

Статистика межрегиональных различий и состояние бюджетной системы Российской Федерации

Цель статьи состоит в оценке актуального состояния и выработке мер государственной политики по последовательному преодолению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения страны на основе стимулирования самостоятельности региональных и местных властей Российской Федерации. Прикладной целью работы является определение оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы как финансового условия состоятельности субнациональных властей. В свете положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» исследуемый круг вопросов приобретает критическую важность, поскольку требует включения региональных и местных властей в исполнение национальных проектов.

Материалы и методы. В статье проводится анализ изменений уровня межрегиональных различий по основным показателям социально-экономического развития субъектов Российской Федерации за 2000, 2005 и 2016–2018 годы. На основе анализа межрегиональной дифференциации по собственным и общим доходам их консолидированных бюджетов осуществлена оценка изменений уровня финансовой самостоятельности субнациональных властей. В качестве факторов, тормозящих развитие регионов с «опорой на собственные силы», указаны и проанализированы государственная налоговая политика, политика межбюджетных трансфертов, а также структура доходов трехуровневой бюджетной системы страны. Методологическую основу исследования составляют работы по региональной статистике, структурному анализу, количественному моделированию. Применялись табличные и графические методы визуализации результатов исследования, статистические методы обработки исходных данных. Для решения задач исследования использовались стандартные пакеты прикладных программ Microsoft Windows.

Результаты. Показаны избыточная централизация на федеральном уровне основных решений, определяющих налогово-бюджетную и долговую политику региональных и местных органов власти, «взрывной» рост объема субнационального долга за указанные годы, а также «размытость» межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Долговая политика государства и межбюджетное регулирование оценены как не в полной мере соответствующие задачам пространственного развития страны. Предложено системное решение по оптимизации структуры трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации и дан способ определения оптимальных величин значений распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы.

Заключение. В статье рассматривается вопрос дифференциации российских регионов по уровню и качеству жизни населения, проводится анализ факторов, обусловивших данную дифференциацию. Высокая неоднородность пространственного развития России является одной из особенностей ее экономики. Государственная налогово-бюджетная, долговая политика, политика межбюджетных трансфертов являются ключевыми факторами последовательного решения задач по преодолению межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, повышения конкурентоспособности страны, обеспечения устойчивых темпов экономического роста. Достижение оптимальной структуры бюджетной системы (как и само движение к ней) создаст условия не только для включения субнациональных органов власти в исполнение национальных проектов, но и для реализации многообразия потенциалов ее регионов – уникального преимущества Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная система, долговая политика, межбюджетные отношения, межрегиональные различия, пространственное развитие

Oleg V. Morozov, Aleksey G. Biryukov, Mikhail A. Vasiliev

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

Statistics of regional differences and the status of budgetary system of the Russian Federation

The purpose of the article is to assess the current state and develop measures of state policy to overcome consistently the interregional differences in the level and quality of life of the population based on promoting the independence of regional and local authorities of the Russian Federation. The applied purpose of the work is to determine the optimal values of the distribution of revenues of the consolidated budget of the Russian Federation at the levels of the budget system as a financial condition of the solvency of the subnational authorities. Due to the provisions of the Decree of the President of the Russian Federation from 07.05.2018 No. 204 "On National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024" the range of issues is of critical importance, as it requires the inclusion of regional and local authorities in the implementation of national projects.

Materials and methods. The paper analyzes the changes in the level of interregional differences in the main indicators of socio-

economic development of the Russian Federation for 2000, 2005 and 2016–2018. Based on the analysis of interregional differentiation by the own and total revenues of their consolidated budgets, the changes in the level of financial independence of subnational authorities were assessed. As factors, hindering the development of regions with "self-reliance", the state debt policy, the policy of inter-budget transfers, as well as the structure of income of the three-level budget system of the country are indicated and analyzed. The methodological basis of the study is the work on regional statistics, structural analysis, quantitative modeling. Tabular and graphic methods of visualization of research results, statistical methods of processing of initial data were used. For the solution of research tasks, the standard packages of the applied programs of Microsoft Windows were used.

Results. The article shows the excessive centralization at the Federal level of the main decisions that determine the fiscal and debt policy of regional and local authorities, the "explosive" growth in the volume

of subnational debt for these years, as well as the “blurring” of inter-budget transfers from the Federal budget to the budgets of the subjects of the Russian Federation. The debt policy of the state and inter-budgetary regulation are estimated as not fully corresponding to the tasks of spatial development of the country. A system solution for optimizing the structure of three-level budget system of the Russian Federation is proposed and a method for determining the optimal values of the distribution of revenues of the consolidated budget of the Russian Federation by levels of the budget system is given.

Conclusion. The paper deals with the differentiation of Russian regions in terms of the level and quality of life of the population, analyzes the factors that led to this differentiation. The high heterogeneity of Russia’s spatial development is one of the features

of its economy. State fiscal and debt policy, inter-budget transfer policy are the key factors in consistently solving the problems of overcoming interregional differences in the level and quality of life of the population, improving the competitiveness of the country, ensuring sustainable economic growth. Achieving the optimal structure of the budget system (as well as the movement to it) will create conditions not only for the inclusion of subnational authorities in the implementation of national projects, but also for the implementation of the diversity of the potential of its regions — a unique advantage of the Russian Federation.

Keywords: budget policy, budget system, debt policy, inter-budget relations, interregional differences, spatial development

Введение

Пространственная протяженность, многообразие регионов Российской Федерации отрицает эффективность использования единых, унифицированных, стандартных инструментов государственного регулирования, планирования, управления и контроля. Централизация основных управленческих решений, распределения «финансовых потоков» является поэтому либо заведомо неработоспособной, либо требует тех же подходов, но учитывающих особенности, возможности, потенциал каждого из федеративных субъектов. В результате для России федералистский подход к решению задач государственного управления является не только необходимым, но и наиболее эффективным подходом. Именно поэтому, а не в силу «субъективных решений» Конституция Российской Федерации (статья 5) [1] определяет, что «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации». Разнообразие инструментов и предметов регулирования (предметов ведения и полномочий) в рамках

государственной целостности и единства является помимо условия экономической эффективности еще и одним из базовых требований Основного закона. Тем самым, федеративное устройство России обладает не только императивным, установленным ее Конституцией характером, но и финансово-экономическим, социальным, географически обусловленным приоритетом. Инструменты государственного управления основываются не просто на федеративной идее, но подчиняют ей цели, задачи, планы и решения по широкому спектру вопросов государственной политики.

Упорядочению и развитию межуровневых отношений (вполне в духе федерализма) в конце 1990-х и в первой половине 2000-х годов были посвящены (и с различной степенью эффективности реализованы) два основных документа стратегического развития: Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах (далее — Концепция 1999–2001) [2] и Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (далее — Программа 2005) [3]. Несмотря на качественно различные параметры этих документов (концепция меняла систему межбюджетных отношений, программа — развивала ее), различные итоги реализации данных решений, общая идеология федерализма как принцип оставалась в своей

основе неизменной как «залог национального успеха».

