и органов власти субъектов РФ. Помимо этого, согласно Приказу Росстата от 25 августа 2011 г. № 373 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере науки и инноваций» отчитываться по форме №4-инновация «Сведения об инновационной деятельности организации» должны все организации, за исключением субъектов малого предприни-

1 <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=12089> – Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам на VIII Красноярском экономическом форуме.

2 http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/minnov3.htm – Росстат данное понятие определяет как продукцию, произведенную в отчетном году на основе разного рода технологических инноваций.

мательства. Однако международный опыт показывает, что именно субъекты малого предпринимательства способны больше осуществлять нововведений, чем более крупные организации¹.

Остановимся подробнее на анализе отдельных показателей, утвержденных в постановлении правительства Российской Федерации.

1. Для оценки *инвестиционной сферы* будут использоваться показатели темпа роста и объема инвестиций на одного жителя субъекта РФ в здания (кроме жилых зданий), сооружения, машины, оборудование и транспортные средства, относящиеся к таким видам экономической деятельности, как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство, обрабатывающие производства, гостиницы и рестораны, и являющиеся частной, иностранной, совместной (русской и иностранной) собственностью, а также смешанной российской собственностью с долей государственной собственности (далее – инвестиции в отдельные отрасли) за последние три года. Следует отметить, что в первоначальном проекте предлагалось рассчитывать только инвестиции в основной капитал по отдельным отраслям экономики. Затем, в следующем проекте, был расширен круг инвестиций и ограничена форма собственности: инвестиции в здания (без жилых), сооружения, машины, оборудование и транспортные средства, не относящиеся к государственной собственности по отдельным отраслям экономики. Последний – третий – проект полностью идентичен принятому постановлению². В заключительном варианте власти ушли от крайней формулировки, касающейся государственной формы собственности.

Другой важный момент, на который следует обратить внимание, – это выбор видов экономической деятельности, набор которых не изменялся при рассмотрении различных проектов. Согласно принятому документу будут учитываться только такие виды деятельности,

1 <http://www.nsf.gov/> – Об эффективности небольших фирм в инновационном процессе свидетельствуют следующие данные: по оценкам National Science Foundation, на каждый вложенный в НИОКР доллар фирмы с численностью до 100 человек осуществляют в 4 раза больше нововведений, чем фирмы с занятостью 100–1000 человек, и в 24 раза больше, чем компании, где занятость выше 1000 человек. Темпы нововведений у них на треть выше, чем у крупных, кроме этого, небольшим фирмам требуется в среднем 2,22 года, чтобы выйти со своим нововведением на рынок, тогда как крупным – 3,05 года.

2 http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/07/Projekt_postanovleniya_o_Fonde_razvitiya_nalogovogo_potentsiala.doc – Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распределения дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала».

как: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство, обрабатывающие производства, а также гостиницы и рестораны. Однако такие отрасли, как «строительство», «производство, передача и распределение электроэнергии», «транспорт и связь», остались без внимания. При этом Росстат такую отрасль, как связь, относит к высокотехнологичному сектору экономики, что было бы более объективно при учете инвестиций в инновации¹. Однако при оценке сфер следовало бы учитывать только определенные сектора, которые бы не включали добывающую промышленность и сопутствующие ей виды деятельности (например, в отрасли «транспорт» не следовало бы учитывать «трубопроводный транспорт»).

В результате, с одной стороны, данные показатели отражают, какой объем средств в регионе направляется на модернизацию и обновление основных фондов, а с другой – они не способны отразить происходящие в регионе инвестиционные процессы в полной мере. Было бы целесообразнее учитывать все инвестиции, направляемые в нефинансовые активы, которые, помимо инвестиций в основной капитал, учитывают также инвестиции в нематериальные активы, инвестиции в другие нефинансовые активы и, самое главное, затраты на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, что могло бы более точно отразить приоритеты инвестиционной политики.

2. Для оценки *сферы налогообложения* документом закреплено использование показателей динамики и уровня налоговых доходов консолидированного бюджета (за исключением налога на добычу полезных ископаемых, налога на прибыль организаций и региональных налогов, поступающих по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых»). При этом в первоначальном варианте предлагалось исключить только налог на прибыль и налог на имущество организаций, поступающих от организаций по виду экономической деятельности «добыча полезных ископаемых». Более того, на этапе предварительных обсуждений предлагалось исключить лишь доходы от нефтегазового сектора². Как видно, в конечном счете, власти пошли по более радикальному пути, исключив значительную часть доходов, поступающих от всех добывающих отраслей экономики. Такой подход можно считать оправданным, учитывая желание властей увеличить долю обрабатыва-

1 http://www.gks.ru/doc_2009/nauka/ind_innov2009.pdf – Сборник Росстата «Индикаторы инновационной деятельности: 2009».

2 <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?pg4=13&id4=12089> – Высказывания А.Г. Силуанова информационным агентствам на VIII Красноярском экономическом форуме.

ющей промышленности. При этом налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ корректируются посредством использования индекса бюджетных расходов (ИБР).

3. Последняя рассматриваемая сфера – *промышленное производство* – оценивается, как и другие сферы, в динамике и по уровню. Для этого берется такой показатель, как объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами (без НДС, акцизов и других аналогичных платежей), по отдельным видам экономической деятельности – таким как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство, обрабатывающие производства, гостиницы и рестораны.

Следует отметить, что использование в методике показателей, рассчитанных на душу населения, обладает определенными недостатками. Во-первых, субъект РФ с высокими темпами рождаемости (при прочих равных условиях) будет отставать в относительном выражении от региона с низкими темпами роста населения. Поскольку в методике используется достаточно жесткая балльная система с равными удельными весами для отдельных показателей и большого количества регионов, даже факт опережающего роста численности населения сможет оказать определенное влияние на распределение регионов, причем не в лучшую сторону. Помимо этого, есть регионы (в частности, Ямало-Ненецкий АО), в которых при сравнительно невысокой численности населения высока доля лиц, работающих вахтовым методом и не проживающих постоянно на территории округа. В таких случаях будет происходить некоторое искажение ситуации, поскольку, с одной стороны, вклад данных лиц в ВРП был осуществлен, а с другой – они не учитываются при расчете показателей на душу населения, так как зарегистрированы на территории других субъектов РФ.

Для построения итогового рейтинга регионов была принята следующая формула:

$$K_i = \text{Ранг}O_i^H \times Y^H + \text{Ранг}O_i^H \times Y^H + \text{Ранг}O_i^П \times Y^П,$$

где *Ранг* – место *i*-го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере инвестиционной деятельности;

Ранг O_i^H – место *i*-го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере налогообложения;

Ранг $O_i^П$ – место *i*-го субъекта Российской Федерации по сводным показателям в сфере промышленного производства;

Y^H , Y^H , $Y^П$ – удельный вес показателей в сфере инвестиционной

деятельности, налогообложения, промышленного производства соответственно в комплексной оценке. Устанавливается равным 1/3 для всех указанных сфер.

Для расчета размера дотации, предоставляемой бюджету субъекта РФ, была разработана следующая формула, которая оставалась неизменной на протяжении всего периода рассмотрения инициативы по стимулированию регионов:

$$D_i = D \times \frac{1 / K_i}{\sum_{i=1}^{20} 1 / K_i},$$

где D_i – размер дотации, предоставляемой бюджету i -го субъекта Российской Федерации;

D – общий объем дотаций, подлежащий распределению между бюджетами субъектов Российской Федерации;

K_i – комплексная оценка субъекта РФ.

Однако в заключительном проекте и принятом нормативном акте данная формула была дополнена нормой, устанавливающей, что размер дотации, предоставляемый отдельному субъекту РФ, не может превышать 20% общего объема дотаций, подлежащего распределению между регионами. Следует отметить, что принятое ограничение было применено уже в 2011 г. Таким субъектом стала Калужская область, у которой оказался наивысший результат по расчетам комплексной оценки, и область получила 2 млрд руб. федеральных средств. Согласно Распоряжению Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 2172-р распределение дотаций остальным регионам выглядит следующим образом (см. *табл. 2.3*).

Таблица 2.3

Распределение дотаций субъектам РФ, достигшим наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала в 2011 г.

№ п/п	Рейтинг субъектов РФ по комплексной оценке	Распределение средств по субъектам РФ, тыс. руб.	Доля средств фонда от совокупного объема, %	Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2011 г., тыс. руб.	Место субъектов РФ по расчету комплексной оценки в соответствии с первоначальным проектом
1.	Калужская область	2 000 000	20,0	570 815,5	1
2.	Тюменская область	1 913 041	19,1	–	35

Таблица 2.3, окончание

№ п/п	Рейтинг субъектов РФ по комплексной оценке	Распределение средств по субъектам РФ, тыс. руб.	Доля средств фонда от совокупного объема, %	Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2011 г., тыс. руб.	Место субъектов РФ по расчету комплексной оценки в соответствии с первоначальным проектом
3.	Ленинградская область	956 520	9,6	–	3
4.	Республика Татарстан	588 628	5,9	–	10
5.	Новгородская область	588 628	5,9	768 044,4	11
6.	Рязанская область	382 608	3,8	2 843 665,1	29
7.	Тульская область	340 096	3,4	1 863 055,4	7
8.	г. Санкт-Петербург	318 840	3,2	–	16
9.	Ставропольский край	288 761	2,9	8 812 380,2	37
10.	Пермский край	283 413	2,8	–	13
11.	Омская область	283 413	2,8	3 544 286,3	21
12.	Ямало-Ненецкий АО	263 868	2,6	–	27
13.	Московская область	259 395	2,6	–	13
14.	Тверская область	246 844	2,5	3 428 471	9
15.	Воронежская область	225 064	2,3	5 655 848	23
16.	Липецкая область	221 802	2,2	–	24
17.	Ульяновская область	218 634	2,2	2 914 068	28
18.	Приморский край	206 815	2,1	10 331 697	39
19.	Ростовская область	206 815	2,1	10 076 218	12
20.	Ярославская область	206 815	2,1	800 452	20
	Итого по 20 субъектам	10000000	100	–	–

Примечание. Субъекту с лучшим значением комплексной оценки присваивается 1-е место.

Источник: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 2172-р; Минфин России.

Из таблицы видно, что вторым регионом, получившим также значительную часть средств, стала Тюменская область (1,9 млрд руб., или 19,1% всех средств), которая, в отличие от Калужской области, традиционно не является получателем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Так, в 2011 г. бюджетная обеспеченность Тюменской области составила 2,347¹, уступив только

¹ В соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2011 г.

аналогичным показателям Москвы и Санкт-Петербурга. По итогам 2011 г. налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета Тюменской области составили 147,9 млрд руб., а совокупные доходы – 184,7 млрд руб. Сопоставление этих цифр с объемом выделенной дотации со всей очевидностью говорит о том, что вряд ли получение подобной суммы может хоть как-то повлиять на целеполагание областных властей. Остальные 18 регионов-победителей получили менее 1 млрд руб. Важно также отметить, что всего субъектов РФ, не получивших дотаций на выравнивание в 2011 г., было 13, из них 8 стали получателями рассматриваемых стимулирующих дотаций в конце года. Таким образом, подобные дотации вряд ли можно считать серьезным стимулирующим инструментом. Выделение стимулирующих дотаций в рамках действующего механизма, скорее, приводит к распылению части средств федерального бюджета.

При этом важно отметить, что сразу нескольким регионам было предоставлено равное финансирование, что позволяет сделать вывод о том, что им удалось набрать равное количество баллов по итогам расчета комплексной оценки¹. Полученный результат имеет важное практическое значение, поскольку отображает один из недостатков рассматриваемого набора показателей, позволяющего произвести лишь достаточно грубую и усредненную оценку. Так в 5-ю группу сразу вошло 3 субъекта РФ: Приморский край, Ярославская, Ростовская области, которые получили по 206,8 млн руб. Но число субъектов, получивших комплексное значение оценки, соответствующее данному уровню, могло быть и больше². В результате возникает методический вопрос, касающийся разграничения результатов комплексной оценки в случае, если одинаково высокие результаты наберут больше 20 субъектов РФ. Также следует отметить, что в утвержденном документе отсутствует норма о распределении «излишка» между регионами, образуемого в результате достижения одним из регионов высокого значения показателя комплексной оценки и установленного ограничения в 20%.

Как уже было отмечено выше, подобные стимулирующие инструменты межбюджетных отношений не являются чем-то прин-

1 Республика Татарстан и Новгородская область – 588,6 млн руб.; Пермский край и Омская область – 283,4 млн руб.; Приморский край, Ростовская и Ярославская области – 206,8 млн руб.

2 Минрегион России при оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ для исключения такой ситуации отражает результаты комплексной оценки до 9 знаков после занятой.

ципиально новым для российской практики. С 2007 г. Минрегион России производит оценку эффективности органов государственной исполнительной власти субъектов РФ, в рамках которой предоставляются гранты наиболее «эффективным» регионам (в 2011 г. были выделены гранты 10 субъектам РФ по итогам оценки показателей за 2010 г., размер грантов находился в диапазоне от 63 млн до 116 млн руб.). Опыт прошедших лет показал, что оценка эффективности деятельности органов государственной власти на основе достигнутых результатов не является простой задачей. В настоящее время мониторинг ведется по 329 показателям с ежегодным изменением методики. Так, в 2007–2008 гг. рейтинг регионов формировали по достигнутому уровню эффективности деятельности региональных властей. В результате сформировалась группа, состоящая из 10 регионов, состав которой не менялся в течение двух лет. После этого в 2009 г. было принято решение оценивать эффективность региональных властей уже по динамике показателей. Такой подход также не выдержал критики, и с 2010 г. эффективность стала оцениваться уже комплексно на основе показателей как в динамике, так и по уровню. В настоящее время в качестве приоритетных направлений по совершенствованию методики Минрегион России выделяет следующие: сокращение числа используемых показателей; совершенствование учета особенностей регионов; более гибкий подход к установлению удельных весов факторов, влияющих на комплексную оценку; совершенствование способов поощрения регионов¹.

Разработчики методики оценки регионов, достигших наилучших результатов по увеличению налогового потенциала, отчасти учли недостатки методики оценки Минрегиона России. Однако при ее использовании федеральные власти могут столкнуться с той же проблемой, а именно с невозможностью учета в рамках отдельной методики всех особенностей предмета оценки (в данном случае – налогового потенциала). В результате стремление произвести наиболее адекватную оценку приведет к увеличению числа показателей в методике, что сделает ее перегруженной, запутанной и непрозрачной.

В *табл. 2.4* показаны результаты распределения средств от применения двух систем оценки деятельности региональных органов власти субъектов РФ, принятых на федеральном уровне.

¹ http://www.minregion.ru/press_office/news/1763.html – Министерство регионального развития РФ.

Таблица 2.4

Распределение средств по результатам оценки комплексных показателей

№ п/п	Рейтинг субъектов РФ по комплексной оценке показателей эффективности, рассчитанный Минрегионом России в 2010 г.	Распределение средств по результатам комплексной оценки эффективности, тыс. руб.	Рейтинг субъектов РФ, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала в 2011 г.	Распределение средств между субъектами РФ, достигшими наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала, тыс. руб.
1.	Республика Татарстан	115 775	Калужская область	2 000 000
2.	Тюменская область	114 554	Тюменская область	1 913 041
3.	Белгородская область	112 942	Ленинградская область	956 520
4.	Калужская область	112 350	Республика Татарстан	588 628
5.	Омская область	111 437	Новгородская область	588 628
6.	Краснодарский край	106 957	Рязанская область	382 608
7.	Чувашская Республика	104 008	Тульская область	340 096
8.	г. Санкт-Петербург	90 493	г. Санкт-Петербург	318 840
9.	Кемеровская область	67 898	Ставропольский край	288 761
10.	Томская область	63 593	Пермский край	283 413
11.	Пермский край	–	Омская область	283 413
12.	г. Москва	–	Ямало-Ненецкий АО	263 868
13.	Владимирская область	–	Московская область	259 395
14.	Республика Башкортостан	–	Тверская область	246 844
15.	Саратовская область	–	Воронежская область	225 064
16.	Тамбовская область	–	Липецкая область	221 802
17.	Воронежская область	–	Ульяновская область	218 634
18.	Чукотский АО	–	Приморский край	206 815
19.	Ставропольский край	–	Ростовская область	206 815
20.	Кабардино-Балкарская Республика	–	Ярославская область	206 815
	Итого:	1 000 000	Итого:	10 000 000

Источник: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 2172-р; Минрегион России.

В методике Минрегиона России берется 329 показателей, в методике оценки налогового потенциала – только 6. При этом в обеих методиках в основном используются экономически объективные

показатели. Однако независимо от применяемых способов оценки деятельности региональных властей будут получаться ежегодно одни и те же результаты. Сегодня можно выделить около 10 субъектов РФ, которые в конечном итоге будут находиться в группе лидеров, независимо от результатов деятельности отдельных губернаторов в сфере региональной экономики. Такие регионы, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Тюменская область и ряд других субъектов, изначально обладали хорошими стартовыми возможностями для развития, и большей части регионов их не догнать в силу объективных факторов.

В целом оценка эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, как и оценка регионов, достигших наилучших результатов по увеличению налогового потенциала, обладает рядом принципиальных недостатков. *Во-первых*, подобные оценки не способны отразить текущее состояние региональной экономической политики, так как либо результаты принятых властями решений, как правило, носят долгосрочный характер (например, результаты текущих крупных инвестиций можно будет увидеть лет через 5), либо оцениваемые экономические показатели вообще мало зависят от решений, принимаемых государственными органами власти. *Во-вторых*, стимулирование через механизм выделения дотаций финансово успешным субъектам РФ создает дополнительные риски увеличения дифференциации регионов и нарастания межрегиональных противоречий. Кроме этого, небольшая сумма выделенных средств при сравнительно большом числе субъектов РФ, подлежащих премированию, приводит только к распылению бюджетных средств. Данный механизм не может оказать существенного влияния на формирование приоритетов региональных властей. *В-третьих*, стремление федеральных властей к совершенствованию отдельной методики будет приводить к постоянным ее изменениям, что не позволит регионам правильно определять свои приоритеты в долгосрочном периоде.

