JEL: H60, H71, R51

УДК 336+332

DOI: [10.14530/se.2019.1.132-156](https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156)

«Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации

Р.С. Афанасьев, Л.Н. Богданов, Р.В. Гулидов, С.Н. Леонов

Афанасьев Роман Сергеевич

кандидат экономических наук, руководитель Центра межбюджетных отношений
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Настасьинский переулок, 3, стр. 2, Москва, Россия, 127006

E-mail: afanasev@nifi.ru

ORCID: 0000-0002-0728-2704

Богданов Леонид Николаевич

старший научный сотрудник Центра межбюджетных отношений
Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Настасьинский переулок, 3, стр. 2, Москва, Россия, 127006

E-mail: lbogdanov@nifi.ru

ORCID: 0000-0003-3957-1655

Гулидов Руслан Витальевич

кандидат экономических наук, первый заместитель директора
Федеральное автономное научное учреждение «Восточный центр государственного планирования» Минвостокразвития России, ул. Льва Толстого, 8, Хабаровск, Россия, 680000

E-mail: r.gulidov@vostokgosplan.ru

ORCID: 0000-0002-1542-4901

Леонов Сергей Николаевич

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042

E-mail: leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436

Аннотация. Рассмотрена предлагаемая Правительством РФ методика распределения дотаций субъектам РФ из федерального бюджета на основе расчета «модельного» бюджета. Анализируются реальные последствия внедрения механизма перераспределения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременным уточнением методики увеличения выделяемых дотаций наименее обеспеченным регионам для реализации двух декларируемых разработчиками новой методики целей: 1) обеспечение равного доступа граждан к реализации их конституционных прав, 2) сокращение нагрузки на федеральный бюджет и снижение уровня дотационности бюджетов субъектов РФ. Анализ последствий

перехода к распределению дотаций на основе «модельного» бюджета проводится на примере дальневосточных субъектов РФ. Выявлены позитивные и негативные стороны перехода на «модельный» бюджет для дальневосточных регионов. Приведена оценка расхождений между размером бюджетных расходов и расчетной потребностью в бюджетных ассигнованиях в случае использования методики «модельного» бюджета. Показана необходимость полного учета удорожающих факторов и коэффициентов при расчете «модельных» бюджетов для субъектов РФ с учетом численности населения и особенностей нормативов транспортных затрат в сметах на содержание учреждений, обеспечивающих доступ граждан к реализации их конституционных прав, учитывая при этом особенности транспортной сети каждого субъекта РФ. Обоснована гипотеза о том, что «модельный» бюджет должен формироваться на основе нормативов финансовых затрат, которые требуются на выполнение полномочий конкретного субъекта РФ. Показано, что в противном случае региональные бюджеты будут формироваться исходя из фактически сложившихся средних по России расходов на выполнение тех или иных полномочий, что приведет при переходе на «модельный» бюджет к резкому изменению системы межбюджетных потоков, в результате которого произойдет фактическое перераспределение средств от северных и дальневосточных регионов к другим субъектам РФ.

Ключевые слова: «модельный» бюджет, бюджетные трансферты, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, межбюджетные отношения, субъект РФ, Дальневосточный федеральный округ, Российская Федерация

Для цитирования: Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н., Гулидов Р.В., Леонов С.Н. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 132–156. DOI: [10.14530/se.2019.1.132-156](https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156).