Ключевой и непреходящей проблемой федеративного устройства и межуровневых отношений с момента принятия указанных документов и в последующий период признаны межрегиональная дифференциация и высокий уровень межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения субъектов Российской Федерации. Территориальная неоднородность и межрегиональные различия приобрели статус проблемы пространственного развития страны, современное состояние которой зафиксировано в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее — Стратегия) [4]. Целями реализации Стратегии объявлены — сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны. В качестве направляющей меры для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии предлагается повысить конкурентоспособность экономик субъектов Российской Федерации посредством реализации их преимуществ с опорой на собственный потенциал и собственные силы.

Однако Стратегия и в целом, и в части механизмов ее реализации не учитывает федеративно-

го характера государственного устройства страны, не касается и не определяет направления изменений бюджетной политики государства и не определяет ресурсы, требуемые для достижения целевых результатов. Не учитывает высокой значимости объективно имеющихся территориальных различий, с одной стороны, и не предусматривает возможностей их полноценного использования, с другой. Иначе говоря — ориентируется, в первую очередь, на способность централизованного, «тотального» управления и лишь затем — на возможности делегирования прав и ответственности тем уровням публичной власти, которые обладают уникальными и лучшими практиками в отношении конкретных федеративных субъектов и муниципалитетов.

Заметим, что констатация проблем территориальной неоднородности, уровня межрегиональных различий, зафиксированная в Стратегии, в целом совпадает с проблематикой, отраженной в Концепции 1999–2001 и Программе 2005. Сравнение констатирующих положений этих документов, разделенных во времени почти 20-летним периодом, позволяет сделать вывод о наличии разрыва между провозглашенной в Концепции 1999–2001 и Программе 2005 политикой реформирования межбюджетных отношений, с одной стороны, и, по меньшей мере, неполнотой ее реализации в процессе государственного управления, с другой. Такой вывод вытекает не только из положений Стратегии, но содержится также в работах российских ученых и практиков. В статье В.П. Горегляда, посвященной теоретическим и прикладным аспектам становления бюджетного федерализма за двадцать лет российских реформ, указывает на незавершенность реализации концепций межбюджетных отношений и отсутствие в них преемственности. А в итоге фиксирует фактический

отказ Правительства Российской Федерации от идеологии реформирования бюджетного устройства на принципах бюджетного федерализма. [5, с. 97]. А.В. Галухин, оценивая финансовую устойчивость доходной базы региональных бюджетов, делает вывод «о сохранении значительной степени зависимости формирования доходной части территориальных бюджетов от федерального бюджета». [6, с. 153]. Статья Н.С. Рутковской посвящена анализу реформы межбюджетных отношений под углом зрения их соответствия принципам бюджетного федерализма. Автор анализирует характер изменения пропорций распределения налогов между бюджетами различных уровней, источники доходов, предлагаемые федеральным центром для местных бюджетов, отмечает растущую зависимость органов местного самоуправления от бюджетных поступлений и делает вывод об усиливающейся централизации межбюджетных связей. Ее анализ построения центром системы межбюджетных отношений фиксирует не столько разделение расходных обязательств между бюджетами различных уровней, сколько подчинение нижних уровней федеральному центру. [7, с. 196]. И.В. Караваева, оценивая современную бюджетную политику в целом, говорит о ней как факторе формирования рисков социально-экономического развития России. [8, с. 47].

Гипотеза авторов настоящей работы состоит в признании существования фундаментального противоречия между федеративным характером государственного устройства страны и доминированием унитаризма и централистских тенденций в практике государственного управления. Федералистский подход в государственном управлении заключается в принятии административно-территориаль-

ных, этнических, культурных, социально-экономических, климатических, географических, демографических и иных различий, неоднородности страны не как недостатка, на преодоление которого должны быть направлены все усилия, а как преимущества, позволяющего обеспечивать необходимый уровень гибкости, свободы в выработке и принятия наиболее эффективных решений, учитывающих региональные и местные условия, изменяющиеся внешние и внутренние факторы развития. Унитарный подход игнорирует указанные различия и разнообразие, приводит к упрощению взаимоотношений между общественным целым и его частями, центром и регионами, централизацией и децентрализацией, единством и разнообразием и питает его соблазн единообразия.

В настоящей статье ее авторами на основе анализа статистики межрегиональных различий и в рамках федералистского подхода предлагается решение по оптимизации соотношения между централизацией бюджетной политики, за которой единство государства, и ее децентрализацией, за которой разнообразие регионов и муниципалитетов.

Предлагаемый метод решения такой задачи не является чем-то новым в отечественной науке. В экономической регионалистике представлены близкие нам по предмету и методологическим подходам работы В.Ю. Маслихиной, посвященные исследованию экономического неравенства между субнациональными территориями федеративного государства [см. напр., 9]. Ее исследование построено на расчетах известного в экономике универсального измерителя межрегионального неравенства — индекса Тейла. Она не только установила наличие нижнего и верхнего предельных значений допустимого межрегионального не-

равенства, но и показала, что рост ВВП гарантирован лишь внутри интервала предельных значений индекса Тейла. За пределами такого интервала экономический рост не будет наблюдаться. При этом максимизация экономического роста будет достигаться при значениях индекса Тейла, располагающихся примерно в середине интервала предельных значений межрегионального неравенства. Заметим, что В.Ю. Маслихина задачу максимизации экономического роста решает как оптимизационную, т.е. как задачу оптимизации предельных значений межрегионального неравенства. Ее расчеты показывают, что для поддержания экономического роста одинаково вредны как предельная минимизация, так и предельная максимизация значений межрегионального неравенства.

Выходящие за пределы экономической регионалистики способы решения оптимизационных задач представлены в рамках современных теорий информации. Наиболее близкими для решения целевой задачи данной статьи являются разработки уральского ученого В.Б. Вяткина [10] и белорусского философа Э.М. Сороко [11]. «Закон структурной организации систем» В.Б. Вяткина и сопряженный с ним «закон структурной гармонии систем» («золотое правило» структурного строительства дискретных систем) Э.М. Сороко, а также вытекающие из них способы расчета структурного строения системных образований различной природы признаются нами методологическим основанием воспроизводства в процессе государственного управления оптимального соотношения между единством и разнообразием федеративного государства, централизацией и децентрализацией его бюджетной системы. В частности, с применением методик Вяткина-Сороко нами проведен

сравнительный анализ структурного строения 25 федеративных государств современного мира по численности их населения, результаты которого представлены в статье [12]. Для федералистики такой подход представляет собой определенную новизну.

Суть предлагаемых решений в том, что для целостности государства и максимизации потенциала бюджетной системы как инструмента федеративного управления соотношение между централизацией и децентрализацией общественных финансов должно иметь параметры, соответствующие «золотому правилу» структурного строительства дискретных систем по Э.М. Сороко. И как показано в данной статье, актуальное состояние структуры бюджетной системы России характеризуется дисбалансом между ее структурными показателями, а потому последующая ее трансформация должна осуществляться на доминанте децентрализации вплоть до достижения соотношения централизация/децентрализация в соответствии с «золотым правилом» структурного строительства дискретных систем.

Таким образом, в первой части настоящей статьи представлены анализ данных статистики межрегиональных различий по широкому реестру показателей и его результаты. Оценивается достигнутый прогресс в решении проблем в отношении основных социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации, сформулированных почти два десятка лет назад в двух основных правительственных документах — Концепция 1999–2001 и Программе 2005. Кроме того, осуществлена оценка изменений уровня финансовой самостоятельности субнациональных властей, указаны и проанализированы изменения государственной долговой политики в отношении заимствований субнациональных вла-

стей, политика межбюджетных трансфертов.