Важно подчеркнуть, что практика выделения финансовой помощи регионам на основе достигнутых ими результатов в сфере экономики и финансов является достаточно спорной. Так, с целью получения наиболее объективных оценок деятельности органов власти будет непременно расширяться система показателей. Увеличение числа показателей приведет к искажению реальной системы целеполагания со стороны органов власти субъектов РФ, что подменит работу на результат работой на показатель. В итоге региональные власти будут стремиться к текущему достижению высоких показателей (вы-

ше, чем в предыдущем периоде) без фактической работы над долгосрочными стратегическими планами развития. Важно подчеркнуть, что вышеописанные эффекты аналогичны тем, что возникают в результате попыток внедрения различных систем бюджетирования по результатам в государственном секторе на уровне как правительства в целом, так и отдельных министерств и ведомств¹. Для того чтобы снизить вероятность появления вышеописанных проблем, следует отказаться от финансирования субъектов РФ в зависимости от достигнутых ими результатов, но не отказываться от совершенствования самих систем оценки. Система оценки необходима для формирования информационной базы, позволяющей выявить происходящие в регионах процессы по различным аспектам регионального развития с целью выявления, распространения и применения лучшей региональной практики среди остальных субъектов РФ. Также важно отметить, что возрождение института прямых выборов губернаторов и возможность досрочного прекращения их полномочий могут стать мощным стимулом и лучшей оценкой деятельности региональных властей, в том числе в сфере увеличения налогового потенциала.

Выше рассмотрены проблемы, связанные с функционированием основных каналов предоставления нецелевой помощи из федерального бюджета российским регионам. Даны рекомендации относительно совершенствования механизмов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и бюджетных кредитов. Также выдвинуто предложение о существенном сокращении масштабов применения такого непрозрачного инструмента системы российского федерализма, как дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов. В ходе проведенного анализа оценены перспективы внедрения новых элементов в систему межбюджетных отношений: федерального «отрицательного трансферта» и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала. В следующей главе подробно рассматриваются вопросы, связанные уже с целевой финансовой помощью, выделяемой из федерального бюджета. Проанализированы недостатки существующих механизмов предоставления субсидий и субвенций, сформулированы предложения по их совершенствованию.

¹ (Брюин, 2005).

Приложение к главе 2. Международный опыт оценки расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания¹

Большинство государств используют смешанные методики бюджетного выравнивания, основанные на учете как фискального потенциала, так и бюджетных потребностей территорий, что позволяет наиболее эффективно решать задачу обеспечения равного территориального доступа потребителей к общественным благам. При этом в международной теории и практике выработано несколько подходов к определению расходных потребностей (*Bird, Vaillancourt, 2004*). Элементы бюджетного выравнивания с учетом стоимости предоставления услуг (выравнивание «по расходам») за редким исключением применяются во всех странах ОЭСР. Наиболее распространенной методикой оценки расходных потребностей является формульная косвенная оценка удорожающих факторов или репрезентативная система расходов с поправкой на удорожающие коэффициенты (см. *табл. П-1 в конце приложения*). Вместе с тем ряд стран (Италия, частично Австрия и до 2007 г. Швейцария) в качестве базы для оценки расходных потребностей используют фактические бюджетные расходы территориальных бюджетов в отчетном периоде.

Оценка бюджетных потребностей с использованием отчетных данных о фактически произведенных бюджетных расходах

Часто применяемый подход к оценке расходных потребностей территориальных бюджетов заключается в использовании данных об уровне фактически произведенных расходов в отчетном периоде. Как и в случае с оценкой налогового потенциала, в демократических странах, а также в странах с высокой автономией территориальных органов власти, можно полагать, что бюджетные расходы относительно точно отражают предпочтения электората и тем самым характеризуют объем и структуру расходных потребностей региональных бюджетов (*Borcherding, Deacon, 1972*). При этом данная предпосылка менее оправдана в контексте сверхцентрализованных бюджетных систем, в рамках которых расходные полномочия субнациональных органов власти ограничены. В этом случае фактические расходы территориальных бюджетов могут иметь лишь опосредованное отношение к объективному уровню спроса на общественные блага и

¹ При подготовке приложения использовались материалы статьи (*Силуанов, 2011б*).

в большей степени отражают расходные предпочтения центрального (федерального) правительства.

Как показывает международный опыт, данный подход не требователен к статистике и относительно прозрачен. Именно поэтому он часто применяется в развивающихся странах, где качество системы сбора статистики находится на невысоком уровне (Вьетнам, Индонезия, страны бывшего СССР) (Boex, Martinez-Vazquez, 2004; Slukhai, 2003). В ряде случаев, к которым относится, например, Российская Федерация, указанный подход применялся в качестве переходного во время разработки более объективной методики оценки бюджетных потребностей.

Вместе с тем ключевым ограничением этого подхода является формирование мотивации для субнациональных органов власти завышать расходы территориальных бюджетов в целях увеличения финансовой помощи в очередном финансовом году. Кроме этого, оценка расходных потребностей с помощью фактических расходов приводит к консервации существующей бюджетной инфраструктуры, так как не создает у региональных органов власти стимулов по ее оптимизации. Дополнительным ограничением использования данного подхода является сложность в разграничении оценки влияния объективных факторов и условий на расходные потребности и факторов, связанных с политическим выбором органов власти. Согласно теоретическим предпосылкам методика распределения выравнивающих трансфертов должна учитывать влияние исключительно первой группы факторов (см., например, (Shah, 2007)). Иными словами, возможна ситуация, когда себестоимость единицы стандартной бюджетной услуги может различаться в связи с желанием органов власти повысить ее качество, в том числе за счет более дорогостоящих механизмов ее предоставления.

Оценка расходных потребностей с помощью данных о численности населения

В ряде стран уровень бюджетных потребностей оценивается с помощью данных о численности населения территорий. При этом делается предположение о стандартном объеме потребностей (спрос и стоимость его удовлетворения) всех получателей бюджетных услуг независимо от места их проживания. Такой подход используется в ряде как развитых (в частности, в Германии и Канаде), так и развивающихся стран (Ma, 1997; World Bank, 1997; Boadway, 2003; McLean, 2003).

К преимуществам этого метода можно также отнести его прозрачность. В некоторых исследованиях (см., например, (Shah, 2007))

утверждается, что императивом политики межбюджетного выравнивания должна быть именно транспарентность, даже если ее повышение достигается с некоторым ущербом для точности расчетов и оценок. Часто при отсутствии надежной статистики данные о численности населения являются одним из немногих индикаторов, характеризующих объем спроса на бюджетные услуги. В свою очередь, ограничения этого подхода заключаются в неучете различий спроса на услуги в зависимости от влияния различных социально-демографических характеристик населения. К примеру, можно предположить, что население младше и старше работоспособного возраста должно предъявлять повышенный спрос на услуги здравоохранения. Другим недостатком является отсутствие учета дифференциации себестоимости производства и предоставления единицы бюджетной услуги в зависимости от региональных факторов и условий.

Оценка расходных потребностей на основе нормативных затрат на оказание бюджетных услуг

В мировой практике также нашел применение подход, связанный с использованием оценок различного рода нормативных затрат на оказание бюджетных услуг. В рамках этого подхода выделяют несколько механизмов определения бюджетных потребностей, различающихся как в зависимости от методики расчета финансовых нормативов, так и от способа учета ресурсных ограничений бюджетной системы.

Наиболее простым и широко распространенным механизмом в мировой практике является расчет нормативных затрат на предоставление бюджетных услуг путем отнесения планируемых в очередном финансовом году бюджетных ассигнований на предоставление того или иного вида услуги к планируемому количеству потребителей услуги. По сути, подобная методика исходит из заданных бюджетных ограничений (объемов бюджетных ассигнований), формализуя сложившуюся структуру и уровень бюджетных потребностей территориальных бюджетов. При этом полученные таким образом нормативы могут рассчитываться как в среднем по стране и затем корректироваться на коэффициенты, характеризующие региональную специфику, так и по каждому региону отдельно (в последнем случае подход становится эквивалентным использованию фактических расходов, рассмотренному выше). Анализ мировой практики указывает на использование подобного подхода в рамках бюджетного выравнивания в странах бывшего СССР, в частности на Украине (*Slukhai, 2003*). В контексте распределения субвенций на исполнение госу-

дарственных полномочий схожая методика используется в Чехии (*Oliveira, Martinez-Vazquez, 2001*) и во Вьетнаме (*Martinez-Vazquez, 2004*).

К сильным сторонам рассматриваемой методики можно отнести невысокие требования к качеству статистической информации, а также соблюдение финансовых ограничений бюджетной системы страны, в то время как к недостаткам данного подхода относится тот факт, что использование отчетных данных о бюджетных расходах консервирует структуру и уровень бюджетных расходов, усиливает их инертность и часто увеличивает несоответствие между реальными и нормативными бюджетными потребностями территорий (как и в рассмотренных выше методиках).

Другим механизмом в рамках того же подхода является расчет расходных потребностей с помощью оценки себестоимости производства и предоставления государственной услуги. При отсутствии рыночного ценообразования на значительную часть общественных благ оценка стоимости предоставления бюджетных услуг часто проводится с помощью различного рода социальных стандартов, строительных норм, регламентов и т.д. В странах бывшего СССР наиболее распространенным подходом являлось определение себестоимости услуг согласно натуральным (физическим) нормативам, сметным нормам и строительным правилам. Нормативы финансового обеспечения предоставления этих услуг составлялись в целях достижения указанных натуральных стандартов и, как правило, не учитывали ресурсных ограничений бюджетной системы, в связи с чем реализация стандартов часто осуществлялась не в полном объеме.

В середине 1990-х годов в ряде стран (в частности в Российской Федерации) предпринимались попытки использования таких нормативов и стандартов в целях согласования минимально необходимого уровня расходов нижестоящих бюджетов, а также при распределении межбюджетных трансфертов из федерального в региональные бюджеты. С середины 2000-х годов в рамках административной и бюджетной реформы в России стали разрабатываться административные регламенты предоставления государственных услуг, стандарты оказания услуг, а также в рамках формирования государственных заданий – порядки определения расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг.

Использование подобных натуральных (социальных) стандартов и нормативных затрат на их выполнение в целях расчета объема целевой выравнивающей финансовой помощи тем не менее имеет

ряд существенных недостатков, к которым можно отнести следующие:

– неэффективность. В случае когда социальные стандарты рассчитываются вышестоящим органом власти в целях распределения межбюджетных трансфертов, существует риск неполного учета региональной специфики, что снижает эффективность распределения общественных ресурсов. Согласно теории экономики общественного сектора преимущество децентрализованного принятия решений заключается в том, что нижестоящие уровни власти лучше информированы о факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления услуг, что создает возможность более эффективно предоставлять локальные общественные блага. В мировой практике расчет нормативов, как правило, применяется лишь в рамках предоставления целевых трансфертов, передаваемых для финансирования делегированных полномочий. В этом случае федеральное правительство является как органом власти, осуществляющим полномочия по разработке политики в той или иной сфере, так и органом власти, финансирующим предоставление данной услуги. При этом субнациональные органы власти ответственны лишь за предоставление услуг: по сути, федеральное правительство закупает услуги определенного качества и уровня на субнациональном уровне;

– субъективность. Поскольку социальные стандарты и нормативные затраты на их реализацию, как правило, требуют значительного объема статистической информации (том числе в региональном разрезе), их оценка, особенно в системах с невысоким качеством государственной статистики, связана с искажениями. Более того, подобные оценки проводятся отраслевыми федеральными ведомствами, лоббирующими рост финансирования курируемой ими отрасли. В связи с этим могут возникать стимулы по завышению расходных потребностей территорий, искажающие реальный уровень себестоимости услуги;

– финансовая несбалансированность. Как показывает практика, социальные стандарты и нормы учитывают весь объем переменных и постоянных затрат, необходимых для достижения «стандартного» уровня услуги. При этом объем финансовых ресурсов, необходимых для реализации подобных стандартов (особенно с учетом инвестиционной составляющей), может значительно превышать финансовые ограничения бюджетной системы. Более того, наличие подобных стандартов при распределении нецелевых межбюджетных трансфертов может создавать у субнациональных органов власти за-

вышенные расходные ожидания, что снижает финансовую устойчивость системы в целом.

Как показывает анализ мирового опыта, практика оценки расходных потребностей субнациональных бюджетов на основе нормативных затрат (необходимых для достижения социальных стандартов) в рамках распределения выравнивающих трансфертов имеет ограниченный характер. К примеру, механизмы, близкие к расчету нормативных затрат на финансирование социальных стандартов, существуют в Японии и ряде скандинавских стран (*Alm, Martinez-Vazquez, 2002*). При этом важно отметить, что подобные расчеты используются применительно к целевым трансфертам на исполнение переданных государственных расходных полномочий. В несколько упрощенном виде подобные оценки проводятся в ряде развивающихся стран, когда часть элементов себестоимости услуг оценивается с помощью нормативов, а часть – с помощью фактических расходов в отчетном периоде (например, в Китае (*Zhang, Martinez-Vazquez, 2002*)).

Репрезентативная система расходов

Репрезентативная система расходов оценивает уровень расходных потребностей территории исходя из предположения о том, что субнациональный орган власти проводит некую «усредненную» (репрезентативную) политику расходов. Подход основан в том числе на предположении о том, что уровень расходных потребностей территории на предоставление бюджетной услуги зависит от распределения по территории той или иной группы ее потребителей. В этой связи расходные потребности территориального бюджета оцениваются как сумма произведений «стандартного» уровня расходов консолидированного субнационального бюджета на ту или иную услугу и доли региональных потребителей этой услуги в общей численности потребителей страны. Оценка расходных потребностей может определяться как индекс (относительная величина) либо в виде абсолютной величины (произведение индекса на фактические средние душевые расходы консолидированного регионального бюджета на ту или иную услугу).

Оценка расходных потребностей в соответствии с этим методом может быть разделена на несколько этапов. Во-первых, определяется перечень бюджетных услуг, учет которых должен осуществляться при оценке расходных потребностей бюджета. Во-вторых, оценивается категория потребителей услуг и определяется ее численность применительно ко всем услугам установленного перечня, что позволяет рассчитать удельную потребность региона в финансировании

той или иной услуги по сравнению со средним по стране уровнем. В-третьих, возможна корректировка полученных результатов на различного рода коэффициенты, характеризующие дифференциацию стоимости предоставления услуг (уровень цен, длительность отопительного сезона, плотность населения и т.д.).

В мировой практике применяются различные модификации рассмотренного метода. В частности, в некоторых штатах США репрезентативная структура расходов рассчитывается на основе регрессионного анализа, устанавливающего связь между факторами, влияющими на стоимость и объем предоставления услуг, и уровнем фактических бюджетных расходов (см., например, *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations, 1990*)).

Рассмотренный подход имеет хорошую теоретическую обоснованность и относительно прост в применении. Вместе с тем необходимо отметить, что в высокоцентрализованных системах использование рассматриваемого метода связано с рядом проблем. Основная проблема заключается в значительном расхождении между репрезентативной и реальной структурами расходов региональных бюджетов в силу того, что как перечень, так и объем предоставляемых субнациональными органами власти услуг могут значительно варьироваться между территориями. К примеру, в ряде регионов может быть принято решение не предоставлять ту или иную услугу либо предоставлять ее на более высоком уровне (по качеству и/или количеству), в связи с чем среднестрановые показатели могут быть малоприменимы. При использовании модифицированных и более комплексных вариантов репрезентативной системы расходов, учитывающих в том числе удорожающие коэффициенты, дополнительным ограничением на применение данного подхода является чувствительность к качеству и охвату статистической информации.

Индексы относительной бюджетной потребности

Отчасти связанным с предыдущим методом является подход, направленный на определение относительных бюджетных потребностей регионов. В основе метода лежит предположение о том, что дифференциация спроса (объема и стоимости предоставления бюджетных услуг) является функцией вариации различного рода региональных социально-экономических и природно-климатических факторов. При этом результатом применения данного подхода является индекс межрегионального соотношения расходных потребностей.

Определение относительных бюджетных потребностей по указанному методу осуществляется в несколько этапов. Сначала опре-

деляются индикаторы, так или иначе влияющие на уровень расходов территориального бюджета на предоставление бюджетных услуг. Как показывает международный опыт, в зависимости от наличия соответствующей статистической информации количество региональных индикаторов, учитываемых в расчетах, может значительно варьироваться. Рекордсменами по количеству входящих в расчет индикаторов (по нескольку десятков) являются Великобритания, Япония и Австралия, использующие несколько десятков.

Следующий этап – оценка «вклада» (удельного веса) каждого индикатора в вариацию расходных потребностей территориальных бюджетов. На практике подобная оценка проводится посредством учета структуры расходов бюджетов (веса факторов ставятся в соответствие удельному весу расходов, на которые они влияют) (*Martinez-Vazquez, 2000*), а также с помощью экспертной оценки или статистических методов (Швеция, Великобритания).