‘Model’ Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects

R.S. Afanasyev, L.N. Bogdanov, R.V. Gulidov, S.N. Leonov

Roman Sergeyevich Afanasyev

Candidate of Economics, Director of the Center of Interbudgetary Relations
Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 3 Nastasyinsky Lane, p. 2, Moscow, Russia, 127006
E-mail: afanasev@nifi.ru
ORCID: 0000-0002-0728-2704

Leonid Nikolayevich Bogdanov

Senior Research Fellow, Center of Interbudgetary Relations
Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, 3 Nastasyinsky Lane, p. 2, Moscow, Russia, 127006
E-mail: lbogdanov@nifi.ru
ORCID: 0000-0003-3957-1655

Ruslan Vitalyevich Gulidov

Candidate of Economics, Deputy Director

Federal Scientific Institution 'Eastern Center of State Planning' Ministry of Eastern Development of the Russian Federation, 8 L'va Tolstogo Street, Khabarovsk, Russia, 680000

E-mail: r.gulidov@vostokgosplan.ru

ORCID: 0000-0002-1542-4901

Sergey Nikolaevich Leonov

Doctor of Economics, Chief Researcher

Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042

E-mail: leonov@ecrin.ru

ORCID: 0000-0001-6936-5436

Abstract. The article studies the proposed method of distribution of subsidies among the subjects of the Russian Federation based on the calculations of 'model' budget. The authors analyzed the real consequences of the mechanism of redistribution of total subsidies aimed at equalizing the budgetary security and clarified the method of increasing the subsidies to the least secure regions to realize two goals: 1) provide equal access to constitutional rights to all the citizens; 2) limit the burden on federal budget and decrease the level of subsidies to the federal subjects of Russia. The analysis of consequences of using 'model' budget was based on the Far Eastern subjects of Russia. There are positive and negative sides to changing to the 'model' budget method for the Far East. In case of using the 'model' budget there is a discrepancy between budget expenses and estimated demand for subsidies. It is necessary to fully account for appreciation factors and coefficients, population numbers and the specifics of transportation expenses of institutions that provide the access to constitutional rights, including the specifics of transport network of every federal subject. The hypothesis is that the 'model' budget has to be based on the norms of financial expenses required to carry out the authority by a particular subject. Otherwise the regional budgets will be based on the current actual average expenses, which will lead to the transfer of budgetary means from the northern and Far Eastern subjects to the others.

Keywords: 'model' budget, budget transfers, subsidies on equalizing the budgetary security, inter-budget relations, subject of the Russian Federation, Far Eastern Federal District, Russian Federation

For citation: Afanasyev R.S., Bogdanov L.N., Gulidov R.V., Leonov S.N. 'Model' Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15. no. 1, pp. 132–156. DOI: [10.14530/se.2019.1.132-156](https://doi.org/10.14530/se.2019.1.132-156). (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы сбалансированности бюджетов субъектов РФ, величины средств, распределяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности, находятся в центре внимания специалистов в области межбюджетных отношений со дня образования современной России. Рассмотрению этих проблем, включая особенности межбюджетных отношений в условиях российского федерализма, отличающегося высоким уровнем дифференциации финансового состояния регионов, а также вариантов пересмотра существующих

межбюджетных отношений и изменения вектора бюджетной политики, посвящено значительное число работ (Белов, 2012; Леонов, 1994; Россия..., 1993; Пешина, 2015; Сорокина, 2015; Казанцева, Леонов, 2006; Климанов, 2018; Кудрин, Соколов, 2017; Михайлова, Сафина, 2017; Мысляева, Науменко, 2017).

Результатом проводившейся в 2017–2018 гг. работы по оптимизации распределения трансфертов, предоставляемых региональным бюджетам из федерального бюджета, и повышению прозрачности и предсказуемости процесса распределения федеральных трансфертов бюджетам нижестоящего уровня явилось предложение о формировании «модельных» бюджетов субъектов РФ на основе уточнения методики распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

При этом декларируются две цели пересмотра методики и перехода к «модельному» бюджету. Во-первых, обеспечение равного доступа граждан к реализации их конституционных прав и, во-вторых, сокращение нагрузки на федеральный бюджет и снижение уровня дотационности бюджетов субъектов РФ (Вступительное..., 2018). Предлагается достичь эти цели изменением механизма на основе уточнения методики перераспределения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Следует отметить, что подходы, по которым федеральная власть распределяет дотации регионам, меняются достаточно часто, а действующая с 2018 г. методика дотирования регионов является уже одиннадцатой по счету (Как распределяются..., 2018), тем не менее общая суть подхода не меняется. В основе расчета дотаций лежит так называемая финансовая обеспеченность региона на душу населения, предусматривающая, что в бюджете субъекта РФ должна быть заложена определенная минимальная сумма средств на каждого проживающего. В этой связи в настоящее время основными являются два вопроса – какая сумма закладывается в основание расчетов и насколько реалистична практика разработки «модельного» бюджета.