Основные положения Концепции 1999–2001 и Программы 2005, касающиеся констатации проблем, постановки целей, определения принципов, сформулированных задач и путей их решения, вынесены в приложение. Анализ проблем сопровождается констатацией того, насколько актуальными остались наиболее принципиальные положения спустя 20 лет после начала их реализации.

Во второй части с применением показателей гомогенности/гетерогенности проведен анализ динамики структурного строения бюджетной системы за те же годы, что и в первой части. Предложено решение по оптимизации структуры трехуровневой бюджетной системы Российской Федерации, понимаемой в качестве основного инструмента и системного условия преодоления актуальных (близких к критическим) значений межрегиональных различий между субъектами Российской Федерации. Дан способ определения оптимальных величин распределения доходов консолидированного бюджета Российской Федерации по уровням бюджетной системы.

Основной текст

1. Диагностика межрегиональных различий

С учетом основных положений Концепции 1999–2001 и Программы 2005 в настоящей работе для сравнения в режиме «цели/результат» были выбраны три основных периода — 2001, 2005 и 2016–2018¹

¹ В отношении последнего отчетного периода в настоящем исследовании применяются доступные официальные данные об объемах валового регионального продукта; аналогичным образом, часть данных в отношении первого из анализируемых периодов представлена сведениями по последующим годам (представляется, что данная погрешность позволительна с точки зрения оценки общих тенденций).

годы — как позволяющие оценить основные этапы реализации мер по развитию федеративных отношений. 2001 год выбран с учетом завершения срока действия Концепции 1999–2001, 2005 год — в связи с истечением срока действия Программы 2005, а последующие годы — с целью оценки актуальных показателей в последнее время. В первую очередь предлагается оценить, насколько актуальными остались проблемы, указанные в анализируемых документах. После ряда обобщений и упрощений среди них можно назвать следующие:

высокий уровень «дотационности» региональных и местных бюджетов, их зависимость от межбюджетного регулирования, включая распределение налоговых поступлений и межбюджетных трансфертов, осуществляемого, соответственно, федеральными и региональными органами власти и управления, низкий уровень предсказуемости принятия или корректировки соответствующих решений;

существенный уровень межрегиональной дифференциации по множеству показателей, в первую очередь — отражающих собственный экономический потенциал;

непрозрачность и непредсказуемость межбюджетного регулирования, низкая стабильность условий формирования и исполнения¹ бюджетов;

избыточная централизация на федеральном уровне основных решений, определяющих налогово-бюджетную и долговую политику региональных и местных органов власти.

Приведенные данные представляется возможным рас-

сматривать не как конъюнктурные, важные только для конкретных политических циклов, особенности социально-экономической ситуации, а в качестве системных, обязательных к учету, что и подтверждается приведенными и вполне сопоставимыми показателями Концепции 1999–2001 Программы 2005, несмотря на разделяющие их хронологические границы в 7 лет.

Характерно, что все диагностированные в упомянутых документах недостатки приводили к угнетению заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в ответственной и эффективной работе, а значит и худшему качеству, меньшей доступности бюджетных услуг (при росте затрат на их оказание), недостаточному уровню содействия (вплоть до противодействия) созданию новых производств (или модернизации имеющихся), поддержки проектов, сохранению межрегиональных барьеров.

Кроме того, дестимулирующая ситуация имеет следствием низкий уровень прозрачности и подотчетности реализуемых полномочий, высокую долю субъективизма в управлении, сужение горизонтов и надежности планирования, рост долговых обязательств (в ожидании решений об их покрытии за счет оказываемой финансовой помощи) и так далее. В наиболее концентрированной форме подобное дестимулирование, оформляемое, при этом, в виде «премий» бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации также, как правило, не имеет успеха [13].

Фактически, можно утверждать, что вышеприведенные документы, цели и задачи государственной политики в отношении федеративных отношений и в общем, и в частности сводятся к конста-

тации простого наблюдения: многообразие объективно различных условий в отдельных территориях, регионах, районах страны может быть эффективно использовано только в рамках наличия достаточного уровня самостоятельности и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Ранее говорилось о том, что показателем эффективности с точки зрения предмета настоящего исследования, являлись показатели межрегиональных различий. То есть, в рамках общей гипотезы о том, что успешность работы по содействию реформированию межбюджетных отношений будет определяться сокращением отклонений в базовых условиях территорий, позволяющих выполнять тот или иной основной набор обязательств, предусмотренных, впоследствии, законодательством «о разграничении полномочий» [14, 15]. В связи с этим предлагается оценить достигнутый прогресс в решении указанных проблем в отношении основных социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации. Данную оценку предлагается осуществить путем анализа изменений межрегиональных различий, как одной из ключевых проблем, зафиксированных в Концепции 1999–2001 и Программе 2005 (табл. 1).

Представленные результаты оценки динамики межрегиональных различий позволяют признать наличие некоторых улучшений в части сокращения различий по всей выборке показателей. Наибольший прогресс в минимизации межрегиональной дифференциации отмечается по показателям, характеризующим уровень подушевых доходов, расходов и коррелирующими с ними показателями оборота розничной торговли. Данный прогресс есть результат реали-

¹ Напр., в части предоставления дополнительных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (и аналогичным образом — местным бюджетам) в IV квартале соответствующего года.

Изменения уровня межрегиональных различий по основным показателям социально-экономического развития

Показатели (количество субъектов Российской Федерации, где соблюдаются следующие условия)	Среднедушевые денежные доходы, оцененные в руб. за месяц (кол-во субъектов)			Потребительские расходы в среднем на душу населения, оцененные в руб. за месяц (кол-во субъектов)		
	2001	2005	2016	2001	2005	2016
меньше среднего на 25%	46 ¹	46	26	51	45	31
в пределах отклонения на 25%	25	23	44	22	28	42
больше среднего на 25%	8	10	9	6	6	6
среднеквадратическое отклонение ²	0,50	0,43	0,29	0,53	0,37	0,26
	Валовый региональный продукт, оцененный на душу населения в тыс. руб. (кол-во субъектов)			Основные фонды в экономике, оцененные в тыс. руб. на душу населения (кол-во субъектов)		
	2000	2005	2015	2001	2005	2016
меньше среднего на 25%	51	49	47	26	37	48
в пределах отклонения на 25%	19	23	24	44	33	19
больше среднего на 25%	9	7	8	9	9	12
среднеквадратическое отклонение	0,61	0,67	0,62	0,57	0,65	0,80
	Инвестиции, оцененные на душу населения в тыс. руб. (кол-во субъектов)			Оборот розничной торговли, оцененный на душу населения, в тыс. руб. (кол-во субъектов)		
	2001	2005	2016	2001	2005	2016
меньше среднего на 25%	44	44	42	50	40	29
в пределах отклонения на 25%	22	23	23	26	35	47
больше среднего на 25%	13	12	14	3	4	3
среднеквадратическое отклонение	0,97	1,07	0,89	0,53	0,36	0,24

Источник: Росстат, расчеты по агрегированным по субъектам Российской Федерации показателям произведены авторами

зованных реформ и отдельных решений в социальной сфере, включая общее повышение и «валоризацию» пенсий, а также исполнение Указов Президента Российской Федерации от мая 2012 года в части повышения уровня заработной платы работников образования, здравоохранения и иных работников социальной сферы, включая их «привязку» к среднему уровню заработной

платы по субъекту Российской Федерации. Можно также упомянуть и повышение оплаты труда государственных и муниципальных служащих. Эта гипотеза подтверждается тем, что до 2005 года, то есть, до начала реализации активной фазы социальной политики, по этим показателям отмечался рост межрегиональных различий.