В рамках статистических методов наиболее широкое применение получил многофакторный регрессионный анализ. Подобный анализ в качестве объясняемой переменной использует уровень душевых фактических расходов по той или иной статье расходов бюджета, а в качестве объясняющих факторов – индикаторы, потенциально влияющие на расходы. Предполагается, что этот метод определения «весов» факторов более предпочтителен ввиду своей объективности и невозможности лоббирования со стороны заинтересованных сторон (регионов). Вместе с тем, как отмечают некоторые исследования, применение сложных статистических моделей имеет ряд недостатков (см., например, (*OECD, 1981*)):

– нестабильность и непоследовательность. В связи с чувствительностью регрессионного анализа к перечню объясняющих переменных его результаты могут значительно варьироваться в зависимости от включения (исключения) тех или иных индикаторов, что может приводить к сильным различиям оценок расходных потребностей из года в год;

– громоздкость и непрозрачность. Сложность статистических методов, а также их громоздкость часто создают трудности в проверке правильности их результатов. В Австралии и Великобритании, где данный метод получил наибольшее развитие, именно скептицизм региональных органов власти в отношении оценки влияния факторов на расходную базу субнациональных бюджетов вызывает ежегодные дискуссии по поводу необходимости корректировки методики. Как показывает опыт Австралии, последним трендом в развитии бюд-

жетного выравнивания стало повышение прозрачности методики, в том числе путем снижения количества учитываемых в регрессионной модели факторов;

– императив политической приемлемости результатов методики для всех участников распределения ресурсов. К примеру, опыт Швейцарии показывает, что, как только результаты бюджетного выравнивания перестают устраивать одну из сторон процесса, начинается поиск иной, более приемлемой формулы распределения трансфертов (*Bird, 1986*).

Необходимо также отметить, что учет региональной специфики часто ведется путем предоставления специальных формульных трансфертов нуждающимся регионам, а не с помощью интегрирования в методику бюджетного выравнивания дополнительных факторов и индикаторов. В целях повышения прозрачности распределения трансфертов даже развитые страны, такие как, например, Канада, часто применяют ряд так называемых «специальных трансфертов» (например, для учета особенностей северных территорий страны), учитывающих ряд специфических для территорий удорожающих факторов.

Таким образом, как показывает анализ международного опыта, существующие подходы к оценке расходных потребностей субнациональных бюджетов имеют как преимущества, так и недостатки. При этом выбор метода зависит от сочетания в данной стране таких факторов, как объем и качество государственной статистики, общественный консенсус по поводу детальности учета региональной специфики при распределении финансовой помощи, политическая приемлемость применения статистических методов и т.д. Как правило, в менее развитых странах используются простые, но хорошо проверяемые подходы (фактические расходы, численность населения), в «зрелых» федерациях применяются более сложные методики, требующие высокого качества статистической информации. Тем не менее даже в странах с давними традициями бюджетного выравнивания с учетом расходных потребностей приоритетами являются простота и прозрачность применяемой методологии. Кроме того, мировая практика показывает, что попытка учета большого количества расходных особенностей регионов неизбежно ведет к акценту на оценке ресурсов (издержек), необходимых для предоставления услуг, а не результатов их оказания. В этом случае существует риск консервации неэффективной бюджетной инфраструктуры и отрицательных стимулов для субфедеральных органов власти, направленных на завышение стоимости предоставления услуг.

Таблица П-1

**Бюджетное выравнивание с учетом расходных потребностей
в некоторых странах ОЭСР**

Страна	Тип выравнивания	Оценка расходных потребностей	Доля трансфертов, зафиксированных до начала года, %	Доля в ВВП	Частота изменений формулы
Австралия	Горизонтальный	Статистическая	100	0,28	5 лет
Австрия	Вертикальный	Статистическая, фактические расходы	37	3,11	4 года
Канада	Вертикальный	Средние темпы роста расходов	0	0,16	5 лет
Германия	Вертикальный	Фактические расходы	45	1,21	Более 5 лет
Италия	Вертикальный	Фактические расходы	-	0,09	Более 5 лет
Мексика	Вертикальный	Статистическая, фактические расходы за несколько лет	17	3,75	-
Испания	Вертикальный	Фактические расходы за несколько лет	100	1,48	2-5 лет
Швейцария	Вертикальный	До 2007 г. – фактические расходы, после 2007 г. – статистическая	28	2,04	2-5 лет
Дания	Вертикальный	Статистическая	-	-	Более 5 лет
Финляндия	Вертикальный	Статистическая, фактические расходы	100	3,28	2-5 лет
Греция		Не проводится			
Япония	Вертикальный	Статистическая	100	11,01	1 год
Норвегия	Горизонтальный	Статистическая	100	0,26	2-5 лет
Польша	Вертикальный	Численность населения	-	-	-

Таблица П-1, окончание

Страна	Тип выравнивания	Оценка расходных потребностей	Доля трансфертов, зафиксированных до начала года, %	Доля в ВВП	Частота изменений формулы
Португалия	Вертикальный	Статистическая	100	1,05	Более 5 лет
Швеция	Горизонтальный	Статистическая	100	0,44	2–5 лет
Турция		Не проводится		-	
Великобритания	Вертикальный	Статистическая	100	-	1 год

Примечание. Под статистическими методами определения расходных потребностей подразумевается расчет индексов относительной бюджетной потребности.

Источник: (OECD, 2006; 2007).

Глава 3. Реформирование системы предоставления межбюджетных трансфертов: целевая финансовая помощь

В третьей главе предлагаемой работы анализируются механизмы предоставления целевых трансфертов из федерального бюджета. Первый раздел посвящен существующим проблемам выделения субвенций и соответственно вопросам распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Поскольку авторами выдвинут целый ряд предложений по перераспределению расходных полномочий между федерацией и регионами, в этом же разделе изложены международный опыт распределения расходных полномочий, а также современные тенденции в реформировании данной сферы как в развитых, так и в развивающихся государствах. Второй раздел полностью посвящен реформированию механизмов софинансирования региональных расходов со стороны федерального бюджета.

3.1. Вопросы распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы

3.1.1. Сокращение роли субвенций в межбюджетных трансфертах в России

Во многих регионах и муниципальных образованиях наблюдается ситуация, когда значительную долю бюджетных доходов составляют субвенции на выполнение делегируемых полномочий, что представляет риски для повышения качества финансового управления государственными и муниципальными финансами. Во-первых, региональные и муниципальные власти могут быть не заинтере-

сованы в максимально эффективном исполнении, по сути, чужих полномочий. Во-вторых, неизбежно возникают определенные трудности в финансировании делегируемых полномочий. Прежде всего, существует определенная асимметрия информации, когда данные, непосредственно влияющие на объемы субвенций, поступают от субъектов Российской Федерации. При этом федеральный центр не обладает необходимыми ресурсами для проверки правильности данной информации. Кроме того, в ходе исполнения бюджета может получиться, что на исполнение одних делегируемых полномочий из федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) конкретному субъекту Российской Федерации (муниципальному образованию) выделен избыточный объем финансирования, а на исполнение других полномочий – недостаточный¹. При существовании жестких условий расходования субвенций строго на определенное делегированное полномочие это приводит к неэффективному использованию бюджетных средств и необходимости срочного внесения изменений в законодательство субъектов Российской Федерации в конце финансового года.

В последнее время пересмотр разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы происходит практически ежегодно, что снижает предсказуемость основных параметров бюджетной системы для региональных и местных властей и негативно сказывается на качестве управления государственными и муниципальными финансами.

В этой связи на федеральном уровне целесообразно принять решение о постепенном упорядочивании действующей системы делегирования полномочий. Необходимо пересмотреть сложившуюся систему разграничения полномочий с целью снижения числа делегируемых полномочий, а также закрепить за каждым уровнем власти те полномочия, которые могут быть наиболее эффективно выполнены данным уровнем власти:

- а) отказаться от делегирования некоторых полномочий, заменив субвенции прямыми расходами из федерального бюджета (при этом администрировать соответствующие расходы через отделения федеральных ведомств на местах, например, через отделения Пенсионного фонда);

¹ В силу несовершенства соответствующих методик расчета объемов субвенций, а также невозможности точного прогнозирования необходимых для расчета параметров (например, числа граждан – получателей каких-либо пособий).

- б) закрепить большую часть делегируемых полномочий за региональными и местными уровнями власти в качестве их собственных полномочий с одновременным увеличением их собственных доходов и сохранением (при необходимости) рамочного регулирования исполнения данных полномочий на федеральном уровне. При этом возможен вариант, когда объем ФФПР увеличивается на сумму отмененных субвенций лишь в части субвенций, поступавших дотационным регионам, тогда как регионы-доноры получают новые расходные полномочия без компенсации со стороны федерального бюджета (это будет способствовать выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ). В случае политической сложности подобного варианта в качестве меры компенсации можно рассмотреть передачу регионам оставшейся части налога на прибыль, от которой в большей мере выиграют именно богатые территории;
- в) предусмотреть в федеральном законодательстве возможность горизонтального делегирования полномочий на региональном и муниципальном уровнях в рамках межрегиональной и межмуниципальной кооперации с предоставлением соответствующих субвенций. Необходимо разрешить нескольким муниципальным образованиям быть учредителями одного учреждения (автономного учреждения);
- г) в случае невозможности быстрого свертывания системы субвенций необходимо перейти к предоставлению консолидированной («блочной») субвенции. Например, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» в 2011 г. предусмотрены субвенции на осуществление полномочий:
- по контролю, надзору, выдаче лицензий и разрешений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания (575,8 млн руб.);
 - по охране и использованию объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания (21,5 млн руб.);
 - по охране и использованию объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты, а также водных биологических ресурсов) (8,8 млн руб.);
 - по организации, регулированию и охране водных биологических ресурсов (32,3 млн руб.).

Очевидно, что данные средства могли бы быть объединены в рамках одной консолидированной субвенции.

Таким образом, в отношении субвенций можно предложить следующие сценарии.

1. Радикальный: полный отказ от принудительного делегирования полномочий.
2. Сбалансированный: а) сокращение числа делегируемых полномочий; б) обеспечение стабильности законодательства о разграничении полномочий на 5 лет с обеспечением возможности изменять данное разграничение в течение указанного срока исключительно на договорных началах; в) создание одной блочной субвенции с разрешением субъектам РФ оставлять себе сэкономленные средства при условии полной реализации делегированных полномочий.
3. Консервативный: а) обеспечение стабильности законодательства о разграничении полномочий на 5 лет; б) консолидация некоторых субвенций.

3.1.2. Международный опыт разграничения расходных полномочий между органами публичной власти

Несмотря на единые теоретические подходы к распределению функций и ответственности между уровнями публичной власти, мировой опыт свидетельствует о большом разнообразии моделей вертикального разграничения расходных полномочий.

Модели варьируются между двумя полюсами – это страны с крайне централизованными системами, такие как, например, Греция, Португалия, Новая Зеландия и Чили, где доля субнациональных бюджетов не превышает 10–12% расходов консолидированных бюджетов стран, и государства с преимущественно децентрализованными полномочиями, часто имеющие черты конфедеративных систем (Канада, США, Швейцария).

Необходимо отметить, что в течение 2000-х годов в большинстве стран мира предпринимались попытки бюджетной децентрализации, в том числе направленные на делегирование расходных полномочий нижестоящим органам публичной власти. При этом в ряде государств подобные изменения сопровождались активными политическими и конституционными реформами. К наиболее масштабным преобразованиям подобного рода относится «регионализация» ряда традиционно унитарных стран, таких как Испания, Франция, Италия и Великобритания, а также «федерализация» в Бельгии. По уровню

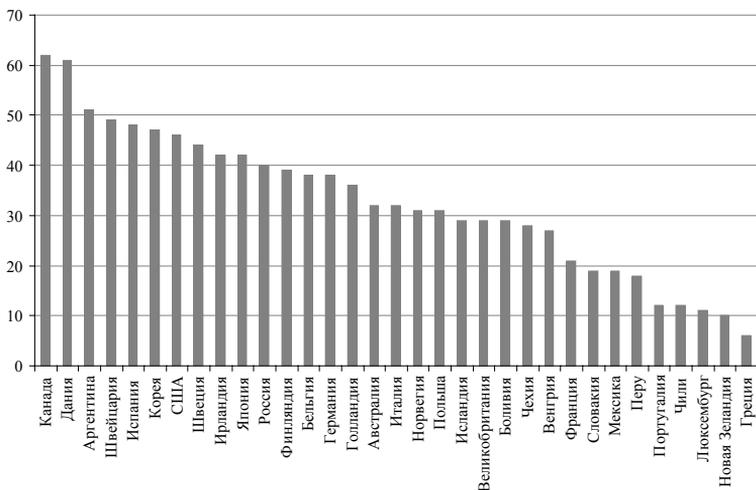
формальной децентрализации расходов эти страны не уступают развитым федеративным странам (рис. 3.1).

Несмотря на то что средняя доля региональных бюджетов в консолидированных бюджетных расходах увеличилась незначительно, в ряде стран увеличение удельного веса субнационального уровня власти было крайне значительным. К примеру, в 1995–2005 гг. в Испании доля расходов субнациональных бюджетов увеличилась на 16%, в Италии – на 7–8%, в Канаде – на 6% (рис. 3.2). К лидерам расходной децентрализации также относится ряд посткоммунистических стран, бюджетная децентрализация в которых стала главнейшим элементом экономических реформ. В 1999 г. в Польше, в 2000 г. в Чешской Республике и в 2002 г. в Словакии был сформирован субнациональный уровень публичной власти, которому были делегированы расходные полномочия, ранее возлагавшиеся на центральные органы власти.

Ускоренная децентрализация полномочий происходила и в скандинавских странах. К примеру, в Дании наблюдался процесс перераспределения расходных полномочий между местными (графства) бюджетами и вновь образованными региональными органами власти в части расходов на высшее образование и здравоохранение. Более того, в здравоохранении схожий тренд наблюдается и в других скандинавских странах, где были сформированы региональные органы управления в здравоохранении, в сферу ответственности которых входят управление и финансирование стационарной медицинской помощи. При этом полномочия субнациональных органов публичной власти в сфере первичной амбулаторной помощи были увеличены (Rico and Sandra, 2005).

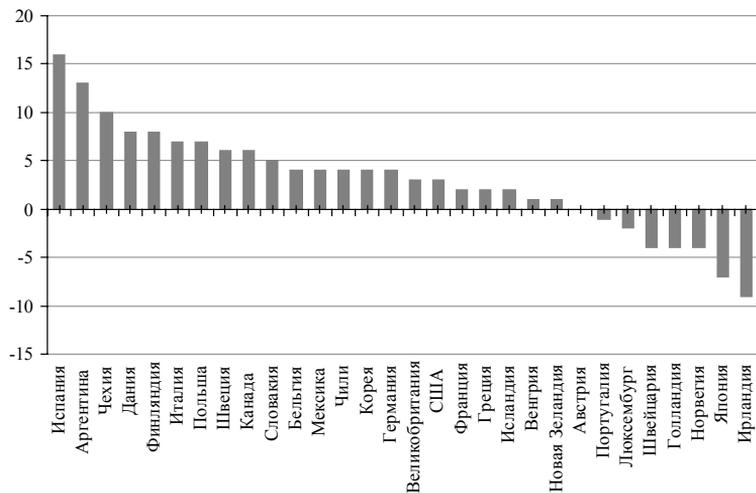
Вместе с тем в некоторых государствах роль субнациональных бюджетов в расходах бюджетной системы, напротив, снизилась. Снижение территориальной финансовой автономии было в том числе связано с необходимостью консолидации бюджетных систем. В середине 2000-х годов императив сдерживания роста расходов и наращивания доходов был связан с увеличением пенсионных обязательств центральных правительств, вызванным старением населения. Впоследствии данный тренд был усилен необходимостью снижения бюджетных дефицитов, вызванных масштабными пакетами антикризисных мер 2008–2009 гг.

Анализ структуры расходов субнациональных бюджетов показывает, что удельный вес различных направлений расходов значительно варьируется от страны к стране. Вместе с тем можно говорить о том, что расходы на образование составляют в среднем 25% совокуп-



Источники: (OECD, 2008a; Artane, 2007).

Рис. 3.1. Доля субнациональных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов некоторых стран, 2005 г.



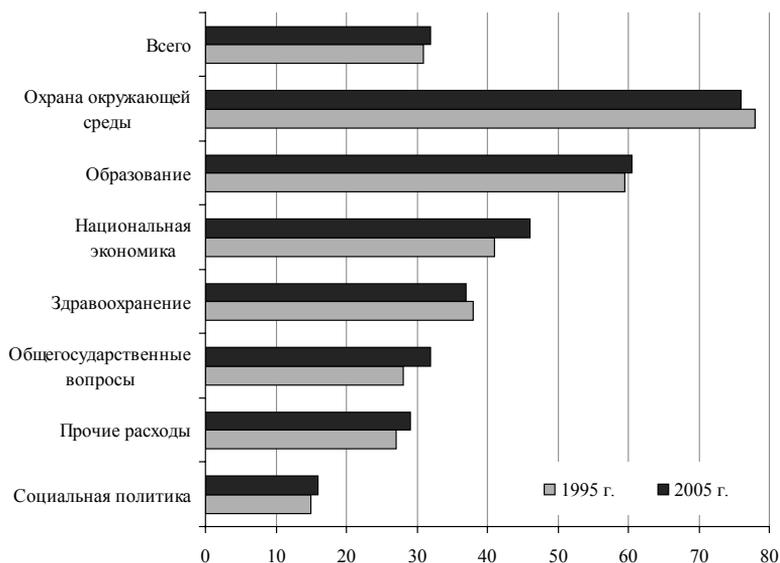
Примечание. Данные по Аргентине, Мексике и Чили представлены за период 1990–2005 гг.

Источники: (OECD, 2008a; Artane, 2007; Blöchliger, 2008).

Рис. 3.2. Изменение доли расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете некоторых стран в 1995–2005 гг.

ных расходов. Значительный удельный вес также имеют расходы на социальную политику, национальную экономику и здравоохранение. Совокупная доля этих статей расходов составляет до 75% расходов субнациональных бюджетов.