В данной статье анализируются последствия для дальневосточных субъектов РФ¹ при переходе к распределению дотаций на основе «модельных» бюджетов.

¹ Согласно Указу Президента РФ от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849», с 3 ноября 2018 г. в состав Дальневосточного федерального округа дополнительно включены Республика Бурятия и Забайкальский край. В данной статье проблемы межбюджетных отношений субъектов Федерации рассматриваются на примере девяти «старых» дальневосточных субъектов Федерации: Республика Саха (Якутия), Камчатский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Сахалинская и Магаданская области, Еврейская автономная область (ЕАО) и Чукотский автономный округ (ЧАО).

СЛОЖИВШАЯСЯ СИСТЕМА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ

До 2017 г. система распределения дотаций из федерального бюджета была построена следующим образом:

- определялся расчетный уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций, который зависел от индекса налогового потенциала (оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта РФ) (Методика..., 2017, пункты 2, 3) и от индекса бюджетных расходов (ИБР), представляющего собой оценку расходов консолидированного бюджета субъекта РФ по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемую с учетом объективных региональных факторов и условий (Методика..., 2017, пункт 4);

- общий объем дотаций определялся исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ;

- минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций определялся как «среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности» (Методика..., 2017, пункт 1).

В качестве объективных региональных факторов и условий в ИБР учитывается влияние следующих удорожающих факторов (Методика..., 2017, Приложение № 2):

- уровень дифференциации заработной платы в субъекте РФ (районный коэффициент к заработной плате, средневзвешенные территориальные надбавки к заработной плате, расчетная надбавка для компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска, а также коэффициент расселения населения по субъекту РФ, отражающий удельный вес населения, проживающего в малых населенных пунктах) (удельный вес расходов на оплату труда принимается равным 55%);

- уровень цен, который учитывает стоимость фиксированного набора товаров и услуг, коэффициент транспортной доступности (исходя из плотности транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием), а также доли населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах) и долю населения в нетрудоспособном возрасте (удельный вес 35%);

• расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), учитывающие стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр жилья с учетом капитального ремонта и коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан (удельный вес 10%).

Географические и экономические особенности дальневосточных субъектов РФ, обуславливающие наличие ряда удорожающих факторов, определяли превышение значений ИБР во всех регионах Дальнего Востока по сравнению со среднероссийскими значениями (табл. 1).

Таблица 1

**Дотационность бюджетов и бюджетная обеспеченность
дальневосточных субъектов РФ в 2017 г.**

Субъект РФ	Доля дотаций в доходной части бюджетов, %	Расчетная бюджетная обеспеченность, индекс	Индекс бюджетных расходов
РФ	–	1,0	1,0
ДФО в среднем	17		
ЧАО	32	0,711	13,0
ЕАО	17	0,699	1,3
Магаданская область	14	0,754	4,8
Амурская область	7	0,819	1,3
Хабаровский край	6	0,853	1,4
Республика Саха (Якутия)	18	0,647	4,5
Камчатский край	49	0,667	5,3
Приморский край	7	0,778	1,2
Сахалинская область	0	1,538	2,1

Источники: рассчитаны авторами по: Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации / Федеральное казначейство. 2017. URL: <http://www.goskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: декабрь 2018); Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов / Министерство финансов Российской Федерации. 2017. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2017_2019/ (дата обращения: декабрь 2018).