Однако другие базовые показатели экономики демонстрируют уже иной характер изменений. Динамика данных по добавленной стоимости (ВРП) — осталась, в целом, неизменной. А в отношении основных фондов отмечен противоположный тренд — рост различий между относительно обеспеченными территориями и регионами, испытывающими дефицит в соответствующих фондах.

Для обеспечения возможности адекватного сравнения исходных показателей возникает необходимость их приведения к подушевым значениям (табл. 2).

В течение полутора десятка лет прирост численности

населения наблюдался либо в субъектах Федерации, в которых уровень жизни, заработной платы, экономический рост был существенно выше среднего (напр., Москва и Тюменская область с автономными округами), либо в тех, где такой рост обуславливался высоким уровнем рождаемости.

Это позволяет выдвинуть гипотезу о том, что изменение уровня различий между субъектами Федерации по основным социально-экономическим показателям во многом объясняется перемещением граждан в более экономически благоприятные районы. Иначе говоря, уровень дифференциации субъектов Российской Федерации по этим показателям обусловлен либо ростом зарплат «в бюджетном секторе» и уровня пенсионного обеспечения, либо сокращением численности населения «депрессивных» территорий, но не результатами проводимой политики, отраженной в Концепции 1999–2001 и Программе 2005.

¹ В целях обеспечения наибольшей сопоставимости данных в составе расчетов не были учтены отдельные сведения по автономным округам, входящим на сегодняшний день в состав других субъектов Российской Федерации, Чеченской Республике, сведения по которой во многом отсутствовали в первом из исследуемых периодах, а также Республике Крым и г. Севастополю, вследствие чего, состав анализируемых регионов ограничен 79 единицами.

² Рассчитано на основе индексов, то есть, отношений показателей по исследуемому направлению по конкретному субъекту Российской Федерации к среднероссийскому аналогичному показателю.

Таблица 2

Основные изменения численности населения субъектов Российской Федерации

Показатель	Численность населения, тыс. человек			
	на 1 января 2002 г.	на 1 января 2017 г.	изменение	в %
Всего	143 329,8	143 048,5	-281,3	-0,2
из них:				
По субъектам Российской Федерации, прирост численности населения которых составляет более 5%	35 692,1	43 502,7	7 810,6	21,9
в том числе:				
Московская область	6 409,7	7 423,5	1 013,8	15,8
г. Москва	8 539,2	12 380,7	3 841,5	45,0
Ленинградская область	1 649,6	1 791,9	142,3	8,6
г. Санкт-Петербург	4 596,2	5 281,6	685,4	14,9
Краснодарский край	4 987,6	5 570,9	583,3	11,7
Республика Дагестан	2 179,5	3 041,9	862,4	39,6
Кабардино-Балкарская Республика	782,0	864,4	82,4	10,5
Карачаево-Черкесская Республика	428,6	466,4	37,8	8,8
Ставропольский край	2 642,6	2 804,4	161,8	6,1
Тюменская область	3 272,2	3 660,0	387,8	11,9
Республика Алтай	204,9	217,0	12,1	5,9
По иным субъектам Федерации	107 637,7	99 545,8	-8 091,9	-7,5

Источник: Росстат, расчеты по агрегированным по субъектам Российской Федерации показателям произведены авторами

Более наглядно ситуация с различиями между субъектами Федерации отражается при оценке бюджетных показателей, в том числе в части реализации функции выравнивания бюджетной обеспеченности, которая более управляема и прогнозируема и которая также является одними из элементов анализируемых документов (табл. 3).

Состав группы субъектов Российской Федерации, доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов которых составляла в 2000 году от 25% и выше,

увеличился с 32 до 35 территорий. Количество субъектов Российской Федерации, в наименьшей степени зависящих от безвозмездных перечислений из федерального бюджета, в которых их доля составляет менее 10 процентов, сократилось с 20 регионов в 2000 году до 8 к 2018 году.

В рамках анализируемого периода приходится констатировать рост уровня зависимости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от межбюджетных трансфертов, получаемых из

федерального бюджета¹. Тем самым, уровень решения одной из важнейших проблем Концепции 1999–2001 и Программы 2005 в части «сокращения встречных финансовых потоков», т.е. общего повышения самостоятельности региональных и местных органов власти, оценивается как недостигнутый. Наоборот — уровень зависимости территорий от распределяемых межбюджетных трансфертов существенно вырос.

Дополнительно предлагается обратить внимание на результаты сопоставления подушевых собственных (налоговых и неналоговых) и общих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по тем же годам (табл. 4).

¹ Прочими источниками, напр., средствами Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства, предоставляемыми на переселение граждан из аварийного и ветхого жилья и капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, учитывая, что данные ресурсы формируются также за счет федерального бюджета, можно пренебречь с учетом их специального обособления.

Таблица 3

Оценка уровня финансовой самостоятельности субнациональных бюджетов

Показатели	Доля безвозмездных перечислений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %		
	2000 год	2005 год	2018 год
В среднем по субъектам Российской Федерации (в %)	10,7	14,0	16,2
Количество субъектов Федерации, с долей безвозмездных перечислений			
более 50%	7	13	10
более 25%, но меньше 50%	25	26	25
более 10%, но меньше 25%	27	30	36
менее 10%	20	10	8

Источник: Федеральное казначейство, расчеты по агрегированным по субъектам Российской Федерации показателям произведены авторами.

Таблица 4

Оценка межрегиональной дифференциации по собственным и общим доходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения (количество субъектов)

Показатели	2000 год	2005 год	2018 год
Собственные доходы в расчете на душу населения, (к среднему значению)			
меньше среднего на 25%	53	50	48
в пределах отклонения на 25%	16	21	21
больше среднего на 25%	10	8	10
Всего доходов в расчете на душу населения, (к среднему значению)			
меньше среднего на 25%	54	42	44
в пределах отклонения на 25%	14	28	24
больше среднего на 25%	11	9	11

Источник: Федеральное казначейство, расчеты по агрегированным по субъектам Российской Федерации показателям произведены авторами.

Исходя из факта сокращения количества субъектов Российской Федерации (с 53 до 48), подушечные собственные (налоговые и неналоговые) доходы консолидированных бюджетов которых существенно (более чем на четверть) ниже среднероссийских, можно сказать, что политика интенсивного «выравнивания» принесла определенные плоды. Это особенно справедливо в отношении периода с 2000 по 2005 гг. Основным фактором относительного сокращения межрегиональных различий стала налоговая политика, предусматривающая максимальную централизацию наименее равномерных налоговых поступлений (в первую очередь в части доходов от углеводородного сырья и налога на прибыль организаций), а также возврата к политике использования дифференцированных нормативов распределения доходов по отдельным акцизам между субъектами Российской Федерации. Другим фактором стало интенсивное выравнивание подушечных доходов бюджетов регионов.