Данные по странам – членам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) показывают, что доля субнациональных бюджетов значительно выше по тем направлениям, расходы на которые по отношению к совокупным расходам бюджетной системы относительно невелики (рис. 3.3). К примеру, роль региональных и местных органов власти в расходах на охрану окружающей среды, составляющих незначительную долю в расходах консолидированных бюджетов, в большинстве стран максимальна. Исключением из этой закономерности являются расходы на образование, которые, как правило, финансируются преимущественно из субнациональных бюджетов. При этом в 1995–2005 гг. доля субнациональных органов



Примечание. Статья «Прочие» включает расходы по разделам «национальная оборона», «правоохранительная деятельность» и «культура».

Источник: (Bach et al., 2008).

Рис. 3.3. Доля расходов субнациональных бюджетов в совокупных расходах бюджетной системы по различным направлениям расходов в странах ОЭСР за период 1995–2005 гг.

власти в расходах увеличивалась практически по всем расходным статьям, за исключением здравоохранения и охраны окружающей среды.

Тем не менее необходимо отметить, что показатель доли расходов субнациональных бюджетов в совокупных расходах бюджета страны часто не дает представления о реальном распределении расходных полномочий между уровнями публичной власти. Формально высокая доля расходов субнациональных властей может сочетаться с отсутствием сколько-нибудь значимой автономии в той или иной сфере. Центральные органы власти часто осуществляют нормативно-правовое регулирование, определяют уровень и качество бюджетной услуги, а также финансируют ее предоставление с помощью целевых межбюджетных трансфертов, в то время как нижестоящие органы власти выполняют лишь роль администраторов услуги. В этой связи в ряде исследований предложены методики оценки реальной расходной автономии субнациональных органов власти. В частности, на примере стран ОЭСР демонстрируется, что высокая доля территориальных бюджетов, например, в расходах на образование контрастирует с их относительно ограниченными полномочиями в сфере образовательной политики (*Bach et al., 2008*).

В связи с тем что в большинстве стран отсутствует детальный перечень предметов ведения и ответственности органов публичной власти различного уровня, ключевой проблемой организации межбюджетных отношений является наличие большого количества пересекающихся и дублирующих функций. По этой причине центральным правительствам так или иначе приходится выработать подходы к более четкому разграничению полномочий или находить новые модели административно-территориальной организации предоставления бюджетных услуг. При этом в основе процесса перераспределения расходных полномочий лежит ряд тесно взаимосвязанных социально-экономических и политических факторов, оказывающих воздействие на содержание и темпы реформ. Как правило, в развитых странах проводимые изменения основаны на долгосрочных программах, включающих комплекс мероприятий, реализация которых проходит в несколько этапов. Важно отметить, что при этом часто разные этапы бюджетных реформ осуществляются различными политическими силами и/или их коалициями и в ряде случаев связаны с внесением поправок в конституцию страны.

Несмотря на схожесть ключевых проблем, в зависимости от сочетания вышеуказанных факторов различные страны выработали ряд

подходов к разграничению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Ниже более детально будет рассмотрен опыт Испании и Франции как развитых унитарных стран, активно проводящих политику децентрализации, Германии – развитой федерации, столкнувшейся с необходимостью реформы межбюджетных отношений, Бельгии – недавно сформированной федерации, испытывающей трудности из-за сильно выраженных социально-экономических территориальных контрастов, и Китая – динамично развивающейся унитарной страны с повышенной автономией регионов

Децентрализация расходных полномочий в Испании

В последние 15–20 лет в Испании фактически произошел переход от унитарной к «региональной», или квазифедеральной, форме государственного устройства. Положившие начало децентрализации в 1978 г. поправки в Конституцию страны предоставили значительную автономию ряду исторически и культурно обособленных территориальных сообществ (Наварра, Страна басков, Каталония), при этом признавая права других территорий в среднесрочной перспективе иметь схожий уровень автономии. В связи с этим процесс делегирования полномочий регионам в Испании ряд исследователей характеризует как процесс «асимметричной» децентрализации. Автономные регионы (сообщества) Испании – прежде всего Наварра и Страна басков – в настоящее время имеют повышенный уровень налоговой автономии (практически все налоговые поступления, в том числе от налогов на доходы физических лиц, прибыль организаций, добавленную стоимость и другие генерируемые территориями налоги, зачисляются в территориальные бюджеты), позволяющий им не зависеть от межбюджетных перечислений из бюджета центрального правительства (*Laborada, Escudero, 2006*).

Этому типу регионов также были делегированы значительные полномочия в части расходов на образование и здравоохранение, в то время как в большинстве других территорий финансирование предоставления этих услуг осуществлялось из бюджета центрального правительства. В 2000-х годах произошла унификация расходных полномочий регионов различного типа, что привело к стремительному росту доли расходов субнациональных и местных бюджетов в консолидированном бюджете страны. К примеру, доля расходов автономных регионов увеличилась с 3,5% в 1982 г. до 36,4% в 2005 г., что позволяет отнести Испанию к группе стран с наиболее децентрализованными бюджетными системами (*рис. 3.2, табл. 3.1*).

Таблица 3.1

Распределение расходных полномочий и фактических расходов между уровнями бюджетной системы в Испании, 2004 г.

	Уровень, за которым закреплено полномочие	Доля фактических расходов, %		
		центр (Ц)	регионы, в том числе автономные города (Р)	муниципалитеты (М)
Государственное управление	Ц/Р/М	67	21,3	11,7
Национальная оборона	Ц	100	0	0
Правоохранительная деятельность	Ц	54,9	19,3	25,8
Национальная экономика	Ц/Р	50,8	35,6	13,6
Охрана окружающей среды	Р/М	8,3	23,3	68,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	Р/М	3,1	24,8	72,1
Здравоохранение и физическая культура	Р	7,7	90,6	1,7
Культура	Р/М	24,1	32,2	43,7
Образование	Р	6,5	89,4	4,1
Социальная политика	Ц	87,8	8,4	3,8

Источник: (Lopez-Laborda et al., 2006; Loughlin and Lux, 2008).

Несмотря на то что перечень функций органов публичной власти различного уровня закреплен в Конституции, процесс децентрализации в Испании проходил в несколько этапов. При этом децентрализация ряда ключевых расходных полномочий – таких как, например, здравоохранение – завершилась лишь в 2003 г. Вместе с тем исследования отмечают в среднем по стране невысокий уровень реальной автономии расходной политики регионов, указывая на факт крайне детального регламентирования расходов центральными органами публичной власти (*Joumard and Giorno, 2005*). К примеру, в сфере образования и здравоохранения центральное правительство устанавливает минимальные стандарты качества, определяет их перечень и содержание, требования к территориальной и социальной доступности и т.д. Это позволяет характеризовать ряд расходных полномочий как полномочия совместного ведения.

Острым вопросом при принятии решения о децентрализации полномочий на нижестоящие уровни в Испании являлось определение расходных потребностей (стоимости единицы услуги и объема спроса на нее) территорий для определения необходимого объема финансового обеспечения их предоставления. Для решения этой проблемы применялся метод «эффективных расходов», заключающийся в ин-

дексировании и корректировке фактического объема расходов центрального бюджета на исполнение того или иного полномочия¹.

Важной особенностью распределения расходных полномочий в современной Испании является то обстоятельство, что роль местных (в отличие от субнациональных) органов власти остается ограниченной даже в сфере предоставления услуг начального и среднего образования. Это стимулирует дискуссию о необходимости «второй волны» децентрализации бюджетной системы. Однако ключевым возражением центрального правительства на необходимость проведения подобной реформы является ограниченность технического, кадрового и управленческого потенциала не крупных муниципальных образований. Тем не менее возможным направлением действий, обсуждаемым в настоящее время в Испании, является либо укрупнение муниципальных образований, либо использование «асимметричного» подхода, предполагающего делегирование полномочий одновременно крупным муниципалитетам и – в случаях если нижестоящие муниципалитеты не обладают достаточным управленческим и административным потенциалом – субрегиональному уровню муниципальной власти. Другим решением проблемы стал опыт межмуниципальных объединений (*mancomunidades*) с целью предоставления ряда бюджетных услуг (водоснабжение, вывоз и сбор бытовых отходов, некоторые социальные услуги) (*Pedraja-Chaparro et al., 2006*).

Разграничение расходных полномочий во Франции в 2000-х годах

Бюджетная децентрализация во Франции растянулась на несколько десятилетий. При этом начало процесса делегирования полномочий центра субнациональным образованиям и образование нового регионального уровня публичной власти в середине 1980-х годов было продолжено введением прямых выборов глав их исполнительной власти, а также закреплением нескольких уровней субнациональной власти и управления в Конституции страны в 2003 г. (*Jamet, 2007*).

Основной особенностью расходной децентрализации во Франции является большое количество уровней бюджетной системы, функции и ответственность которых четко не разграничены. При этом в стране не существует исчерпывающего перечня функций и предметов ведения различных органов власти (*табл. 3.2*), в связи с чем

1 Более подробно см. (*Laborada, Escudero, 2006*).

абсолютное большинство функций выполняется совместно несколькими уровнями публичной власти.

Таблица 3.2

Предметы ведения субнациональных органов власти Франции в 2000-х годах

	Регионы	Департаменты	Коммуны	Муниципалитеты
Национальная экономика	X	X	X	X
Ремонт и реконструкция дорог		X	X	X
Высокоскоростные магистрали		X		
Морские порты и аэропорты	X	X	X	X
Жилищно-коммунальное хозяйство		X	X	X
Образование	X		X	X
Дошкольное образование			X	X
Школьное образование			X	X
Высшее образование	X			
Здравоохранение	X		X	X
Социальная политика	X	X		
Профессиональная подготовка	X			
Пособия по безработице		X		
Материальная помощь малообеспеченным		X		

Источник: (OECD, 2006).

В отличие от стран, начавших процесс укрупнения муниципалитетов (Дания, Япония), решением проблемы предметов совместного ведения во Франции стали процессы кооперации субнациональных уровней власти. В настоящее время сотрудничество органов власти принимает различные организационно-правовые формы: муниципальные ассоциации (квазикоммуны), сообщества сельских поселений, объединения городских поселений, объединения коммун и т.д. При этом масштаб и территориальный охват объединений зависят от типа расходного полномочия, делегируемого на подобный надмуниципальный уровень. Следует также отметить, что с конца 1990-х годов подобным межмуниципальным объединениям стала оказываться финансовая поддержка из центрального бюджета в виде субсидий.

Тем не менее проблемами децентрализации полномочий во Франции оказались отсутствие демократического контроля за функционированием межмуниципальных объединений (население не имеет возможности напрямую выбирать органы управления этих публично-правовых образований), а также увеличение численности государственных служащих. В связи со спецификой трудового законодательства страны передача расходного полномочия на субнациональный уровень не приводила к соответствующему снижению численности персонала на национальном уровне. Более того, центральное правительство продолжает регулировать уровень оплаты труда государственных служащих всех уровней управления, что вплоть до настоящего момента оказывает серьезное давление на расходную часть субнациональных бюджетов.

Разграничение расходных полномочий в Федеративной Республике Германия

Анализ распределения фактических расходов, осуществляемых из бюджетов различных уровней бюджетной системы Германии, также позволяет сделать вывод о нечеткости разграничения расходных полномочий (*табл. 3.3*). К примеру, в таких традиционно субнациональных сферах расходов, как здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, велика доля федерального бюджета. И, напротив, в финансировании преимущественно федеральных расходных полномочий, таких как фундаментальные исследования и социальная защита населения, велика роль субнациональных и местных бюджетов. Более того, следует отметить факт закрепления за органами публичной власти немецких земель значительных обязательств по пенсионному страхованию государственных служащих земель – полномочия, которые согласно теории фискального (бюджетного) федерализма должны преимущественно исполняться на федеральном уровне.

Более того, оценка реальной автономии органов власти земель при проведении расходной политики еще более затруднена. Несмотря на высокую долю расходов территориальных бюджетов в консолидированном бюджете страны, составляющую в Германии около 40%, ряд исследований отмечает крайне высокую и нарастающую степень влияния федерального правительства на исполнение таких субнациональных полномочий, как предоставление услуг школьного образования, благоустройство, городская планировка, жилищно-коммунальное хозяйство.

Таблица 3.3

Распределение расходных полномочий и фактических расходов между уровнями бюджетной системы в Германии, 2005 г.

	Уровень, за которым законодательно закреплено полномочие	Доля фактических расходов, %		
		федерация	земли	муниципалитеты
Национальная оборона	Ф	100	0	0
Обслуживание долга	Ф/З/М	77	19	4
Государственное управление	Ф/З/М	19	29	52
Правоохранительная деятельность	Ф/З	11	60	29
Начальное и среднее образование	З	0	80	20
Высшее образование	З	10	90	0
Прочее образование	З	20	56	24
Прикладные и фундаментальные исследования	Ф/З	72	26	2
Социальная защита (пенсии, пособия и т.д.)	Ф	65	13	22
Здравоохранение и физическая культура	Ф	7	40	53
Жилищно-коммунальное хозяйство	Ф/З/М	16	47	37
Благоустройство, сбор бытовых отходов, озеленение и т.д.	Ф/М	0	4	96
Социальная политика (субсидии малому бизнесу, безработным и т.д.)	Ф	39	51	10
Транспорт и связь	Ф/З/М	44	26	30

Источник: (Feld, von Hagen, 2007).

Расходные полномочия, финансирование и исполнение которых осуществляются одновременно несколькими уровнями власти, делятся на несколько групп. К ним в первую очередь относятся расходы, связанные с исполнением полномочий в сферах совместного ведения федерации и земель (бюджетные инвестиции в сфере высшего образования, прикладные научные исследования, расходы на национальную экономику и т.д.). Во-вторых, совместные расходы возникают в результате решений федерального правительства, так или иначе затрагивающих расходы субнациональных бюджетов (федеральные мандаты). Как правило, подобная ситуация характерна для расходов

на оплату труда работников бюджетной сферы, а также в сфере социальной защиты населения, в том числе в части субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг и аналогичных выплат социального характера. Кроме того, в Германии часто возникают ситуации, когда финансирование некоторых делегированных федеральных полномочий осуществляется без учета расходов на их администрирование на региональном уровне. В-третьих, федеральное правительство в соответствии с приоритетами федеральной политики оставляет за собой право с помощью предоставления финансовой помощи субсидировать расходы на предоставление бюджетных услуг в тех или иных землях.

Проблемы большого количества дублирующих расходных полномочий и ответственности стали одним из ключевых факторов трансформации межбюджетных отношений в Германии в 2000-х годах. Низкая налоговая автономия, обуславливающая значительную вертикальную несбалансированность системы, на фоне высокой степени «солидарности» бюджетного федерализма Германии привела к тому, что органы власти немецких земель стали перекладывать свои финансовые обязательства на федеральное правительство. Ярким проявлением данных проблем межбюджетных отношений стало инициирование рядом немецких земель судебных исков к федеральному правительству для получения дополнительной финансовой помощи в целях погашения накопленного регионального долга, вызванного, с точки зрения земель, несоответствием расходных полномочий их доходным источникам. Так, в 2003 г. правительство Берлина, а в 2005–2006 гг. правительства земли Саар и города Бремен подали жалобу на федеральное правительство в Конституционный суд Федеративной Республики Германия.

После нескольких неудачных попыток специальной комиссии, образованной в 2003 г., выработать предложения в части перераспределения расходных полномочий, а также в силу специфики государственного устройства Германии, в котором региональные и федеральное правительства могут блокировать решения друг друга в верхней палате парламента, образовавшаяся после федеральных выборов 2005 г. коалиция христианских демократов и социал-демократов инициировала и в 2006 г. успешно провела через парламент так называемый «Акт о реформировании федерализма». Этот документ подразумевал как сокращение количества федеральных правовых актов, требующих одобрения верхней палаты парламента страны, так и право правительств земель отклоняться от норм некоторых

федеральных законов в части предметов совместного ведения. При этом ключевое направление реформы должно было состоять в решении проблемы нечеткого разграничения предметов ведения и связанных с ними расходных полномочий, вытекающей из законодательно установленной возможности федерального правительства влиять на исполнение ряда полномочий региональных органов публичной власти (по предметам ведения земель) в целях выравнивания качества и стандартизации бюджетных услуг на всей территории страны. Ряд предметов ведения был отнесен к исключительно федеральным, а возможности федерации принимать нормативные правовые акты рамочного характера были сокращены. Земли также получили право на большую автономию (роль федеральных нормативных правовых актов была снижена) в части, например, исполнения полномочий в сфере высшего образования (в сторону расширения автономии образовательных систем земель), в защите окружающей среды, а также в части определения уровня оплаты труда и пенсионных начислений государственных служащих.

Реформа 2006 г. также уменьшила перечень межбюджетных субсидий, а в ряде сфер (строительство жилья, муниципальный транспорт) упразднила их вовсе. Более того, в соответствии с новым подходом субсидии из федерального бюджета на софинансирование расходов земель должны предоставляться лишь в пределах строго ограниченного и заранее определенного временного периода, при этом их общий объем должен снижаться во времени.

В связи с тем что темпы реформ в развитых федеративных странах несколько ниже, чем в развивающихся федерациях, Германии еще предстоит выработать и согласовать с территориальными органами власти направления дальнейших изменений межбюджетных отношений. В частности, открытыми остаются фундаментальные вопросы о необходимости снижения финансовой автономии регионов (в том числе в части расходной политики), которые находятся в предефолтном состоянии и которым в связи с этим оказывается экстренная финансовая поддержка. Подобная мера входит в противоречие с императивом снижения вертикальной несбалансированности бюджетной системы Германии, как правило, решаемой путем расширения фискальной автономии субнационального уровня публичной власти. Исследователи сходятся во мнении, что дальнейшая расходная децентрализация в Германии потребует значительных усилий и времени по упорядочиванию расходных полномочий публичной власти различного уровня.