Высокий уровень дотационности бюджетов дальневосточных регионов формировался на протяжении десятилетий и отражает как суровые природно-климатические условия, так и ограниченность их налоговой базы. Именно поэтому дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности всегда играли важную роль в формировании бюджетов регионов Дальнего Востока. Как видно из данных таблицы 1, в среднем за 2017 г. дотации составляли 17% доходов бюджетов дальневосточных регионов (в Камчатском крае – 49%, в ЧАО – 32, в Республике Саха (Якутия) – 18%).

По показателю среднего индекса бюджетных расходов за 2008–2018 гг. практически все регионы Дальнего Востока относятся к числу российских

регионов с высоким ИБР, а ЧАО, Камчатский край, Магаданская область и Республика Саха (Якутия) находятся в пятерке регионов с самым высоким ИБР (рис. 1).

После 2017 г. началась деформация системы распределения дотаций, которая связана, прежде всего, с изменением методологического подхода к самой системе межбюджетных трансфертов в РФ.

Традиционно роль межбюджетных трансфертов рассматривается в рамках трех подходов (Intergovernmental..., 2007, pp. 57–64). Первый подход основан на рассмотрении межбюджетных трансфертов в качестве инструментов сокращения бюджетного разрыва, обеспечения вертикальной сбалансированности бюджетной системы. Особенностью второго подхода является акцент на выравнивание доступа к общественным благам с учетом объективных различий в стоимости рабочей силы, транспортных расходах, плотности населения и т. д. Третий подход заключается в рассмотрении трансфертов в качестве механизма реализации общенациональных приоритетов, а также гармонизации региональной налоговой и бюджетной политики.

Описанная выше система распределения трансфертов в РФ, отраженная в Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. (Программа..., 2013), была идеологически основана на первых двух подходах. Инструментально основным средством достижения обеспечения вертикальной сбалансированности и выравнивания доступа к общественным благам до настоящего времени являются дотации, доля которых в общей сумме трансфертов из федерального бюджета увеличивалась в течение последнего десятилетия (с 35% в 2008 г. до 45,5% в 2017 г.¹). Применительно к регионам Дальнего Востока именно дотации позволяли надеяться на реализацию политического приоритета обеспечения «к 2025 году роста показателей социального развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, до уровня выше средних значений по Российской Федерации»².

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ дотации из федерального бюджета предоставляются «на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования»³, то есть ответствен-

¹ Рассчитано авторами по: Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации / Федеральное казначейство. 2018. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/> (дата обращения: декабрь 2018); Ежегодная информация об исполнении федерального бюджета / Минфин России. 2018. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=80041 (дата обращения: декабрь 2018).

² Поручение Президента РФ от 27 сентября 2017 г. № Пр-1968 (подпункт «к» пункта 1).

³ Бюджетный кодекс РФ (в ред. федерального закона от 18.07.2017 № 172-ФЗ).

ность за их использование по направлениям целиком возлагается на сами регионы. Однако к настоящему времени ситуация существенно изменилась, и основные изменения связаны с уменьшением степени финансовой самостоятельности регионов и приданием дотациям новых функций. В частности, такой вид дотаций, как дотация на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ, предоставлялась в целях компенсации сокращения доходов или увеличения расходов субфедеральных бюджетов, возникших в результате решения федерального центра (т. е. для увеличения вертикальной сбалансированности в краткосрочном периоде), к настоящему времени в эту дотацию стали включаться разнонаправленные трансферты, например, дотации на стимулирование повышения налогового потенциала.

Фактически с 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности превратились в обусловленный трансферт (Голованова Н.В., 2018; Климанов, Коротких, 2018), поскольку субъектам РФ, получающим дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, было предписано заключать с Министерством финансов Российской Федерации специальные соглашения, включающие обязательства регионов по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта РФ и рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, а также обязательства по обеспечению достижения ряда показателей экономического развития субъекта РФ (всего 9 обязательств)¹. Начиная с 2018 г. перечень таких встречных обязательств был существенно расширен и сейчас включает в себя 12 обязательств для всех субъектов РФ, а также дополнительно 4 обязательства для высокодотационных регионов².