В целом же, «подушечные» параметры доходов бюджетов регионов не демонстрируют преодоления имеющихся различий. Можно лишь отметить изменение тенденции, отмечаемой до 2005 года, по сравнению с данными последнего отчетного периода (2018 год), которые вполне сопоставимо коррели-

руется с ранее приведенными данными по основным социально-экономическим показателям. Допустимо говорить об ухудшении ситуации к 2005 году и ее восстановлении на уровне 2000 года к 2018 году. Иначе говоря, данные на последнюю дату не имеют значительных отличий от сведений начала исследуемого периода.

Если говорить в целом, то изложенные данные не подтверждают сколь-либо существенного прогресса в преодолении проблем, указанных в Концепции 1999–2001 и Программе 2005. Как в части выравнивания социально-экономических и финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, так и с точки зрения возможностей получения основных государственных и муниципальных услуг гражданами, проживающими в соответствующих территориальных образованиях. Скорее можно утверждать, что реализуемые меры носили скорее реакционный характер, чем действительно формировали новые, эффективные условия, основывающиеся на ускоренном социально-экономическом развитии регионов, в первую очередь, за счет использования собственных ресурсов, а не поддержки из федерального бюджета.

2. Долговая политика

Более значимой (по сути — ключевой со стратегической

точки зрения) задачей развития федеративных отношений является создание таких условий, при которых самостоятельная, основанная преимущественно на использовании собственных ресурсов система регионального управления и местного самоуправления приводит к лучшему результату, чем однозначно иждивенческая политика. Здесь, таким образом, необходима оценка того, насколько в последние два десятилетия с учетом «опоры на собственные силы» изменилось качество управления общественными финансами на региональном и местном уровнях. Для этого предлагается обратиться к такому показателю как уровень долговой нагрузки субнациональных бюджетов, представленному для наглядности в графическом виде (график 1).

За исключением пяти субъектов Российской Федерации (Сахалинская область, Алтайский край, Ленинградская область, Камчатский край и Москва) все остальные регионы к 2019 году в сравнении с 2005 годом свой государственный долг увеличили значительно, многие из них — многократно. Изменение ситуации позволяет говорить о том, что в этот период в стране осуществлялась политика по стимулированию (непротиводействию) роста субнациональных заимствований.

Казалось бы, рост субнациональных долгов до величины более 2,5 трлн. рублей (на начало 2019 года) отражает и возросшие финансово-экономические возможности регионов к обращению к заимствованиям, и тенденцию роста их самостоятельности, т.е. к увеличению заимствований под собственную ответственность. На деле, «взрывной» рост долгов регионов и муниципальных образований (в отношении долгов муниципалитетов отмечен рост со 116,4 до 371,9 млрд руб.) имеет иной источник и



Рис. 1. Уровень государственного долга субъектов Российской Федерации по состоянию на 01.01.2019 г. в сравнении с состоянием на 01.01.2006 г. (в млн руб.)

Таблица 5

**Динамика объема и структуры субнационального долга
с 2005 по 2018 гг. (в млрд руб.)**

Показатель	01.01.2006	01.01.2019
Совокупный долг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	478,0	2 578,2
<i>из них:</i>		
государственный долг субъектов Российской Федерации	361,7	2 206,3
муниципальный долг	116,4	371,9
Долг по бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы	99,3	1 026,4
<i>из них:</i>		
государственный долг субъектов Российской Федерации	49,4	940,0
<i>в % к общему долгу</i>	<i>13,7</i>	<i>42,6</i>
муниципальный долг	49,9	86,5
<i>в % к общему долгу</i>	<i>42,9</i>	<i>23,3</i>

Источник: Минфин России.

заслуживает, по меньшей мере, неоднозначной оценки.

Обратимся к следующим данным (табл. 5).

Справедливо указать на то, что самостоятельная политика субнациональных властей требует ответственного отношения к привлечению заемных средств и ограничивается возможностью своевременного погашения и обслуживания соответствующих займов и кредитов. Если совокупный субнациональный долг за исследуемый период возрос в 5,4 раза, то долг по бюджетным кредитам от других бюджетов бюджетной системы — в 10,3 раза. Тем самым, вызывает сомнение наличие объективных условий для столь масштабного роста задолженности регионов и муниципалитетов, в первую очередь — не по коммерческим займам, основанным на эффективности, возвратности и срочности, а по кредитам из вышестоящих бюджетов.

С одной стороны, такой рост задолженности формировался при наличии ограничений в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации и «подзаконных» нормативных правовых актов, касающихся запретов на привлечение регионами займов до определенного уровня, предельного объема на «процентные» платежи и дефицита бюджета (об этом — ниже).

С другой стороны, имело место сверхактивное креди-

тование бюджетов субъектов Федерации за счет средств федерального бюджета в форме бюджетных кредитов (возвратных и возмездных средств), которое аналогичным образом воспроизводилось и в финансовых взаимоотношениях регионов и муниципалитетов.

Следует учитывать, что и рост потребностей в получении дополнительных финансовых ресурсов являлся результатом не вполне самостоятельной политики субнациональных органов власти. Дополнительный спрос со стороны регионов на источники финансового обеспечения расходных обязательств был вызван централизованным, директивным их вовлечением в процесс реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Новые расходы на практике выступили в качестве «нефинансируемых федеральных мандатов», т.е. неизбежных дополнительных расходов субнациональных бюджетов, причиной осуществления которых являлись решения вышестоящих органов управления¹. Дополнительным

¹ См., напр., <https://ria.ru/20151215/1342442241.html>: «Сколько стоят указы президента от 2012 года? Минфин говорит, что они стоят около 700 миллиардов рублей, а субъекты РФ официально представляют информацию, что эта цифра существенно больше. Например, на 2015 год — 2,8 трлн руб.», — заявила журналистам глава контрольного ведомства.»

осложнением этого явления стала и неопределенность требуемых результатов и сроков их достижения, что снижало обоснованность и возможность компенсации дополнительных затрат региональных и местных бюджетов за счет получаемых ресурсов из федерального бюджета.

Другой причиной роста долговых обязательств субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом стало решение, реализованное в рамках преодоления негативных последствий мирового финансового кризиса 2008—2010 годов. Именно в этот период механизм предоставления возвратных и возмездных финансовых ресурсов регионам стал использоваться наиболее интенсивно.

Данное обстоятельство усугублялось тем, что бюджетные кредиты, — в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, методология формирования общего объема которых, а также порядок распределения трансфертов по субъектам Российской Федерации публичны, достаточно прозрачны и стабильны, практически применяются уже не один десяток лет, — не обладают подобными характеристиками. Зафиксированные по данным Минфина России на 1 января 2019 года 940 млрд руб. долгов субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам, процедура, расчеты, взаимные обязательства, влияние на иные формы и виды межбюджетных трансфертов остаются во всей этой немалой величине вне парламентского и общественного контроля. Как правило, порядок и причины предоставления тому или иному субъекту Российской Федерации конкретной величины бюджетного (льготного по сравнению с коммерческими займами) кредита, а впоследствии и условия его (кредита)

реструктуризации остаются вне формализованного и единого механизма, что делает невозможным сопоставления соответствующих показателей по разным регионам.