Расходная децентрализация в Бельгии

Развитие бельгийского федерализма за последние 15 лет характеризовалось прогрессом в сфере бюджетной консолидации, в результате которой стране удалось значительно снизить долговое бремя и размер дефицита (относительно ВВП). Пример Бельгии показателен тем, что консолидация происходила на фоне трансформации формы государственного устройства от унитарной к федеративной.

Несмотря на традиции федерализма, статус федерации был конституционно закреплён в Бельгии только в 1993 г. При этом статус субфедеральных административных единиц был делегирован двум типам территориальных образований – регионам (Валлонский, Фламандский и Брюссельский) и языковым сообществам (Французское, Фламандское и Германоязычное). Однако вплоть до настоящего времени лингвистические и культурные различия между территориями часто становятся причиной политических кризисов, в рамках которых более развитые северные территории страны заявляют о возможном выходе из ее состава. Последний кризис датируется 2007-м годом, когда после парламентских выборов в стране долгое время не удавалось сформировать коалиционное правительство. Тем не менее именно фискальная и политико-административная децентрализация позволяет, по мнению ряда исследователей, сохранять территориальную целостность страны (*OECD, 2009*).

Распределение предметов ведения между уровнями публичной власти в целом соответствует мировым тенденциям. Субнациональные органы власти и управления осуществляют полномочия в сфере образования (кроме ряда регулятивных полномочий), здравоохранения, культуры, транспорта и связи, жилищно-коммунальных услуг. На федеральный уровень возложена ответственность в сфере обороны и правоохранительной деятельности, национальной экономики, определенных сфер здравоохранения и социальной политики.

Несмотря на то что в Бельгии существует консенсус относительно необходимости корректировки межбюджетных отношений, выработка взаимоприемлемой программы реформ, намеченных на период после федеральных выборов в июне 2007 г., столкнулась с политическими ограничениями, связанными с различиями во взглядах элит различных регионов страны. Замедление реформ, в том числе в части децентрализации расходных полномочий, создает риски того, что федеральные власти ввиду роста пенсионных обязательств федерального бюджета столкнутся с необходимостью повышения ставок

федеральных налогов, которые в настоящее время являются одними из наиболее высоких в зоне ОЭСР.

При этом ключевой проблемой современной бельгийской федерации является вопрос о децентрализации расходных полномочий в сфере социальной защиты населения и социальной политики. В настоящий момент важнейшие полномочия в данной сфере закреплены за федеральным правительством (пособия по безработице, переподготовка и повышение квалификации безработных, пенсионное обеспечение). Субнациональные органы власти ответственны за выполнение ограниченного количества полномочий (помощь молодым малообеспеченным семьям, инвалидам и т.д.). Важно отметить, что более развитые в экономическом плане северные территории выступают за большую автономию и децентрализацию в этой сфере, в то время как южные районы склонны к большей централизации социальной политики.

Пакет мер, которые предлагает для решения этой проблемы ОЭСР и которые в настоящее время рассматриваются бельгийским правительством, сфокусирован на ряде направлений. Во-первых, предлагается укрепление доходной базы федерального бюджета путем снижения доли субнациональных бюджетов в поступлениях от налогов на доходы физических лиц. В Бельгии объем отчисления налогов в региональные бюджеты установлен в абсолютных значениях независимо от фактического поступления налога (это, по сути, межбюджетный трансферт, а не «расщепляемый» налог). Во-вторых, рекомендуется делегировать федеральные полномочия по пенсионному обеспечению субнациональных государственных служащих на нижестоящие уровни бюджетной системы, что снизит стимулы регионов по проведению «мягкой» пенсионной политики (ранний выход на пенсию, дополнительные льготы и т.д.). В-третьих, указывается на необходимость реформирования системы бюджетного выравнивания в целях снижения иждивенческих настроений и повышения заинтересованности территорий в расширении собственной налоговой базы.

Наконец, в-четвертых, рекомендуется повышение степени согласованности расходной политики и увеличение эффективности расходов в приоритетных сферах национального развития путем внедрения системы федеральных субсидий (в части выравнивания стандартов качества образования в разных регионах), обеспечения достаточной доходной базы субнациональных бюджетов (в том числе более активное использование целевых сборов и платежей за услуги), децентрализации части расходных полномочий с целью создания стимулов к более эффективному управлению бюджетными ресурсами.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на то что теория фискального (бюджетного) федерализма предполагает закрепление полномочий в сфере пенсионного обеспечения и социальной политики за федеральным уровнем, международная практика располагает рядом примеров, когда ответственность по социальной защите населения делегирована нижестоящим уровням публичной власти. В частности, на органы власти канадской провинции Квебек возложены полномочия в сфере пенсионного страхования, социальной помощи малоимущим семьям, предоставления детских пособий (*Beland, Lecours, 2007*). Аналогично в Швейцарии органы власти кантонов ответственны за предоставление пособий по безработице, материальной помощи, стипендий и детских пособий. Несмотря на возникновение территориальной фрагментации режимов социальной политики, подобное решение стимулирует инновации в сфере предоставления услуг, которые впоследствии могут быть использованы другими территориями (*Obinger et al., 2005*). Наконец, примером более эффективного предоставления традиционно федеральных услуг путем их децентрализации являются Нидерланды. В середине 2000-х годов делегирование полномочий в области поддержки безработных на субнациональный уровень и финансирование их с помощью целевых субвенций с правом муниципалитетов использовать сэкономленные средства на другие цели создало стимулы для местных органов власти предпринимать активные действия по трудоустройству зарегистрированных безработных, тем самым снижая количество получателей пособий (*OECD, 2008b*).

Ввиду достаточно сложного распределения расходных полномочий между федеральным и региональным уровнями власти другой проблемой бельгийского федерализма в последние годы являлась выработка подхода к синхронизации политики разных уровней управления для решения общенациональных задач, таких как занятость, экономическое развитие, охрана окружающей среды. Основным подходом к решению этого вопроса стало создание различного рода согласительных комиссий (к примеру, так называемый Бельгийский форум регуляторов) (*Gerard, 2002*).

Динамика разграничения расходных полномочий в Китае

В ряде исследований Китай приводится в качестве примера системы межбюджетных отношений, создающих стимулы для субнациональных органов власти для развития местной экономики, получившей название «федерализма, сохраняющего рынок» (*Weingast, 1995*;

McKinnon, 1997). В значительной степени подобные стимулы были созданы расширенными полномочиями провинций с особым экономическим статусом в части проведения экономической политики по привлечению инвестиций, а также некоторой степенью их налоговой автономии. Исследователи также отмечают особую роль политической централизации Китая, в рамках которой назначаемые центром региональные лидеры по результатам развития территорий получают карьерные перспективы на национальном уровне (Blanchard, Shleifer, 2001). При этом непосредственно межбюджетным отношениям в Китае, включая разграничение расходных полномочий органов власти и управления различного уровня, свойственны ряд типичных для развивающихся и развитых федераций проблем.

Как и в предыдущих случаях, система распределения расходных полномочий в Китае характеризуется широкой сферой предметов совместного ведения (табл. 3.4). К непересекающимся в случае центрального правительства относятся лишь полномочия в сфере национальной обороны и международных отношений, в то время как исключительно местными предметами ведения являются благоустройство, жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство.

Таблица 3.4

Распределение расходных полномочий и фактических расходов между уровнями бюджетной системы в Китае, 2003 г.

	Уровень, за которым закреплено полномочие	Доля фактических расходов, %			
		центр (Ц)	провинция (П)	округ (О)	муниципалитет (уезд, волость) (М)
Государственное управление	Ц/П/О/М	19	11	22	48
Правоохранительная деятельность	Ц/П	5	25	34	36
Национальная оборона	Ц	99	1	0	0
Международные отношения	Ц	87	13	0	0
Сельское хозяйство	Ц/О	12	46	11	31
Образование	М/О/П/Ц	8	15	17	60
Прикладные и фундаментальные исследования	Ц/П	63	23	9	5

Таблица 3.4, окончание

	Уровень, за которым закреплено полномочие	Доля фактических расходов, %			
		центр (Ц)	провинция (П)	округ (О)	муниципалитет (уезд, воцзюнь) (М)
Здравоохранение и физическая культура	М/О/ П/Ц	3	22	32	43
Социальная защита (пенсии, пособия и т.д.)	М/О	11	39	32	18
Прочие	Ц/П/О	29	16	25	30
Всего		30	18	22	30

Источник: (Martinez-Vazquez, Qiao, 2010).

Данная система распределения расходных полномочий является причиной ряда проблем. Во-первых, система государственных финансов страны характеризуется значительной вертикальной несбалансированностью. На фоне некоторой централизации доходных источников децентрализация расходных полномочий привела к росту доли межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов, объем которых, однако, оказался недостаточным для снижения финансовой несбалансированности. Во-вторых, усилился горизонтальный фискальный дисбаланс, результатом которого стали значительные и постоянно растущие территориальные диспропорции в бюджетных расходах на душу населения. По некоторым оценкам, разрыв в бюджетных расходах в расчете на душу населения между провинциями с максимальной и минимальной бюджетной обеспеченностью увеличился с 5–6 раз в 1990 г. до 8 раз в 2005 г. (Martinez-Vazquez, Qiao, 2010). В-третьих, результатом несбалансированности системы государственных финансов стали значительное недофинансирование бюджетных услуг на местном уровне и географическая неравномерность доступа к базовым общественным благам (Martinez-Vazquez et al., 2008).

В целях решения обозначенных проблем правительством Китая разработан ряд мер. В связи с крайне низким качеством образовательных услуг в слабообразованных провинциях страны в 2003 г. полномочия в сфере школьного образования были частично переданы на национальный уровень. При этом центральное правительство разработало программу предоставления адресной помощи школьникам из малообеспеченных семей, финансирование которой начиная с 2006 г.

осуществляется с помощью субсидий из центрального бюджета в специально созданные субнациональные фонды поддержки школьников (уровень провинций).

Проблемы с крайним неравенством доступа возникли и в сфере здравоохранения. В 2002 г. правительством Китая начали приниматься меры по улучшению качества здравоохранения в сельских районах страны; в исполнении этого субнационального полномочия также подразумевалось активное участие центрального правительства. При этом начиная с 2003 г. центральное правительство определяет стратегию развития данной сферы и разрабатывает стандарты услуг здравоохранения (нормативно-правовое регулирование), органы власти провинций финансируют, а местные органы власти непосредственно предоставляют услуги. Примечательно, что часть расходов местных бюджетов по внедрению системы здравоохранения на местном уровне софинансируется как центральным правительством, так правительствами провинций. К примеру, каждый житель аграрного уезда, вставший на учет в местном учреждении здравоохранения, имеет право на получение единовременного денежного пособия, в равных пропорциях финансируемого из центрального и провинциального бюджетов.

Тем не менее, несмотря на очевидную централизацию ряда субнациональных функций, полномочия в сфере социальной защиты населения, а также пенсионного страхования по-прежнему закреплены за субпровинциальным уровнем власти (округа и уезды). Неспособность значительного количества муниципалитетов, в том числе в сельской местности, финансировать исполнение этих полномочий в полном объеме привело в 2000-х годах к росту задолженности местных бюджетов по выплате пенсий и социальных пособий. Это, в свою очередь, обусловило необходимость предоставления дополнительной финансовой помощи территориям из бюджета центрального правительства.

Необходимо отметить, что перераспределение расходных полномочий в Китае тесно связано с процессом приватизации государственной собственности. В условиях, когда значительная часть предприятий находится в собственности органов публичной власти различных уровней, объем финансовых ресурсов, контролируемых последними, значительно превышает расходы, непосредственно осуществляемые из бюджетной системы. При этом органы власти могут косвенно исполнять полномочия, формально за ними не закрепленные. В связи с этим одним из направлений реформирования

системы разграничения расходных полномочий в 2000-х годах являлась приватизация имущества, не связанного с исполнением закрепленных за территориальными властями функций.

3.2. Упорядочивание механизма софинансирования региональных расходов из федерального бюджета

3.2.1. Основные варианты реформирования механизма предоставления субсидий

Можно предложить несколько стратегий упорядочивания системы субсидий.

Во-первых, радикальная консолидация субсидий.

1. Существующие субсидии по финансированию полномочий субъектов Федерации и вопросов местного значения предлагается объединить в межотраслевую консолидированную субсидию.

2. Перечень направлений софинансирования разрабатывается Комиссией и утверждается правительством Российской Федерации на 3–5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений для софинансирования. По каждому направлению формулируются условия предоставления данных средств субъектам РФ. В качестве возможных направлений софинансирования можно выделить следующие:

- дорожное хозяйство. Развитие транспортной системы имеет важную социальную значимость для поддержания единства территориального и экономического пространства страны, обеспечения мобильности населения. Соответствующие обязательства по реализации крупных автодорожных проектов достаточно велики и в большинстве случаев не могут быть профинансированы исключительно за счет региональных (региональных и местных) бюджетов. Особый акцент необходимо сделать на создании межрегиональных транспортных коридоров и улучшении транспортных связей в рамках городских агломераций;
- здравоохранение, в частности развитие высокотехнологичных видов медицинской помощи и проведение реформы;
- образование, в частности оптимизация сети;
- жилищно-коммунальное хозяйство, в частности внедрение энергоэффективных технологий;
- переход к адресной социальной помощи.

Следующий подраздел (3.2.2) содержит иллюстрацию стимулирования регионов к переходу на адресную социальную помощь при применении блочной субсидии.

3. *Пропорции использования консолидированной субсидии по каждому конкретному направлению из утвержденного на федеральном уровне перечня определяются региональными властями самостоятельно.* Такой подход, с одной стороны, обеспечит целевое использование средств для финансирования приоритетных проектов, а с другой – даст получателям существенно большую свободу и позволит учесть региональную специфику.

4. *Консолидированную субсидию предлагается распределять между всеми субъектами Федерации на основе единой формулы.* В России при значительных региональных различиях в стоимости оказания бюджетных услуг и в налоговом потенциале регионов, скорее всего, на начальном этапе функционирования данного трансферта целесообразно учитывать бюджетную обеспеченность регионов: степень софинансирования приоритетных направлений должна зависеть от уровня бюджетной обеспеченности. Однако необходимо подчеркнуть, что блочные трансферты, одним из которых является консолидированная субсидия, выравнивают вертикальный бюджетный дисбаланс: компенсируют регионам расходы, связанные с реализацией национальных приоритетов, которые характерны для всех регионов России. В этой связи компромиссным вариантом явится распределение консолидированной субсидии с учетом бюджетной обеспеченности регионов. Однако прогрессивность выравнивания должна быть существенно ниже, чем при выделении дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Предлагается распределять консолидированную субсидию пропорционально отставанию бюджетной обеспеченности регионов от бюджетной обеспеченности самого богатого региона¹. В данном случае только самый богатый регион (самые богатые регионы) не получит данную субсидию.

5. С целью обеспечения равномерного и своевременного выделения финансовых ресурсов необходимо обеспечить подписание рамочного соглашения между отраслевыми федеральными ведомствами и субъектами РФ сроком на 3–5 лет. В этих соглашениях

¹ Самый богатый регион определяется без учета Тюменской области с автономными округами и Москвы, так как их бюджетная обеспеченность признается по критерию Граббса аномально высокой. Можно сформулировать проще: критерий выравнивания при софинансировании национальных приоритетов должен составлять 150% среднероссийской бюджетной обеспеченности.

устанавливается, что если субъект РФ выбирает для расходования средств, выделяемых в рамках консолидированной субсидии, направление, курируемое данным отраслевым федеральным органом, то органы власти субъекта РФ обязаны предоставлять в такой орган и в Комиссию соответствующую документацию о результатах использования средств субсидии. При этом, если выделение субсидии было сопряжено с обязательством субъекта РФ достичь каких-либо показателей или построить какие-либо объекты, нарушение взятых обязательств должно вести к приостановке выделения субсидии до выполнения всех обязательств субъекта РФ или до возвращения в федеральный бюджет неэффективно потраченных средств.

Оценку соблюдения условий соглашения целесообразно проводить раз в два года с участием отраслевых федеральных органов исполнительной власти и членов Комиссии.

6. Не использованные в отчетном году субсидии бюджетам субъектов РФ сохраняют свое целевое назначение и переносятся на очередной финансовый год. Такой порядок в сочетании с 3–5-летним выделением средств позволит снять хроническую для российской бюджетной системы проблему освоения финансовых ресурсов «любой ценой» до конца текущего года.

7. Описанный выше порядок выделения субсидий, в принципе, не требует значительного софинансирования со стороны субъектов РФ, так как консолидированная субсидия будет охватывать значительную часть сфер деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Если по каким-либо причинам софинансирование со стороны субъекта РФ будет признано желательным, то предлагается создать следующие зависимости уровня софинансирования:

- от текущей макроэкономической ситуации в стране;
- от уровня бюджетной обеспеченности конкретного региона.

Если в целом в экономике России наблюдается рецессия, то целесообразно установить нулевой уровень софинансирования федеральных субсидий из бюджетов всех субъектов РФ.

Если в экономике России в целом наблюдается рост, то возможно установление ненулевого уровня софинансирования федеральных субсидий из бюджета субъекта РФ, обратно пропорционального уровню бюджетной обеспеченности субъекта РФ, с тем чтобы от субъекта РФ с наименьшей бюджетной обеспеченностью не требовалось софинансирование федеральных субсидий, а от субъекта РФ с наибольшей бюджетной обеспеченностью, получающего федеральные субсидии, требовалось софинансирование в размере не более 50%.

Во-вторых, сокращение числа действующих субсидий.

Действующие субсидии условно можно разделить на три категории (по направлениям расходования средств):

- субсидии на осуществление капитальных расходов и модернизацию бюджетного сектора;
- субсидии на выплату трансфертов населению (или отдельным категориям занятых в различных сферах бюджетного сектора);
- субсидии на поддержку определенной экономической деятельности.