Таким образом, с 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности стали использоваться не только как инструмент обеспечения вертикальной сбалансированности и выравнивания доступа к общественным благам с учетом объективных региональных различий, но и как инструмент реализации общенациональных приоритетов, гармонизации региональной налоговой и бюджетной политики, а также как инструмент контроля за структурой расходов бюджетов субъектов РФ. Из элемента

¹ О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений: постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506.

² О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 декабря 2017 г. № 1701.

межбюджетных трансфертов, предоставляемых на безвозмездной и безвозвратной основе, дотации превратились в инструмент регламентации и контроля за структурой расходов региональных бюджетов. Это вполне соответствует идеологии «модельных» бюджетов, основной задачей введения которых как раз и является сокращение нагрузки на федеральный бюджет и снижение уровня дотационности бюджетов субъектов РФ за счет модификации механизма перераспределения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременным уточнением методики увеличения выделяемых дотаций наименее обеспеченным регионам (Вступительное..., 2018).

СУТЬ «МОДЕЛЬНОГО» ПОДХОДА К ФОРМИРОВАНИЮ БЮДЖЕТА

Новый, применяемый с 2017 г., подход к распределению дотаций, получивший название «модельный» бюджет, формально сохраняя подходы, заложенные в Методике 2004 г. (Методика..., 2017), дополняет их новыми критериями, которые включают:

- инвентаризацию существующих расходных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, учитываемых при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее – расходные полномочия) (Методика..., 2017, Приложение № 4);
- привязку первоочередных расходных обязательств к 22 «отраслевым» укрупненным группам расходов¹;
- расчет среднего для РФ объема расходов по каждой группе полномочий и корректировку этого объема с помощью ряда коэффициентов с целью его превращения в «модельный» бюджет.

В 2017 г. инвентаризация расходных полномочий и определение минимального бюджета по субъектам Российской Федерации была проведена Минфином России по следующей схеме (Основные..., 2018; Подходы..., 2017):

1 этап. Определение среднероссийского показателя по каждой группе расходных обязательств. При этом учитывались как первоочередные рас-

¹ Первоочередные расходные обязательства – расходные обязательства субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, а также перечень вопросов местного значения и полномочий по их решению – сгруппированы в 22 «отраслевые» укрупненные группы полномочий (содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления; сельское хозяйство; дорожная деятельность; транспортное обслуживание; образование; культура; здравоохранение; взносы на обязательное медицинское страхование за неработающее население; социальная поддержка населения; физкультура и спорт; тушение пожаров, за исключением лесных пожаров и т. п.).

ходные обязательства, сгруппированные в 22 «отраслевые» укрупненные группы полномочий, так и непервоочередные расходные обязательства¹. Средний объем расходов на финансирование «отраслевых» групп полномочий при этом рассчитывался без учета 5 наиболее и 10 наименее обеспеченных регионов.

2 этап. Определение индивидуальных факторов, определяющих стоимость расходных обязательств. В качестве таких факторов рассматривались: численность населения, численность контингента (получатели бюджетных услуг), объем продукции сельского хозяйства, площадь территории.

3 этап. Использование корректирующих коэффициентов стоимости расходных обязательств. В качестве корректирующих коэффициентов применялись: уровень средней зарплаты в экономике, прожиточный минимум, коэффициент расселения, стоимость фиксированного набора товаров, работ, услуг, коэффициент транспортной доступности, отношение стоимости жилья за 1 м² к среднероссийскому уровню.

4 этап. Доведение минимальных расходов в отраслях социальной сферы до среднего уровня. Доведение объемов финансирования до среднего значения производилось в отношении расходов на образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт, а также расходов на социальное обеспечение.