Таким образом, реализуя в рамках Концепции 1999–2001 и Программы 2005 политику, направленную на повышение самостоятельности субнациональных властей, федеральный центр в то же самое время как основной кредитор большинства региональных бюджетов — наращивал свое влияние, объективно сокращая возможности и масштабы для принятия регионами и муниципалитетами собственных решений, причем на не вполне прозрачной и объективной основе.

Дополнительную сложность и запутанность межбюджетным отношениям придавали достаточно жесткие по форме (но «мягкие» с точки зрения правоприменения) правовые ограничения на долговую политику органов государственной власти регионов и органов местного самоуправления. Действующая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит ряд ограничений, распространяемых на субъекты Российской Федерации и муниципалитеты, в том числе:

- предельный размер дефицита бюджета субъекта Российской Федерации не может превышать 15 процентов утвержденного общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, а дефицита бюджета муниципального образования — 10% от той же величины [16, статья 92.1];

- предельный объем заимствований субъектов Российской Федерации, муниципальных заимствований не должен превышать сумму, направляемую на финансирование дефицита и (или) погашение долговых обязательств субъекта Российской Федерации,

муниципального образования (16, статья 106);

- предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных перечислений;

- предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (для «высокодотационных» публично-правовых образований аналогичные ограничения ужесточаются до ½ от собственных доходов соответствующих бюджетов) [16, статьи 107, 130, 136];

- объем расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации (или муниципального долга), утвержденный законом (решением) о бюджете, по данным отчета об исполнении бюджета, не должен превышать 15 процентов объема расходов соответствующего бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [16, статья 111].

Тем самым, федеральный центр, устанавливая ограничения для органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, на практике проводил политику не вполне соответствующую ключевой задаче повышения самостоятельности и ответственности субнациональных властей. Поскольку осуществлял политику, которая объективно требует направления значительной части средств на погашение и

обслуживание долга в ущерб задачам обеспечения первоочередных, социально-значимых и законодательно установленных собственных расходных обязательств региональных и местных бюджетов.

Более того(!), ужесточение требований к субнациональным властям получает дальнейшее развитие в виде проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации»¹ (далее — законопроект) [17], отдельные элементы которого показаны в табл. 6.

Таким образом, в межбюджетных отношениях обнаруживаются разнонаправленные тенденции.

С одной стороны, федеральный центр реализует меры, направленные на все большие ограничения, включая не только долговую политику, но и расширенное применение субсидий и субвенций как инструментов координации, «мягкого» управления действиями регионов и муниципалитетов, а также на централизацию финансовых ресурсов с последующим их перераспределением в форме межбюджетных трансфертов.

С другой стороны, федеральный центр выступает основным кредитором большинства субъектов Российской Федерации, предоставляя им

¹ 21 мая 2019 года законопроект принят в первом чтении.

Критерии отнесения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к публично-правовым образованиям с высокой, средней и низкой долговой устойчивостью в соответствии с законопроектом

Показатель (требуется их одновременное соблюдение)	Высокая долговая устойчивость	Низкая долговая устойчивость ¹	Средняя долговая устойчивость	Предельные значения
Объем долга к общему объему доходов без учета безвозмездных поступлений, включая налоговые доходы по дополнительным нормативам от НДС ²	1) Не более 50% 2) Для высокодотационных публично-правовых образований – не более 25%	1) Более 85% 2.) Для высокодотационных публично-правовых образований: более 45%	Промежуточные значения	1) 100% 2) Для высокодотационных публично-правовых образований: 50%
Отношение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию долга (без учета платежей, направленных на досрочное погашение рефинансированных долговых обязательств) к налоговым, неналоговым доходам и дотациям	Не более 13%	Более 18%	Промежуточные значения	20%
Доля расходов на обслуживание долга в общем объеме расходов (без учета расходов, осуществляемых за счет субвенций)	Не более 5%	Более 8%	Промежуточные значения	10%

(на не вполне прозрачных основаниях и вне процедур парламентского контроля) значительные суммы бюджетных кредитов на срок, выходящий за пределы одного финансового года.

Следует учитывать, что привлечение заемных средств с позиции субнациональных властей диктуется не только и не столько необходимостью финансового обеспечения текущих затрат (реализации публично-правовых полномочий по предоставлению гражданам общественных благ). По своей экономической природе заимствования являются необходимым и часто неизбежным инструментом стимулирования социально-экономического развития, позволяющего в целях реализации сложных и ресурсоемких инфраструктурных проектов, проведения различных реформ³ аккумулировать необходимые средства на период, превосходящий календарный год. Заимствования

выступают финансовым инструментом учета разнообразия и поддержки самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по принятию собственных решений как имманентного преимущества федеративного устройства государства, но лишь при обеспечении требуемого уровня прозрачности, обоснованности и стабильности системы межбюджетного регулирования.

3. Межбюджетные трансферты

Ранее в табл. 3 было показано, что в течение рассматриваемого периода доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, образуемых за счет безвозмездных перечислений, выросла в полтора раза и достигла 16,2 процента. Данное наблюдение может быть дополнительно уточнено с точки зрения результатов «вертикального выравнивания», распределения собственных доходов по уровням бюджетной системы – федерального бюджета и консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (табл. 7).

Представленные данные свидетельствуют о значительном сокращении доли финансовых ресурсов консолидированных бюджетов субъектов

Российской Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Характерно, что снижающиеся возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (и органов местного самоуправления) сопровождались уменьшением доли соответствующих расходов при более интенсивном использовании межбюджетных трансфертов. Иначе говоря, темпы централизации доходов отставали от темпов роста перераспределяемых расходов регионов и муниципальных образований за счет получаемых безвозмездных перечислений из федерального бюджета.

Следует также указать, что в рамках представленной таблицы 7 в составе межбюджетных трансфертов не учитываются такие федеральные финансовые «рычаги» как поступления по дифференцированным нормативам части акцизов на алкогольную продукцию и нефтепродукты, бюджетные кредиты (приведенные ранее).

Картина будет не полной, если не обратить внимание на особенности предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации, часть из которых передается в муниципалитеты. Для этого предлагается оценить состав и

¹ Требуется соблюдение не менее двух из трех общих условий.

² Налога на доходы физических лиц, часть поступлений по которому в отношении муниципальных образований замещает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

³ Что являлось одним из целей Концепции 1999–2001 и Программы 2005.

Таблица 7

**Основные показатели федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации**

Показатель	Значения (в млрд руб.)			В % к суммарным значениям по федеральному бюджету и консолидированным бюджетам субъектов Федерации		
	2000 г.	2005 г.	2018 г.	2000 г.	2005 г.	2018 г.
Федеральный бюджет						
доходы, всего	1 131,8	5 127,2	19 454,9	55,2	66,7	65,6
расходы, всего	1 019,1	3 514,3	16 712,9			
расходы без учета безвозмездных перечислений	907,9	3 072,3	14 542,7	47,6	51,1	55,0
дефицит/профицит	112,7	1 612,9	2 742,0			
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации						
доходы, всего	1 031,5	2 999,1	12 392,4			
доходы без учета безвозмездных перечислений (собственные доходы)	920,3	2 557,1	10 222,2	44,8	33,3	34,4
безвозмездные перечисления	111,2	442,0	2 170,2			
расходы, всего	997,5	2 941,0	11 882,2	52,4	48,9	45,0
дефицит/профицит	34,0	58,1	510,3			
справочно: доля безвозмездных перечислений в расходах федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %	5,8	7,4	8,2			

объемы межбюджетных трансфертов за последний отчетный период (табл. 8).