Как показывает российский и зарубежный опыт, именно осуществление капитальных расходов и модернизация бюджетного сектора наиболее затруднительны для большинства субъектов Федерации (за исключением наиболее богатых и/или наиболее эффективных) в отсутствие федеральной финансовой поддержки, поэтому субсидирование капитальных расходов и реформ в общественном секторе в ряде случаев может быть целесообразным.

Субсидии на выплату трансфертов населению (или отдельным категориям занятых в различных сферах бюджетного сектора) целесообразно подразделить на две составляющие: типичные и нетипичные.

«Типичные субсидии» получает большая часть субъектов Российской Федерации. К таким субсидиям можно отнести, например, следующие:

- субсидии на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей;
- субсидии на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей;
- субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи;
- субсидии на финансовое обеспечение дополнительной медицинской помощи, оказываемой врачами-терапевтами участковыми, врачами-педиатрами участковыми, врачами общей практики (семейными врачами);
- субсидии на поощрение лучших учителей;
- субсидии на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также вознаграждение, причитающееся приемному родителю.

Так как данные направления расходования средств представляют собой социальные обязательства субъектов РФ, отказаться от кото-

рых по социально-политическим причинам региональные власти вряд ли смогут, представляется целесообразным для экономии административных издержек включить средства «типичных субсидий на выплату трансфертов населению» в Фонд финансовой поддержки регионов. Это повысит прогрессивность распределения финансовых ресурсов, так как большая часть средств будет направлена в «бедные» регионы, «богатые» же субъекты Российской Федерации вполне смогут профинансировать данные расходные обязательства самостоятельно.

К «нетипичным субсидиям на выплату трансфертов населению» целесообразно отнести те из них, которые получает небольшая часть субъектов РФ, выплата данных социальных трансфертов обусловлена решениями Федерации, а не регионов. К таким направлениям можно отнести, например, социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. Данная категория льготников возникла в результате решений, принятых высшим руководством страны, а не региональными или местными властями. Кроме того, получатели данной помощи в основном сконцентрированы в республиках Северного Кавказа и в некоторых регионах Сибири. Представляется целесообразным полностью финансировать выплаты и льготы данным категориям граждан из федерального бюджета через субвенции субъектам Российской Федерации или через Пенсионный фонд Российской Федерации. Аналогичное решение целесообразно принять по субсидиям на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

К субсидиям на поддержку определенного вида деятельности можно отнести, например, следующие:

- софинансирование в рамках государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.;
- поддержка малого и среднего предпринимательства.

Думается, что субсидирование определенных видов деятельности через бюджеты субъектов РФ нецелесообразно. О сельском хозяйстве подробнее было сказано выше (см. раздел 1.3). Приоритетные сектора экономики, а также методы их стимулирования столь существенно различаются в разных регионах России, что выбор какого-либо одного, а тем более одного набора методов поддержки на федеральном уровне и закрепление этого выбора через систему субсидий вряд ли оправданны. Такие субсидии предлагается отменить. При

этом общегосударственные приоритеты в данной сфере могут осуществляться напрямую федеральными органами исполнительной власти, а региональные – властями субъектов РФ за счет средств соответствующих бюджетов.

В итоге первичное упорядочивание системы субсидий должно привести к тому, что останутся только те субсидии, которые направлены на осуществление капитальных расходов (в ряде случаев при условии проведения определенных институциональных реформ и/или достижения определенных показателей). Остальные субсидии имеет смысл либо отменить, либо перевести в разряд субвенций или за их счет увеличить объем Фонда финансовой поддержки регионов. В отношении субсидий на капитальные расходы также возможно проведение мер по их упорядочиванию (см. подраздел 3.2.3).

Следует отметить, что сокращение числа субсидий и их радикальная межотраслевая консолидация могут дополнить друг друга.

3.2.2. Применение инструмента блочной субсидии для стимулирования регионов к наиболее полной реализации принципа адресности социальной помощи населению

Для стимулирования регионов к более полной реализации принципа адресности социальной помощи населению предлагается:

- 1) установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства. При этом, скорее всего, целесообразно оценивать нуждаемость домохозяйства по потребительским расходам домохозяйств, а не по доходам. Показатели потребительских расходов с успехом используются в подобных целях во многих странах, и переход от оценки доходов к оценке расходов домохозяйств может существенно повысить эффективность системы социальной защиты в России. В настоящее время даже среди участников адресных социальных программ по нужде высока доля получателей, не являющихся бедными. Это связано как с правилами программ (отсутствие учета всех доходов получателей и учет доходов индивидуумов, а не доходов домохозяйств), так и со сложностью проверки уровня доходов заявителей. Так, например, адресная программа поддержки пенсионеров с пенсией ниже величины прожиточного минимума базируется на оценке индивидуальных, а не семейных доходов, в результате чего 30% общей чис-

- ленности потенциальных участников не являются бедными с точки зрения подушевых доходов семьи;
- 2) разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости (proxy means testing)¹ с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографический состав домохозяйства, наличие определенных предметов длительного пользования, качество жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости;
 - 3) предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта. Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты как одно из направлений расходования средств блочного трансферта, должен:
 - 3.1) ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне. При этом на федеральном уровне возможно рассмотреть следующие альтернативы:
 - а) предоставление бедным домохозяйствам средств исключительно на питание (введение продовольственных талонов), при этом финансирование продовольственных талонов замещает субсидии сельскому хозяйству;
 - б) предоставление бедным домохозяйствам талонов на питание и ваучеров на социально значимые услуги;
 - в) предоставление бедным домохозяйствам денежной помощи;
 - г) комбинирование ваучеров на различные социальные услуги и талонов с денежными выплатами;
 - 3.2) отказаться от индексации категориальных выплат выше инфляции (возможно рассмотреть и более радикальные сценарии: отказ от индексации категориальных выплат, отказ от некоторых категориальных льгот);
 - 3.3) отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты (возможно рассмотреть и более радикальные сценарии: например, отказ от новых назначений категориальных льгот);

¹ Вероятность принадлежности к категории бедных от наблюдаемых характеристик домохозяйств и условий их проживания может быть вычислена при помощи регрессионного анализа.

- 3.4) направлять все или оговоренную часть сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий средств на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств;
- 3.5) принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение¹. Социальная поддержка оказывается при условии обязательного заключения социального контракта, предусматривающего социальную адаптацию трудоспособных незанятых членов домохозяйства (включая получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости, участие в программах реабилитации от алкогольной зависимости, участие в общественных работах и др.). Эта мера также позволит ограничить участие в программах потенциальных заявителей, скрывающих доходы, которые, как правило, не претендуют на такие формы поддержки.

3.2.3. Федеральный механизм предоставления бюджетных инвестиций

Формы предоставления бюджетных инвестиций

В соответствии с п. 1 ст. 79 Бюджетного кодекса бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий предусматриваются **в соответствии с долгосрочными целевыми программами**, а также **нормативными правовыми актами** правительства Российской Федерации либо в установленном им порядке **решениями главных распорядителей** средств федерального бюджета.

Пунктом 2 ст. 79 Бюджетного кодекса определено, что:

решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных государственных учреждений сметной

¹ Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.

стоимостью **более 1,5 млрд руб.** и в объекты капитального строительства федеральных государственных унитарных предприятий независимо от их сметной стоимости, **не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются правительством Российской Федерации;**

решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации сметной стоимостью **менее 1,5 млрд руб., не включенные в долгосрочные целевые программы, принимаются главным распорядителем средств федерального бюджета** (субъектом бюджетного планирования) в порядке¹, определяемом правительством Российской Федерации, что обеспечивает дебиюрократизацию и оптимизацию механизма принятия решений об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в федеральные целевые программы и имеющие незначительную стоимость.

Действующая редакция п. 1 ст. 79 Бюджетного кодекса также предусматривает возможность осуществления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, ассигнования на осуществление указанных расходов ежегодно включаются в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации в целях строительства и реконструкции сооружений таких фондов.

Согласно п. 7 ст. 79 Бюджетного кодекса федеральным законом о федеральном бюджете может предусматриваться предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 г № 324 «Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы».

Предоставление указанных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) осуществляется в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса, с нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации и решениями президента Российской Федерации, а также за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии со ст. 179.2 Бюджетного кодекса.

Пунктом 1 ст. 80 Бюджетного кодекса определено, что предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Указанные инвестиции предоставляются открытым акционерным обществам как на реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению принадлежащих им объектов капитального строительства в рамках федеральных целевых программ и ФАИП, так и на цели приобретения финансовых активов.

Инструментом предоставления бюджетных инвестиций также является Инвестиционный фонд Российской Федерации, представляющий собой часть средств федерального бюджета, подлежащую использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства (ст. 179.2 Бюджетного кодекса).

На основании указанных положений Бюджетного кодекса, и только на их основании, бюджетные инвестиции в федеральном бюджете предусматриваются в рамках:

- 1) решений правительства Российской Федерации об утверждении долгосрочных (федеральных) целевых программ, о внесении изменений в утвержденные программы;
- 2) нормативных правовых актов правительства Российской Федерации о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долго-

- срочные (федеральные) целевые программы, о внесении изменений в утвержденные нормативные правовые акты;
- 3) решений федеральных государственных органов о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, о внесении изменений в принятые решения;
 - 4) нормативных правовых актов правительства Российской Федерации и решений президента Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов (далее – субсидии), о внесении изменений в утвержденные нормативные правовые акты;
 - 5) решений федеральных органов исполнительной власти о предоставлении (распределении) субсидий, принимаемых в установленном порядке, о внесении изменений в принятые решения. Такие решения принимаются только в рамках федеральных целевых программ.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» объекты капитального строительства, финансовое обеспечение которых осуществляется в рамках указанных решений, включаются в федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП);

- 6) решений органов управления государственными внебюджетными фондами об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации. Указанные бюджетные инвестиции не подлежат включению в ФАИП;
- 7) Инвестиционного фонда Российской Федерации (не подлежат включению в ФАИП).

Формы предоставления бюджетных инвестиций, предусматривающие возможность предоставления межбюджетных трансфертов

1. В соответствии с п. 4 ст. 179 Бюджетного кодекса **долгосроч-**

ной целевой программой, реализуемой за счет средств федерального бюджета, **может быть предусмотрено** предоставление субсидий бюджету субъекта Российской Федерации на реализацию аналогичных долгосрочных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Возможность предоставления указанных субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства также **предусмотрена Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ** и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

2. Основаниями для предоставления субсидий на софинансирование объектов капитального строительства субъектам Российской Федерации (муниципальным образованиям), **не предусмотренных федеральными целевыми программами, являются решения** президента Российской Федерации, а также правительства Российской Федерации.

3. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда осуществляются в том числе в форме **предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации** на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, или на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации **местным бюджетам** на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов.

Направления совершенствования механизма предоставления бюджетных инвестиций в форме субсидий регионам и муниципалитетам

Действующим бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрен достаточно широкий перечень инструментов предоставления субсидий на софинансирование объектов капитального строительства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Ассигнования федерального бюджета, предусматриваемые в соответствии с указанными инструментами, в целом не увязаны друг с другом.

Представляется целесообразным формирование программы предоставления субсидий субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на софинансирование объектов капитального строительства, включающей весь набор таких субсидий.

Ее формирование позволит обеспечить принятие комплексных решений о предоставлении таких субсидий с учетом ранее предоставляемых межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на софинансирование объектов капитального строительства, а также выделенных межбюджетных трансфертов в рамках каждого инструмента предоставления бюджетных инвестиций, в том числе в отраслевом разрезе.

Необходимо рассмотреть вопрос об установлении лимитов предоставления бюджетных инвестиций субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям с учетом уровня их бюджетной обеспеченности. Закрепление таких лимитов позволит обеспечить принятие обоснованных решений о совокупном объеме субсидий, предоставляемых тому или иному региону и муниципалитету на софинансирование объектов капитального строительства.

В целях создания условий для адаптации механизмов предоставления указанных субсидий к сложившимся в регионах и муниципалитетах социально-экономическим условиям следует обеспечить возможность предоставления консолидированных («блочных») субсидий этим публично-правовым образованиям на указанные цели. Необходимо предусмотреть порядок предоставления таких субсидий, устанавливающий критерии объединения субсидий, требования к их предоставлению и направлению, условия получения субсидий, а также состав отчетности соответствующих получателей бюджетных средств.

Следует отметить, что разбивка бюджета на госпрограммы может стать некоторым препятствием для радикального объединения субсидий.

В настоящее время остается неясным, по скольким государственным программам федерального бюджета предусматривается софинансирование региональных расходов. Если количество субсидий будет равно количеству госпрограмм (1 направление = 1 субсидия), то консолидация субсидий будет незначительной, а их число по-прежнему большим (41 субсидия).

Консолидация субсидий, «разнесенных» по разным государственным программам, представляется достаточно трудоемкой процедурой: с 2012 г. правовые основания для предоставления субсидий в рамках госпрограмм Российской Федерации будут установлены следующей нормой БК: «Государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта Российской Федерации) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта Российской Федерации (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта Российской Федерации)».

Чтобы консолидировать субсидию с учетом этой нормы, нужно следующее:

- 1) предусмотреть 2 субсидии, например, в рамках госпрограммы «Развитие здравоохранения» и «Социальная поддержка граждан», за которые на федеральном уровне отвечает Минздравсоцразвития России, одному и тому же субъекту Российской Федерации;
- 2) разрешить использовать субъекту Российской Федерации эти субсидии в рамках госпрограмм субъекта Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и «Социальная поддержка граждан» (каких-то аналогичных региональных программ);
- 3) предусмотреть, чтобы за обе программы на региональном уровне отвечал 1 орган государственной власти;
- 4) запретить использование субсидий на иные цели;
- 5) установить показатели достижения целей.

Учитывая, что большинство отраслевых министерств не заинтересовано в консолидации субсидий, внедрение государственных программ может стать значительным препятствием для консолидации субсидий. Возможным выходом из ситуации является объединение всех субсидий в единую государственную программу – «Стимулирование реализации федеральных приоритетов на региональном уровне». Администратором программы может быть Минфин России, а ее разработка должна проходить в рамках работы Комиссии по межбюджетным отношениям (подробнее о Комиссии – см. выше). По остальным государственным программам субсидии предоставляться не будут.

Выше рассмотрены проблемы, связанные с функционированием механизмов распределения субвенций и субсидий между бюджетами российских регионов. Сформулированы конкретные рекомендации относительно совершенствования механизмов предоставления субвенций, а также рассмотрены вопросы распределения расходных полномочий между уровнями российской бюджетной системы. Основные предложения касаются сокращения числа делегируемых полномочий и консолидации субвенций. Также рассмотрены вопросы реформирования системы софинансирования региональных расходов из федерального бюджета. Сформулированы рекомендации относительно консолидации субсидий, а в качестве самого радикального (и, по мнению авторов, самого эффективного) решения предложено создание одной блочной межотраслевой субсидии. Преимущества блочной субсидии показаны на примере использования данного инструмента для стимулирования регионов к наиболее полной реализации принципа адресности социальной помощи населению, а также в качестве механизма повышения эффективности процесса софинансирования региональных инвестиций.

Заключение

Действующие механизмы межбюджетных отношений в Российской Федерации обладают рядом существенных недостатков и соответственно требуют реформирования. Финансово-экономический кризис поставил дополнительные вопросы по адаптации российской системы межбюджетных отношений к колебаниям экономической конъюнктуры. В рамках данной работы были сформулированы рекомендации, направленные на решение обозначенных вопросов.

Анализ антикризисной политики, проводившейся федеральным центром в сфере межбюджетных отношений, позволил сформулировать следующие *выводы относительно применимости тех или иных мер в качестве элементов контрциклической политики*. Во-первых, нецелесообразно изменять распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы в качестве меры контрциклической бюджетной политики. Во-вторых, не следует применять в качестве контрциклических меры, необоснованно смягчающие бюджетные ограничения и снижающие финансовую дисциплину субнациональных властей. В-третьих, необходимо разработать систему правил автоматического предоставления бюджетных кредитов в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры. В-четвертых, важно расширить возможность региональных властей по управлению свободными средствами, созданию и инвестированию региональных резервных фондов. В-пятых, следует отказаться от предоставления регионам антикризисной помощи из

федерального бюджета, которая направлена на борьбу с частными проявлениями экономического кризиса (безработица, спад, например, в машиностроении или строительстве). В-шестых, необходимо создать механизм сглаживания циклических колебаний доходов в сфере здравоохранения. В-седьмых, нельзя использовать изменение методики распределения дотаций из ФФПР в качестве инструмента антикризисной политики.

На основе сформулированных выше тезисов в работе даны следующие конкретные рекомендации относительно *перечня мер по сокращению объема и направлений антикризисной поддержки субнациональных бюджетов в краткосрочной перспективе*:

- отказ от предоставления новых бюджетных кредитов (в настоящее время ситуация на долговом рынке вполне позволяет субъектам РФ самостоятельно занимать средства);
- отказ от предоставления дотаций на сбалансированность с симметричным увеличением дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- отказ от предоставления субсидий на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда;
- закрепление за субъектами РФ в качестве собственных полномочий в области содействия занятости населения (компенсация достигается увеличением объема ФФПР);
- пересмотр системы поддержки сельского хозяйства; в случае введения в России продовольственных талонов возможно заместить субсидии сельскому хозяйству финансированием продовольственных талонов; субсидирование потребителей представляется более рыночно ориентированным инструментом, чем субсидирование производителей.

В качестве *мер средне- и долгосрочного характера, способствующих адаптации системы межбюджетных отношений к колебаниям экономической конъюнктуры*, были предложены следующие:

- изменение порядка индексации объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ;
- механизм увеличения финансирования территориальной программы госгарантий в кризисных условиях;
- использование консолидированной субсидии в качестве инструмента контрциклической бюджетной политики;
- определение условий для предоставления субъектам РФ бюджетных кредитов (индикаторы, критерии).