5 этап. Принятие отдельных расходов на уровне фактических значений (оплата взносов на ОМС за неработающее население, привлечение долговых обязательств, полномочия в сфере осуществления дорожной деятельности).

6 этап. Определение минимального объема расходов по каждому расходному обязательству.

7 этап. Определение объема минимального бюджета по субъектам РФ и его использование в межбюджетных отношениях в качестве «модельного» бюджета.

Новые критерии, применяемые в рамках «модельного» бюджета, коренным образом изменяют принципы распределения дотаций, поскольку вместо объективных удорожающих условий и налогового потенциала той или иной территории при распределении дотаций начинает применяться оценка расходных полномочий региональных и местных органов власти.

Как представляется, главная проблема перехода на идеологию «модель-

¹ Непервоочередные расходные обязательства – расходные обязательства, установленные нормативными актами субъекта РФ по предметам ведения субъекта РФ; сверхнормативное финансирование федеральных полномочий, дополнительные меры социальной поддержки населения.

ного» бюджета состоит в том, что «модельный» бюджет учитывает не нормативные финансовые затраты, требующиеся на выполнение полномочий субъекта РФ, что должно следовать из его названия, а ориентируется, как видно из вышеизложенного, на фактически сложившиеся средние по России расходы регионов на те или иные полномочия. Именно в этом заложено серьезное методологическое противоречие, поскольку неполный средний уровень обеспечения полномочий, сложившийся к настоящему времени по стране, при реализации «модельного» подхода к формированию бюджета начинает приниматься за норму.

Проанализируем предложенную Минфином РФ методику (Основные..., 2018; Подходы..., 2017), пытаясь ответить на вопрос – какие субъекты РФ по уровню бюджетных расходов близки к «модельным», а какие значительно отличаются от них, используя материалы, представленные Минфином России в Совет Федерации (Роль..., 2018). Выделим 4 группы регионов, отличающиеся соотношением «модельных» и фактических расходов бюджета (табл. 2).

Таблица 2

**Группировка субъектов РФ
по соотношению фактических и «модельных» расходов**

Группа	Регионы с максимальным и минимальным соотношением фактических и «модельных» расходов, %	Положение регионов группы с точки зрения выделения дотаций из федерального бюджета
I (13 регионов)	Сахалинская обл. (337,1) Самарская обл. (107,3)	Фактические расходы покрываются бюджетными доходами. Не получают дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности
II (38 регионов)	Севастополь (190,2) Ростовская обл. (103,3)	Фактические расходы существенно выше «модельных» и частично финансируются за счет дотаций из федерального бюджета
III (19 регионов)	Томская обл. (102,5) Саратовская обл. (97,2)	Расходы близки к «модельным». Частично покрываются за счет федеральных дотаций
IV (14 регионов)	Республика Бурятия (96,4) Алтайский край (89,4)	Регионы с существенным отставанием фактических расходов от «модельных» даже при наличии дотаций на выравнивание

Источник: составлено по (Роль..., 2018, с. 75–77).

I группу сформировали нефтегазодобывающие регионы (Сахалинская область, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ненецкий автономные округа, Татарстан и Тюменская область), а также высокоразвитые субъекты РФ (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Калужская, Свердловская и Самарская области), не получающие дотаций из федераль-

ного бюджета. Расходы у всех регионов этой группы превышают модельные от 3,4 раза (Сахалинская область) до 1,07 раза (Самарская область), но эти регионы обладают достаточным объемом собственных доходов, чтобы покрывать собственные расходы без федеральных дотаций.

Регионы, сформировавшие II–IV группы, распределены по группам в зависимости от отношения фактических расходов к «модельным» расчетным расходам и с учетом выделяемых дотаций из федерального бюджета.