Если в составе межбюджетных трансфертов учесть доходы, получаемые регионами по ежегодно устанавливаемым законом о федеральном бюджете индивидуальным (дифференцированным) нормативам, а также уровень задолженности перед федеральным бюджетом по предоставленным бюджетным кредитам и «стандартные» межбюджетные трансферты, то их суммарная доля в 2018 году достигла величины, превышающую 1/3 от собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Принципиальным уточнением здесь является тот факт, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (ресурсы, направленные на сокращение уровня различий в качестве и объемах получаемых гражданами Российской Федерации бюджетных услуг вне зависимости от территории проживания) составляют только 18,1 процента от объема общей суммы ресурсов¹, прямо используемых в

¹ 644,5 млрд руб.

**Основные характеристики структуры и объема межбюджетных
трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской
Федерации в 2018 году**

Показатель	Сумма, млрд руб.
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, всего	12 392
без учета межбюджетных трансфертов	10 222
безвозмездные перечисления	2 170
из них:	
Дотации	1 035
количество видов	12
Субсидии	384
количество видов	66
Субвенции	332
количество видов	34
иные межбюджетные трансферты	334
количество видов	38
Справочно:	
доходы, распределяемые между бюджетами субъектов Российской Федерации по ежегодно устанавливаемым дифференцированным нормативам (акцизы на алкоголь и нефтепродукты)	441
объем долга субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам из федерального бюджета (на конец периода)	940

Источник: Федеральное казначейство, расчеты по агрегированным по субъектам Российской Федерации показателям произведены авторами

целях межбюджетного регулирования. Прочие виды, формы межбюджетных трансфертов, бюджетные кредиты и поступления по акцизам, таким образом, составляют более 4/5 от указанного объема.

Но более значима не столько суммарная величина ресурсов, распределяемая ежегодно федеральным центром между субъектами Российской Фе-

дерации, сколько качество и условия такого распределения. Как было продемонстрировано в табл. 8, в 2018 году для органов государственной власти субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предоставлялось 150 видов межбюджетных трансфертов. При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации уже предусматривает обя-

зательные механизмы координации налогово-бюджетной и долговой политики для субъектов Российской Федерации. Начиная от согласования (подтверждения квалификации) руководителей финансовых органов и заканчивая оформлением, подписанием, контролем по соглашениям в части оздоровления, повышение налоговых доходов и прочих требований, особенно в части «высокодотационных» субъектов Российской Федерации. Схожие институты контроля и управления действуют как в части бюджетных кредитов (особенно после их реструктуризации), так и прочих ресурсов.

Вследствие этого, указанная ранее сумма межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 3,6 трлн руб.¹ дополнительно прирастает за счет

¹ Без учета деятельности Фонда реформирования жилищно-коммунального хозяйства, средства которого также предоставляются региональным бюджетам на исполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда

расходов региональных бюджетов, осуществляемых за счет собственных доходов, которые необходимы для обеспечения требуемого использования федеральных трансфертов и соблюдения устанавливаемых условий.

Следует признать и тот факт, что наличие полутора сотен различных видов и форм межбюджетных трансфертов уже задомо отрицает даже не столько возможность использования преимуществ федеративного устройства и самостоятельности бюджетной, налоговой, долговой политик субнациональных властей, сколько саму возможность эффективной реализации данного вида поддержки. Признание в качестве приоритетных одновременно 150 направлений поддержки не делает их действительно приоритетными. Одновременное движение в таком количестве направлений равнозначно «топтанию на месте».

При этом сохраняется и объективное «вертикальное» неравноправие между федеральным центром, инициирующим, управляющим и контролирующим формирование, распределение и контроль за соблюдением результатами использования в регионах соответствующих ресурсов, и их получателями, которые вынуж-

денно являются исполнителями, а не полноценными участниками данных процессов. Особенно с учетом известного обстоятельства, при котором немалая часть межбюджетных трансфертов не распределяется между бюджетами субъектов Российской Федерации непосредственно федеральным законом о федеральном бюджете. Данная задача решается уже в течение года посредством распоряжений Правительства Российской Федерации или ведомственных актов.

Изложенные обстоятельства позволяют констатировать, что положения Концепции 1999–2001 и Программы 2005 в части обеспечения снижения межрегиональных различий, экономической эффективности, обоснованности системы межбюджетного регулирования, имеющие целью стимулирование регионального развития на основе повышения самостоятельности субнациональных органов власти и решения ими задач под собственную ответственность, остаются на том же, если не на более низком уровне практической реализации. Констатация аналогичных проблем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года лишь подтверждает этот вывод.

Приложение.

Основные положения Концепции 1999–2001 и Программы 2005

Констатация проблем	Постановка целей, определение принципов	Сформулированные задачи	Пути решения
Концепция 1999–2001			
отсутствие комплексного подхода к выравниванию социально-экономического развития регионов; институциональные реформы не приводят к сокращению бюджетных расходов; региональные и местные органы власти не заинтересованы в увеличении собственных бюджетных доходов (росте налоговых поступлений);	выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных социальных гарантий; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов; самостоятельность бюджетов разных уровней; законодательное разграничение расходных пол-	оздоровление региональных финансов; сокращение дотационности и количества дотационных территорий; минимизация встречных финансовых потоков; обеспечение дополнительной финансовой поддержки высоко дотационных территорий; повышение заинтересованности в увеличении производственного и налогового потен-	разграничение и законодательное закрепление расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней; распределение финансовой помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности осуществляется на основе сопоставления (подушевых) потенциальных налоговых доходов и нормативных расходов; разграничение доходов между бюджетами бюджетной системы, в том числе Налоговым кодексом; выделение части дотаций на оказание дополнительной поддержки высокодотационных регионов;

Констатация проблем	Постановка целей, определение принципов	Сформулированные задачи	Пути решения
«дотационность» бюджетов субъектов Российской Федерации не сокращается.	номочий и ответственности и доходных источников между бюджетами; объективно обусловленное и прозрачное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.	циала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов; ликвидация отклонений между двусторонними соглашениями с отдельными регионами и общим федеральным законодательством.	разделение инвестиционной на два направления: социальное и производственное; применение унифицированных, формализованных механизмов межбюджетных отношений, вне субъективных и индивидуальных решений; отказ от принятия решений, возлагающие на другие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления финансирования; применение стабильных базовых нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; обусловленность предоставления финансовой помощи (выполнение встречных обязательств ее получателями) ¹ .
Программа 2005			
сложившаяся в России система межбюджетных отношений не отвечает принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу; избыточная централизация налогово-бюджетных полномочий; бюджеты перегружены обязательствами, без предоставления источников финансирования; зависимость от ежегодно устанавливаемых налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала; значительная часть финансовой помощи распределяется без четких критериев и процедур.	формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику; создание долгосрочных стимулов проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат, содействовать росту доходов населения и экономическому развитию; выравнивание доступа граждан к основным общественным услугам и социальным гарантиям; обеспечение единства налогово-бюджетной системы, смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности.	упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации; четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов; повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.	уточнить сферы вопросов местного значения; четко разграничить расходные полномочия между органами власти разных уровней, сократив сферу совместных (пересекающихся) полномочий; обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами, расширить их налоговые полномочия и ликвидировать «нефинансируемые федеральные мандаты»; законодательно закрепить основные доходные источники за региональными и местными бюджетами на постоянной основе (сократить масштабы «расщепления» налогов); разделение финансовой помощи на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»; выделение дотаций, субвенций и субсидий как основных форм финансовой поддержки; распределение финансовой помощи по единой методике на основе формул с проверяемыми; ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами и муниципальными образованиями законом о бюджете; максимально возможная стабильность (предсказуемость) объема и принципов распределения финансовой помощи; установление критериев и процедур контроля за бюджетным процессом, временного ограничения налогово-бюджетных полномочий, реструктуризации задолженности, реализации планов финансовой санации регионов и муниципалитетов.