В работе сформулированы также рекомендации относительно реформирования системы предоставления как нецелевой, так и целевой финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Эти рекомендации не связаны напрямую с проблемами контрциклической политики. Здесь необходимо особо отметить предложения по повышению предсказуемости и стабильности системы межбюджетных отношений. Крайне важно выделить следующие основные положения. Во-первых, необходимость разработки *Стратегии межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 10-летний период*, включающей: основные цели и задачи развития системы межбюджетных отношений на долгосрочную перспективу; все планируемые изменения в разграничении расходных полномочий и налоговых источников между уровнями власти (с указанием сроков данных изменений); основные параметры системы межбюджетных трансфертов и направления их изменения. Во-вторых, формирование 5-летнего плана развития межбюджетных отношений, который должен разрабатываться специальной *Комиссией по межбюджетным отношениям*. В 5-летнем плане закрепляются следующие ключевые параметры развития системы межбюджетных отношений: разграничение расходных и доходных полномочий (на основе целей, задач, принципов и основных планируемых реформ, закреплённых в Стратегии); перечень всех межбюджетных трансфертов, которые будут предоставляться субъектам РФ в течение ближайших 5 лет; формулы определения объема всех межбюджетных трансфертов, порядок их индексации и формулы распределения между субъектами РФ; основные требования и рекомендации субъектам РФ и муниципальным образованиям по организации бюджетного процесса. Важно подчеркнуть, что все изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений должны осуществляться раз в 5 лет с учетом рекомендаций данной Комиссии, т.е. вносимые в Государственную Думу законопроекты должны разрабатываться в *строгом* соответствии с решениями, принятыми Комиссией.

В рамках реформирования системы предоставления нецелевых трансфертов регионам из федерального бюджета были выдвинуты следующие предложения:

- усиление роли ФФПР и прогрессивности выравнивания;
- возможность введения механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне как способа увеличения объема ФФПР,

- а также инструмента более справедливого распределения природной ренты между регионами;
- отмена дотаций на обеспечение сбалансированности региональных бюджетов;
 - формализация процедуры предоставления бюджетных кредитов.

Проанализирована также методика распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала. Произведенные автором соответствующего раздела расчеты показывают, что с большой долей вероятности подобные трансферты окажутся неэффективными и не будут способствовать достижению поставленных перед ними целей.

В сфере совершенствования распределения целевых трансфертов сформулированы следующие рекомендации. Относительно субвенций в рамках сбалансированного сценария предложены следующие меры: а) сокращение числа делегируемых полномочий; б) обеспечение стабильности законодательства о разграничении полномочий на 5 лет, изменять данное разграничение в течение указанного срока можно исключительно на договорных началах; в) создание одной блочной субвенции с разрешением субъектам РФ оставлять себе сэкономленные средства при условии полной реализации делегированных полномочий.

В отношении субсидий были рассмотрены два варианта действий. Во-первых, *радикальная консолидация субсидий*. При этом существующие субсидии по финансированию полномочий субъектов Федерации и вопросов местного значения предлагается объединить в межотраслевую консолидированную субсидию. Перечень направлений софинансирования разрабатывается Комиссией и утверждается правительством Российской Федерации на 3–5 лет. Данный перечень не может включать более 10 направлений для софинансирования. Во-вторых, *сокращение числа действующих субсидий*. Были рассмотрены три группы субсидий: субсидии на осуществление капитальных расходов и модернизацию бюджетного сектора; субсидии на выплату трансфертов населению (или отдельным категориям занятых в различных сферах бюджетного сектора); субсидии на поддержку определенной экономической деятельности. При этом первичное упорядочивание системы субсидий должно привести к тому, что остаются только те из них, которые направлены на осуществление капитальных расходов (в ряде случаев при условии проведения

определенных институциональных реформ и/или достижении определенных показателей). Остальные субсидии целесообразно либо отменить, либо перевести в разряд субвенций или за их счет увеличить объем Фонда финансовой поддержки регионов. Необходимо отметить, что вышеописанные варианты реформирования системы предоставления субсидий региональным бюджетам могут дополнять друг друга.

В результате в рамках настоящей работы были в той или иной степени рассмотрены большинство основных элементов системы межбюджетных отношений в Российской Федерации. Сформулированы рекомендации как краткосрочного характера по упорядочиванию применяемых антикризисных мер поддержки субнациональных бюджетов, так и долгосрочного характера, способные повысить эффективность механизмов предоставления как нецелевой, так и целевой финансовой помощи региональным бюджетам из федерального центра, в том числе путем адаптации данных механизмов к цикличности развития экономики.

Перечень использованных документов и литературных источников

А. Законодательные и нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации.
4. Земельный кодекс Российской Федерации.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации.
6. Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС».
7. Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю».
8. Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий».
9. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».
10. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».
11. Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».
12. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
14. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования».
15. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
16. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
17. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О поряд-

- ке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации».
18. Федеральный закон от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».
 19. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».
 20. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».
 21. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
 22. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».
 23. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год».
 24. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».
 25. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
 26. Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах».
 27. Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год».
 28. Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О госу-

- дарственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
 30. Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год».
 31. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
 32. Федеральный закон от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
 33. Федеральный закон от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».
 34. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 305-ФЗ «О внесении изменений в статью 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».
 35. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ».
 36. Федеральный закон от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 37. Федеральный закон от 28 ноября 2009 № 283-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 38. Федеральный закон от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 г. и плановый период 2011 и 2012 годов».
 39. Федеральный закон от 9 марта 2010 г. № 25-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-ком-

- мунального хозяйства» и Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».
40. Федеральный закон от 30 сентября 2010 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации».
 41. Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 г. и плановый период 2012 и 2013 годов».
 42. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 43. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
 44. Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
 45. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.».
 46. Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель».
 47. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 г. № 564 «О Федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 г.».
 48. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».
 49. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 г. № 675 «О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы».
 50. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2010 г.».

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 204 «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов Российской Федерации».
52. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 «О Федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 г.».
53. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
54. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов».
55. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».
56. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ».
57. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 832 «О Федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы».
58. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» (вместе с «Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем ка-

- тегорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы»).
59. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2006 г. № 285 «Об утверждении правил предоставления молодым семьям субсидий на приобретение жилья в рамках реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».
 60. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2006 г. № 393 «Об утверждении Правил проведения отбора субъектов Российской Федерации и проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры для предоставления средств федерального бюджета в рамках подпрограммы «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».
 61. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 851 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы».
 62. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 324 «Об утверждении Правил принятия решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, не включенные в долгосрочные (федеральные) целевые программы».
 63. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 752 «Об утверждении правил заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации».
 64. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации».
 65. Постановление Правительства Российской Федерации от

- 31 декабря 2009 г. № 1203 «Об утверждении правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения».
66. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2009 г. № 902 «О дополнительных мерах по снижению напряженности на рынке труда Самарской области».
67. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» (ред. от 28 ноября 2011 г.).
68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения».
69. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации на 2006—2008 годы».
70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г.».
71. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 августа 2009 г. № 1163-р «О распределении межбюджетных трансфертов бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи».
72. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 24 августа 2004 г. № 239 «О проведении в 2004 году отбора

- субъектов Российской Федерации для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов».
73. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».
 74. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15 февраля 2007 г. № 39 «Об утверждении методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов».
 75. Приказ Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации от 25 августа 2011 г. № 373 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью, осуществляемой в сфере науки и инноваций».
 76. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008, утвердившее «Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006—2008 гг.».
 77. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июня 2006 г. № АФ-157/02 «О методических рекомендациях».
 78. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. № 06-04-08/01-161, утвердившее «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов».
 79. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 03-05-05-02/82 «О земельном налоге».
 80. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 20 октября 2008 г. № 06-03-07 «О рекомендациях по формированию бюджетов субъектов Российской Федерации на 2009 год и на плановый период до 2010 и 2011 годов».
 81. Письмо от 7 мая 2009 г. Министерства финансов Российской Федерации № 06-03-06 и Федерального казначейства Российской Федерации № 42-7.1-15/5.4-715 «О возможности использования доходов, полученных из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации в форме субси-

дий и субвенций для осуществления расходов бюджета субъекта Российской Федерации».

82. Письмо от 11 декабря 2009 г. Министерства финансов Российской Федерации № 02-03-05/5624 и Федерального казначейства Российской Федерации № 42-7.1-15/5.4-715 «О порядке возврата в федеральный бюджет субвенций, субсидий, иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Б. Монографии, статьи, аналитические материалы

1. Ahmad E., Craig J. (1997). *Intergovernmental Fiscal Transfers*. In Ter-Minassian (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: IMF.
2. Alm J., Martinez-Vazquez J. (2002). *On the Use of Budgetary Norms as a Tool for Fiscal Management // Public Finance and Management*. Harrisburg, Pennsylvania. Vol. 2. No. 3.
3. Artane D. (2007). *Are Latin American Countries Decentralized?* La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
4. Arzaghi M., Henderson J. (2005). *Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics*. Vol. 89. № 7.
5. Bach S., Blochliger H., Wallau D. (2008). *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. WP 8, May-09. OECD, Paris.
6. Bahl R. (1994). *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries*. Publius: The Journal of Federalism: 1–19.
7. Bahl R., Linn J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
8. Béland D., Lecours (2007). *Federalism, Nationalism, and Social Policy Decentralisation in Canada and Belgium*. *Regional and federal Studies*. 17(4). P. 405–419.
9. Besley T., Coate S. (2003). *Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach // Journal of Public Economics*. Vol. 87. № 12.
10. Bird R. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation.

11. Bird R.M. (1993). Tax Reform in India // *Economic and Politic weekly*. Vol. 28 (December 11).
12. Bird R.M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper #WP/99/165, Washington: IMF, December.
13. Bird R., Vaillancourt F. (2004). Expenditure-Based Equalization. Transfers. International Studies Program, Working Paper No. 04-10. Georgia State University.
14. Bish R. (1999). "Regional District Review – 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons", a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, September 1999.
15. Blanchard O., Shleifer A. (2001). Federalism With and Without Political Centralization: China versus Russia, in *Transition Economies: How Much Progress?* IMF Staff Paper, Washington: 2001.
16. Blindenbacher R., Ostien A. (eds.) (2006). *Dialogues on Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Forum of Federations, Canada.
17. Blöchliger H. (2008). Market Mechanism in public service provision. Working paper 6. OECD, Paris.
18. Boadway R. (2000). Recent Developments in the Economics of Federalism // In Lazar H. (ed.). *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federation*. Institute of Intergovernmental relations, Canada.
19. Boadway R. (2003). *Options for Fiscal Federalism*, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland and Labrador, St. Johns. March.
20. Boadway R. (2007). Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective // Boadway R., Shah A. (ed.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. The World Bank, Washington D.C.
21. Boothe P. (2007). Taxing, Spending and Sharing in Federal Countries: Evidence from Australia and Canada // In Boothe P. (ed.). *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*. Forum of Federations, Canada.
22. Boex J., Bahl R., Martinez-Vazquez J., Rutasitara L. (2003). *Final Report: Developing a System of Intergovernmental Grants in Tanzania*. Tanzania Local Government Reform Programme.
23. Boex J., Martinez-Vazquez J. (2004). *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices,*

- and Lessons. Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University. ISP Working Paper Number 04-21.
24. Borcharding T., Deacon R. (1972). The Demand for the Services of Non-Federal Governments // *American Economic Review*. № 62(5).
 25. Brennan G., Buchanan J.M. (1980). *The Power to Tax*. Cambridge University Press, New York.
 26. Breton A., Fraschini A. (2007). Competitive Governments, Globalization, and Equalization Grants // *Public Finance Review*. Vol. 35. № 4.
 27. Breton A. (1987). Toward a Theory of Competitive Federalism // *European Journal of Political Economy*. Vol. 3 (1-2).
 28. Breton A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge University Press.
 29. Buchanan J.M. (1965). An Economic Theory of Clubs // *Economica*. № 32. P. 125.
 30. Chou B. (2004). Civil Service Reform in China, 1993–2001: A Case of Implementation Failure // *China: An International Journal*. Vol. 2. № 2.
 31. Christoph A.S., Lars P.F. (2009). Are fiscal adjustments less successful in decentralized governments? // *European Journal of Political Economy*. Vol. 25.
 32. Colclough Chr. (ed.) (1997). *Public Sector Pay and Adjustment: Lessons from Five Countries*. London; New York: Routledge.
 33. Commonwealth Grants Commission (2007). *Report on State Revenue Sharing Relativities*. Vol. 3. Assessment results – expense. Canberra.
 34. Cooke F. (2003). Seven Reforms in Five Decades: Civil Service Reform and its Human Resource Implications in China // *Journal of the Asia Pacific Economy*. Vol. 8. № 3. P. 380–404.
 35. Dafflon B. (1999). *Fiscal Federalism in Switzerland* // Fossati A., Panella G. *Fiscal Federalism in the Europea Union*. London: Routledge.
 36. Elliott R., Bender K. (1997). Decentralization and Pay Reform in Central Government: a Study of Three Countries // *British Journal of Industrial Relations*. Vol. 35. № 3. P. 447–475.
 37. Feld L., Von Hagen J. (2007). *Federal Republic of Germany* // Anwar A. Shah (ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. McGill and Queen’s University Press.

38. Gamkhar Sh., Shah A. (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature // Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C.
39. Gerard M. (2002). Fiscal Federalism in Belgium, Paper presented at the Conference on Fiscal.
40. Gramlich E. (1987). Federalism and Federal Deficit Reduction // National Tax Journal. № 40.
41. Handbook of federal countries, 2005 / Edited by A.L. Griffiths McGill-Queen's University Press, Canada.
42. Hempel G. (1971). The Postwar Quality of State and Local Debt. New York: Columbia University Press.
43. Hepp R., Hagen J. von (2010). Fiscal Federalism in Germany: Stabilization and Redistribution Before and After Unification http://faculty.fordham.edu/hepp/vHH_MZ02_Paper_2010_0830_web.pdf.
44. Inman R., Rubinfeld D. (1997). Rethinking federalism // Journal of Economic Perspectives. Vol. 11. № 4.
45. Jackman R. (1981). Estimating expenditure needs: The Use of Regression Analysis in England and Wales. In OECD. Measuring Government Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop, OECD, Paris.
46. Jamet S. (2007). Meeting the challenges of decentralization in France. Economics Department. OECD Working Papers No. 571. OECD, Paris.
47. Jia K. (2004). Local fiscal issues. Beijing: Economic Science Publishing House.
48. Jin H., Qian Y., Weingarst B. (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style // Journal of Public Economics. Vol. 89.
49. Joumard I., Giorno C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralisation in Spain, OECD Economics Department Working Papers 436. OECD, Paris.
50. King D. N. (1984). Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government. London: Allen & Unwin.
51. Kitchen H. (2002). Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada. Canadian Tax Foundation, Toronto.
52. Kourliandskaia G., Nikolayenko Y., Golovanova N. (2002). Local Government in the Russian Federation // Popa V., Munteanu I.