Источник: официальный сайт компании «Консультант Плюс»

¹ Включая, например, ограничения на размеры бюджетных расходов (кредитов) на поддержку реального сектора экономики

Литература

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 года № 862.
3. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584.
4. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.
5. Горегляд В.П. Уроки бюджетного федерализма: 20 лет реформ // Федерализм. 2016. № 1 (81). С. 91–106.
6. Галухин А.В. Финансовая устойчивость доходной базы бюджетов регионов: состояние и оценка результативности ее управления // Федерализм. 2015. № 2 (78). С. 151–162.
7. Рутковская Н.С. Реформа межбюджетных отношений в Российской Федерации: основные направления, проблемы и перспективы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. № 7 (13): в 3-х ч. Ч. II. С. 196–199.
8. Караваева И.В. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 47–62.
9. Маслихина В.Ю. Допустимый уровень межрегионального неравенства в России // Вестник Приволжского государственного технологического университета. 2014. № 4 (23). С. 15–22.
10. Вяткин В.Б. Хаос и порядок дискретных систем в свете синергетической теории ин-

формации // Научный журнал КубГАУ. 2009. № 03(47). [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>.

11. Сороко Э.М. Структурная гармония систем. Минск. Наука и техника; 1984. 264 с.
12. Морозов О.В., Васильев М.А. Количественный анализ федеративных государств по показателям структурной неоднородности // Федерализм. 2018. № 3 (91). С. 120–142.
13. Бирюков А.Г. К вопросу о стимулировании инвестиций в субъектах Российской Федерации как элементе межбюджетных отношений // Власть. 2011. № 3.
14. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005
15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
16. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
17. Проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере государственных (муниципальных) заимствований, управления государственным (муниципальным) долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации» // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7>.

References

1. The Constitution of the Russian Federation. Meeting of the legislation of the Russian Federation, 08.04.2014, No. 31, Art. 4398. (In Russ.)
2. The concept of reforming intergovernmental relations in the Russian Federation in 1999–2001. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation of July 30; 1998 No. 862. (In Russ.)
- 3 The program for the development of fiscal federalism in the Russian Federation for the period up to 2005. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation of August 15, 2001 No. 584. (In Russ.)

4. The spatial development strategy of the Russian Federation for the period until 2025. Approved by Order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 No. 207-r. (In Russ.)
5. Goreglyad V.P. Lessons of fiscal federalism: 20 years of reform. Federalizm = Federalism. 2016; 1 (81): 91–106. (In Russ.)
6. Galukhin A.V. Financial stability of the revenue base of regional budgets: state and assessment of the effectiveness of its management. Federalizm = Federalism. 2015; 2 (78): 151–162. (In Russ.)
7. Rutkovskaya N.S. Reform of inter-budget relations in the Russian Federation: main directions, problems and prospects. Istoricheskiye, filosofskiyе,

politicheskiye i yuridicheskiye nauki, kul'turologiya i iskusstvovedeniye. Voprosy teorii i praktiki = Historical, philosophical, political and legal sciences, cultural studies and art history. Questions of theory and practice. Tambov: Diploma. 2011; 7 (13): Part II: 196-199. (In Russ.)

8. Karavayeva I.V. Budget policy as a factor in the formation of risks of socio-economic development of Russia. *Federalizm = Federalism*. 2018; 3 (91): 47-62. (In Russ.)

9. Maslikhina V.YU. The permissible level of interregional inequality in Russia. *Vestnik Privolzhskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta = Bulletin of the Volga State Technological University*. 2014; 4 (23): 15-22. (In Russ.)

10. Vyatkin V.B. Chaos and the order of discrete systems in the light of the synergetic theory of information. *Scientific journal KubSAU*. 2009; 03(47). [Internet]. Available from: <http://ej.kubagro.ru/2009/03/pdf/08.pdf>. (In Russ.)

11. Soroko E.M. Structural harmony of systems. Minsk. Nauka i tekhnika = Science and Technology; 1984. 264 p. (In Russ.)

12. Morozov O.V., Vasil'yev M.A. A quantitative analysis of federal states in terms of structural heterogeneity. *Federalizm = Federalism*. 2018; 3 (91): 120-142. (In Russ.)

13. Biryukov A.G. On the issue of stimulating investment in the constituent entities of the Russian Federation as an element of inter-budget relations. *Vlast' = Power*. 2011; 3. (In Russ.)

14. Federal Law of 06.10.1999 No. 184-ФЗ (as amended on 05.01.2019) "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 10.18.1999. No. 42. Article 5005. (In Russ.)

15. Federal Law dated 06.10.2003 No. 131-ФЗ (as amended on 05.01.2019, as amended on 07.03.2019) «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation» No. 131-FZ of October 6, 2003. Meeting of the legislation of the Russian Federation. «06.10.2003. N 40. Article 3822. (In Russ.)

16. "Budget Code of the Russian Federation" dated 07.31.1998 No. 145-ФЗ (as amended on 06.06.2019). Meeting of the legislation of the Russian Federation. 08/03/1998. No. 31. Article 3823. (In Russ.)

17. The draft federal law "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and the recognition of certain provisions of legislative acts of the Russian Federation as invalidating with a view to improving legal regulation of relations in the field of state (municipal) borrowings, management of state (municipal) debt and state financial assets of the Russian Federation «Official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. [Internet]. Available from: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/609452-7>. (In Russ.)

Сведения об авторах

Олег Викторович Морозов

к.ф.н., руководитель научной школы «Высшая школа публичной политики»
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия
Эл. почта: moleg566@gmail.com

Алексей Геннадьевич Бирюков

к.э.н., помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Эл. почта: Juicer@mail.ru

Михаил Аркадиевич Васильев

Заместитель руководителя научной школы «Высшая школа публичной политики»
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва, Россия
Эл. почта: vma9852707439@yandex.ru

Information about the authors

Oleg V. Morozov

Cand. Sci. (Philosophy), Head of Higher School of Public Policy
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia
E-mail: moleg566@gmail.com

Aleksey G. Biryukov

Cand. Sci. (Economics), Assistant to the Deputy of the state Duma of Federal Assembly of Russian Federation
E-mail: Juicer@mail.ru

Mikhail A. Vasiliev

Deputy Head of the Higher School of Public Policy
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia
E-mail: vma9852707439@yandex.ru