- (eds.). *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. LGI Books: Budapest.
53. Laborada J., Escudero C. (2006). *Regional governments in Spain: vertical imbalances and revenue assignments*. International Studies Program Working Paper 06-10. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
 54. Leonard H., Walder J., Acevedo J. (1999). *The Federal Budget and the States: Fiscal Year 1998*. Taubman Center for State and Local Government, Cambridge, Mass.
 55. Lopez-Laborda J., Martinez-Vazquez J., Monasterio C. (2006). *The practice of fiscal federalism in Spain*. International Studies Program Working Paper 06-23. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
 56. Loughlin J., Lux S. (2008). *Subnational Finances in Spain: Lessons for the UK?* Cardiff Univ.School of European Studies. (<http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/rievcuadernos/03/03209232.pdf>).
 57. Lotz J. (1997). *Denmark and Other Scandinavian Countries: Equalization and Grants*. In Ahmad, E. *Financing Decentralized Expenditure*. Cheltenham, Edward Elgar.
 58. Lyons M. (2007). *Place-shaping: a shared ambition for the future of local government*. London: The Stationery Office.
 59. Ma J. (1997). *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper № 1822. Washington: World Bank.
 60. Martinez-Vazquez J. (2000). *Latvia's Equalization Fund*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
 61. Martinez-Vazquez J. (2004). *Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam*, International Studies Program Working Paper, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
 62. Martinez-Vazquez J. (1994). *The Challenge of Expenditure Assignment Reform in Russia*. *Environment and Planning C: Government and Policy*:12.
 63. Martinez-Vazquez J., Alm J. (2002). *On the Use of Budgetary norms as a Tool for Fiscal management*. GSU, Andrew Yong School of Policy Studies, WP 02-12.
 64. Martinez-Vazquez J., Qiao B. (2010). *Expenditure Assignments in China*. International Studies Program Working Paper 10-28, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

65. Martinez-Vazquez J., Qiao B., Zhang L. (2008). The role of provincial policies in fiscal equalization outcomes in China // *China Review*. № 8(2). P. 135–167.
66. Maurer R., Paugam A. (2000). Reform toward Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits // *Background Series 13, Land and Real Estate Initiative, World Bank*.
67. Martinez-Vazquez J., Boex J. (1999). *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*. Washington DC: The World Bank.
68. McKinnon R. (1997). Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union // *Macroeconomic Dimensions of Public Finance / Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.)*. London: Routledge.
69. McLean I. (2003). *Fiscal federalism in Canada*. Nuffield College Politics Working Paper 2003-W17, University of Oxford.
70. Musgrave R. (1983). Who Should Tax Where and What // McLure Ch. (ed.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National U., 1983. (Reprinted in Oates W. ed., *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, 1998).
71. Norregaard J. (1997). *Tax Assignment // Fiscal Federalism in Theory and Practice* (ed. by Ter-Minassian T.). Washington: IMF.
72. Norrie K., Wilson L.S. (2000). On Re-Balancing Canadian Fiscal Federalism // In Lazar H. (ed.). *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federation*. Institute of Intergovernmental relations, Canada.
73. Norton A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, VT: Edward Elgar.
74. Oates W.A. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
75. Oates W.A. (ed.) (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Massachusetts: Heath.
76. Oates W.A. (1999). An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. № 3.
77. Oates W.A. (2005). Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism // *International Tax and Public Finance*. № 12.
78. Obinger. H., Armingeon K., Bonoli G., Bertozzi F. (2005). Switzerland – The marriage of direct democracy and federalism //

- Obinger H., Leibfried S., F.G. Castles (eds.). *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press.
79. Obstfeld M., Peri G. (1998). *Regional Nonadjustment and Fiscal Policy: Lessons for EMU*.
 80. OECD (1981). *Measuring Government Local Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop*, OECD, Paris.
 81. OECD (1994). *State financial support for local government*. OECD, Paris.
 82. OECD (2000). *Economic Surveys: Russian Federation*. OECD, Paris.
 83. OECD (2006). *Territorial Reviews: France*. OECD, Paris.
 84. OECD (2007). *Fiscal Equalization in OECD countries*. Working paper 4, OECD Network on Fiscal Relations, Across Levels of Government, OECD, Paris.
 85. OECD (2008a). *OECD National Accounts database*. OECD, Paris.
 86. OECD (2008b). *Economic Survey: Netherlands*. OECD, Paris.
 87. OECD (2009). *Economic Survey: Belgium*. OECD, Paris.
 88. Oliveira J., Martinez-Vazquez J. (2001). *Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition: Czech Republic*, World Bank Technical Paper no. 517. Washington D.C.: The World Bank.
 89. Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. A William Patric Book.
 90. Paugam A. (1999). *Reform towards Ad Valorem Property Tax: Fiscal and Nonfiscal Benefits in Transition Economies*. Paper presented at the International Property Tax Institute's Second Annual Conference. July 1. Krakow, Poland.
 91. Pedraja-Chaparro F, Salinas-Jiménez J., Suárez-Pandiello J. (2006). *Financing Local Governments: The Spanish Experience*. (<http://econpapers.repec.org/paper/ayisipwps/paper0611.htm>).
 92. Posner P. (1998). *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?* Georgetown University Press, Washington.
 93. Qian Y., Weingast B. (1997). *Federalism as a Commitment to Preserving Market Constraint* // *Journal of Economic Perspective*. Vol. 11. № 4.
 94. Rawls J.A. (1999). *Theory of Justice*. Harvard University Press [original published 1971].
 95. Rico A., Sandra L. (2005). *Health Care Devolution in Europe: Trends and Prospects*. Working Paper No. 2005-1. Health Care Organization Norway.

96. Rodden J., Eskeland G., Litvack J. (eds.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
97. Rubinchik-Posah A. (2005). Can Decentralization be Beneficial? // *Journal of Public Economics*. Vol. 89. № 7.
98. Sagoo S. (ed.) (2005). *Facts and Figures on Government Finance*. (<http://www.taxfoundation.org/publications/show/147.html>).
99. Samuelson P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure // *Review of Economics and Statistics*. 36. 4.
100. Sancton A. (2002). *Municipalities, Cities and Globalization: Implications for Canadian Federalism – Oxford University press*.
101. Sancton A. (2004). *Beyond the Municipal: Governance for Canadian Cities // Options Politiques*. Vol. 25. № 2.
102. Searle B. (2002) *Federal Fiscal Relations in Australia – 2001*. (<http://www.icer.it/docs/wp2002/searle01-02.pdf>).
103. Seddon J., Tommas G. (1999). *Civil Service Reform and Decentralization // Litvack J., Seddon J. (eds.). Decentralization Briefing Notes*. WBI working paper No. 19683. P. 39–42.
104. Shah A. (1996). *A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, Canadian Public policy*.
105. Shah A. (2007). *A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers // Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. The World Bank, Washington D.C.
106. Spahn P.B., Franz O. (2000). *Consensus Democracy and interjurisdictional fiscal solidarity in Germany* (www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/spahn.pdf).
107. Shankar R., Shah A. (2003). *Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities // World Development*. 31(8).
108. Slukhai S. (ed.) (2003). *Dilemmas And Compromises: Fiscal Equalization In Transition Countries*. Budapest, OSI/LGI.
109. Stegarescu D. *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and recent International Trends*. Discussion Paper No 04-74. Centre for European Economic Research.
110. Tannenwald R. (2002). *Interstate Fiscal Disparity in 1997*. *New England Economic Review*. Third Quarter.
111. Tiebout Ch. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy* Vol. 64.

112. Tindal C.R., Tindal S.N. (2004). *Local Government in Canada, Ontario*: Nelson.
113. Zhang Z., Martinez-Vazquez J. (2002). *The System of Equalization Transfers in China*. Ministry of Finance, China and International Studies Program Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
114. Watts R. (1999). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.
115. Watts R. (2007). *Processes for Adjusting Federal Financial Relations: Examples from Australia and Canada* // Boothe P. (ed.). *Fiscal Relations in Federal Countries: Four Essays*. Forum of Federations, Canada.
116. Weingast B.R. (1995). *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development* // *Journal of Law Economics and Organization*, 11.
117. Weingast B.R. (2009). *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives* // *Journal of Urban Economics*. Vol. 65.
118. World Bank (2002). *China – National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures*. Report No. 22951-CHA. Washington, D.C.: World Bank.
119. World Bank (1997). *Bangladesh Municipal Finance Management Sector Study*. Washington: The World Bank.
120. Youngman J.M., Malme J.H. (1994). *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. Lincoln Institute of Land Policy, International Association of Assessing Officers, OECD, Kluwer Law and taxation Publishers, Deventer, Boston.
121. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations (1990). *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*, Information Report M-174, Washington, DC. U.S. Census Bureau (2006–2010). *Statistical Abstract of the United States*. (<http://www.census.gov/prod/www/abs/statab.html>).
122. Баранов С.В. (2007). *Межрегиональная дифференциация и регулирование производства валового регионального продукта (на примере регионов зоны Севера)*. Дисс. на соиск. д.э.н. СПб.: Институт проблем региональной экономики РАН.
123. Брюйн Х. (2005). *Управление по результатам в государственном секторе*. М.: Институт комплексных стратегических исследований.

124. Бухвальд Е. (2008). Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. № 9.
125. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: ИЭПП, 2001.
126. Веницына В.В. (2009). Оценка эффективности межбюджетных трансфертов. Дисс. на соиск. к.э.н. СПб.
127. Голикова Т.А. (2008). Теория и методология управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации. Дисс. на соиск. д.э.н. СПб.: ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет».
128. Гранберг А.Г. (2004). Основы региональной экономики. М.: ГУ-ВШЭ.
129. Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю. (2008). Сцилла и Харибда региональной политики // Вопросы экономики. № 2.
130. Ерошкина Л.А. (2008). Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации. Дисс. на соиск. к.э.н. Волгоград: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».
131. Занадворнов В.С., Колосницына М.Г. (2006). Экономическая теория государственных финансов. М.: ГУ-ВШЭ.
132. Зуев Д.С. (2008). Об оценке эффективности управления долговыми обязательствами регионов // Финансы. № 3.
133. Игудин А., Попонова Н. (1999). Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы. № 4.
134. Игудин А.Г. (2008). О бюджетировании, ориентированном на результат, во взаимоотношениях с региональными и местными бюджетами // Финансы. № 11.
135. Игудин А.Г., Зарубин А.В. (2008). Об основах разграничения расходных полномочий и доходных источников // Финансы. № 2.
136. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. / Под общ. ред. Д.Р. Хромова. М: ИД «Юриспруденция», 2007.
137. Кадочников П., Синельников С., Трунин И., Четвериков С. (2003). Анализ перераспределительных потоков между бюджетами субъектов Российской Федерации в рамках системы межбюджетных отношений. Оценка стабилизационных свойств перераспределительных инструментов российских федеральных властей. М.: ИЭПП.

138. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. (2002). Система федеральной финансовой поддержки регионов в России и ее влияние на налоговую и бюджетную политику субъектов Федерации. М.: ИЭПП.
139. Катц Э. (1997). Американский федерализм: прошлое, настоящее и будущее // Вопросы Демократии. Т. 2. № 2.
140. Кларк Я., Суэйн Г. (2006). Граница между реальным и сюрреальным в реформе государственного управления // «Экономическая политика. № 3.
141. Классики теории государственного управления: Американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003.
142. Кузнецова О.В. (2005). Экономическое развитие регионов: Теоретические и практические аспекты государственного регулирования. М.: КомКнига.
143. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. (2004). Реформа межбюджетных отношений в России: «Федерализм, создающий рынок» // Вопросы экономики. № 1.
144. Лавровский Б. (1999). Измерение региональной асимметрии на примере России // Вопросы экономики. № 3.
145. Международный опыт в области определения нормативов расходов. Сб. «Региональные финансы». Вып. 5 «Эффективность бюджетных расходов на региональном уровне» / Под ред. А.М. Лаврова. М.: Весь мир, 2003.
146. Мониторинг хода муниципальной реформы. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006.
147. Морозова Е.А. (2009). Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации. Дисс. на соиск. д.э.н. М.: Московский государственный университет.
148. Назаров В., Трунин И. (2006). Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2005 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП.
149. Назаров В.С. (2005). Проблема распределения бюджетных полномочий между различными уровнями бюджетной системы страны // Региональная экономика: теория и практика. № 1.
150. Назаров В.С. (2006). Перспективы реформирования российской системы межбюджетных отношений (в свете зарубежного опыта) // Вопросы экономики. № 9.
151. Назаров В.С. (2007). Государственное регулирование меж-

- бюджетных отношений российской модели федерализма. Дисс. на соиск. к.э.н. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ.
152. Олве Н.-Г., Петри К.-Й., Рой Ж. (2005). Баланс между стратегией и контролем. СПб.: Питер.
 153. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях / Под общ. ред. В.С. Тимченко. М.: Издание Государственной Думы РФ, 2008.
 154. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2005.
 155. Пронина Л.И. (2008). Реформа местного самоуправления: переходный период // Финансы. № 5.
 156. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика // Под общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской. М.: Весь мир, 2006.
 157. Региональные аспекты формирования национальной инновационной системы России (2008) / Под ред. Н.В. Сухановой, А.П. Сысоева. М.: Статут.
 158. Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М., ИЭПП, 2007.
 159. Силуанов А.Г. (2006). Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в 2006–2008 гг. // Финансы. № 1.
 160. Силуанов А.Г. (2011а). Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России // Экономическая политика. № 3.
 161. Силуанов А.Г. (2011b). Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. № 6.
 162. Силуанов А.Г. (2011с). О создании федерального фонда развития налогового потенциала в 2011 г. // Финансы. № 8.
 163. Силуанов А.Г. (2011d). Поддержание ликвидности субнациональных бюджетов льготными казначейскими кредитами // Банковское Дело. № 8.
 164. Силуанов А.Г., Назаров В.С. (2009а). Адаптация системы межбюджетных отношений и субнациональных финансов к

- колебаниям экономической конъюнктуры // Экономическая политика. № 4.
165. Силуанов А.Г., Назаров В.С. (2009b). Взаимодействие федерального центра и регионов при проведении антикризисной политики: международный опыт // Вопросы экономики. № 9.
166. Силуанов А.Г., Назаров В.С., Кадочников П.А. (2008). Финансовый федерализм // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело.
167. Силуанов А.Г., Назаров В.С., Кадочников П.А., Мамедов А.А. (2009). Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП.
168. Силуанов А.Г., Назаров В.С., Мамедов А.А. (2010). Межбюджетные отношения и субнациональные финансы // Российская экономика в 2009 г. Тенденции и перспективы. М.: Проспект.
169. Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкробела Е. (2001). Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. М.: ИЭПП.
170. Синельников-Мурылев С., Кадочников П. и др. (2006). Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей. М.: ИЭПП.
171. Синельников-Мурылев С., Стародубровская И. и др. (2003). Налогообложение недвижимости // Налоговая реформа в России: проблемы и решения. Серия «Научные труды ИЭПП» № 67Р. М.: ИЭПП.
172. Синельников С. (1995). Бюджетный кризис в России: 1985–1995 годы. М.: Евразия.
173. Соколова Э.Д. (2008). Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Дисс. на соиск. д.ю.н. М.: Московская государственная юридическая академия.
174. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. (2008). Мониторинг хода муниципальной реформы в 2007 г. М.: ИЭПП.
175. Стародубровская И.В., Зубаревич Н.В., Назаров В.С., Горина Е.А. Анализ региональной антикризисной политики. М.: Дело РАНХ, 2010.

176. Статистический сборник Росстата «Регионы России. Социально-экономические показатели» (за разные годы).
177. Трунин И.В. (2002). Направления повышения эффективности системы федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации. Дисс. на соиск. к.э.н. М.: ИЭПП.
178. Финансовый кризис в России и в мире (2009) / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект.
179. Хайек Ф.А. (2001). Индивидуализм и экономический порядок. М.: Изограф-Начала-Фонд.
180. Хеккель М. (2006). Компромисс в Германии означает выход из тупика, в котором оказался немецкий федерализм // Федерации: что нового в мире федерализма. М.: Научная книга.
181. Хемильтон Б.У. (2004). Гипотеза Тибу // Экономическая теория / Ред. Дж. Итуэлл, М. Милгрейт, П. Ньюмен. М.: Инфра-М.
182. Ходасевич С.Г. (2005). Муниципальные финансы в системе реформирования федеративных отношений и местного самоуправления. Дисс. на соиск. д.э.н. М.
183. Христенко В.Б. (2002). Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело.
184. Христенко В.Б., Лавров А.М. (2001). Новая методика распределения трансфертов. // Финансы. № 9.
185. Швецов А.Н. (2004). Экономические ресурсы муниципального развития: Финансы, имущество, земля. М.: Едиториал УРСС.
186. Швецов А.Н. (2006). Либерализация государственной региональной политики // Вопросы экономики. № 7.
187. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998–2002. М.: Дело, 2003.
188. Экономика переходного периода. Экономический рост 2000–2007. М.: Дело, 2009.
189. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2007.
190. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, Канадское агентство по международному развитию. М.: ИЭПП, 2007.
191. Юрин А.В. (2008). О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений в 2009–2011 гг. // Финансы. № 6.

192. Якобсон Л.И. (1996). Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: Аспект-Пресс.
193. Якобсон Л.И. (2006). Бюджетная реформа: Федерализм или управление по результатам? // Вопросы экономики. № 8.

В. Интернет-источники

1. Интернет-сайт Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара – www.iep.ru.
2. Интернет-сайт Центра фискальной политики – www.fpcenter.ru.
3. Интернет-сайт Института межправительственных отношений Королевского Университета Канады (The Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University) – www.iigr.ca.
4. Интернет-сайт Федеральной комиссии по грантам Австралии – www.cgc.gov.au.
5. Интернет-сайт Форума Федераций – <http://www.forumfed.org>.
6. Интернет-сайт Центра приоритетных проблем бюджета и политики США (Center on Budget and Policy Priorities) – <http://www.cbpp.org>.
7. Интернет-сайт Министерства финансов Российской Федерации – www.minfin.ru.
8. Интернет-сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации – www.nalog.ru.
9. Интернет-сайт Федерального казначейства Российской Федерации – www.roskazna.ru.
10. Интернет-сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстата) – www.gks.ru.

Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара с 1996 года издается серия “Научные труды”. К настоящему времени в этой серии вышло в свет более 150 работ.

**Последние опубликованные работы
в серии “Научные труды”**

№158Р *Интигринова Т. Права собственности на пастбищные угодья: проблемы, дискуссии, опыт. 2012*

№157Р *Синельникова-Мурылева Е. Инновации в сфере денежных платежей и спрос на деньги в России. 2011.*

№156Р *Золотарева А., Мисихина В. и др. Состояние и перспективы развития системы социальной защиты в России. 2011.*

№155Р *Дробышевский С., Зубарев А. Факторы устойчивости российских банков в 2007–2009 г. 2011.*

№154Р *Мисихина С. Социальная поддержка уязвимых групп населения. 2011.*

№153Р *Синельников-Мурылев С., Кадочников П. и др. Налог на прибыль предприятий: анализ реформы 2001 г. и моделирование налогового потенциала регионов. 2011.*

№152Р *Кнобель А., Соколов И., Худько Е. Влияние государственных расходов на качество общего образования в России. 2011.*

№151Р *Цухло. С. Конкуренция в российской промышленности. 2011.*

№150Р *Идрисова В. Теоретические вопросы применения нетарифных мер регулирования во внешней торговле. 2011.*

№149Р *Синельников-Мурылев С., Шкробела Е. Совершенствование налога на прибыль в Российской Федерации в среднесрочной перспективе. 2011.*

**Силуанов Антон Германович
Назаров Владимир Станиславович
Мамедов Арсений Алиевич
Зарубин Андрей Владимирович
Алаев Андрей Александрович**

Проблемы межбюджетных отношений в России

Редакторы: Н. Главацкая, А. Молдавский
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: Е. Немешаева

Подписано в печать 12.04.2012
Тираж 300 экз.

125993, г. Москва, Газетный переулок, д. 3–5, стр. 1.

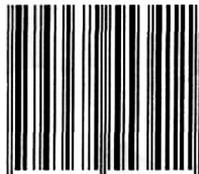
Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 697–8816

www.iep.ru

E-mail: wwwiet@iet.ru

ISBN 978-5-93255-341-1



9 785932 553411