Фактические расходы регионов II группы превышают «модельные» более чем на 3 п. п. и частично компенсируются федеральными дотациями. В эту группу входит большинство дальневосточных субъектов РФ: ЧАО (155,3), Магаданская область (148,6), Республика Саха (Якутия) (138), Камчатский край (132,7), ЕАО (116,8), Хабаровский край (116,7).

Расходы регионов III группы близки к декларируемым Минфином РФ необходимым («модельным») расходам, отклоняясь от них не более чем на 3 п. п.¹ и при этом частично покрываются за счет дотаций. В этой группе из числа дальневосточных регионов находится Амурская область (101,4).

Реальные расходы регионов IV группы недостаточны в сравнении с «модельными», даже при наличии дотаций на их выравнивание. Из числа дальневосточных субъектов РФ в эту группу входит Приморский край (94,1).

В качестве «базовых», таким образом, приняты бюджетные расходы регионов III группы, для которых фактические расходы полностью покрываются «модельными» при минимальном уровне дотаций на выравнивание бюджетов. Ядро этой группы составляют 5 отнюдь не богатых, если не сказать бедных, субъектов РФ, которые имеют близкий к 100% показатель: Амурская (101,4), Владимирская (101,0), Ульяновская (100,5), Вологодская (100,3) и Курганская (100,2) области. То есть на все субъекты РФ, которые получают дотации из федерального бюджета и не имеют возможности без дотаций сбалансировать расходную и доходную части своих бюджетов, а это 71 регион, предполагается распространить уровень расходов, характерный для 19 «бедных» регионов. При этом условно «выиграют» 14 регионов IV группы, но условно «проиграют» 38 регионов II группы. Следовательно, идеология «модельного» бюджета – «всеобщее равенство в бедности». При этом среди «проигравших» оказываются 6 из 9 дальневосточных субъектов РФ, которые погружаются в зону «бюджетной бедности» вопреки провозглашаемому национальному приоритету Дальнего Востока, который, прежде всего, касается уровня обеспечения общественными благами и общего качества жизни.

¹ Разница в 3 п. п., как основа группировки, позволяет нивелировать возможную погрешность, возникающую при расчетах.

Рис. 2. Группировка субъектов РФ по отношению фактических бюджетных расходов к модельным¹

¹ Схема выполнена В.Д. Хижняком.

Гораздо логичнее было выбрать в качестве базы некоторое нормированное значение на основе показателей фактических расходов регионов II группы, но при этом, конечно, главная цель перехода к «модельному» бюджету, которая, судя по выбору «базы», заключается вовсе не в «равном доступе», а в снижении расходов федерального бюджета на дотации, не достигается.

В целом группировка субъектов РФ по соотношению фактических бюджетных и «модельных» расходов показана на картосхеме (рис. 2).

ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЯ ОБЪЕМОВ ДОТАЦИЙ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫМ СУБЪЕКТАМ РФ ПРИ ПЕРЕХОДЕ НА «МОДЕЛЬНЫЙ» БЮДЖЕТ

С 2017 г. модификации системы перераспределения дотаций в соответствии с подходом «модельного» бюджета носят ограниченный характер: «объем дотаций по результатам инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не может превышать 30% объема дотаций в текущем году» (Методика..., 2017, Приложение № 4, пункт 6). Активно обсуждаются варианты дальнейшего развития этой новации, имея в виду увеличение доли дотаций по результатам инвентаризации расходных полномочий от 50 до 100% всего их объема (Вступительное..., 2018).

Представленные Минфином России варианты расчетов возможного изменения объемов дотаций из федерального бюджета, поступающих в бюджеты дальневосточных субъектов РФ, показывают, что распределение по результатам инвентаризации расходных полномочий уже 50% дотаций значительно повлияет на региональные бюджеты (табл. 3). Наиболее масштабные изменения возможны при 100% переходе на распределение дотаций в соответствии с принципами «модельного» бюджета. При этом общее сокращение дотаций регионам Дальнего Востока составит 81 млрд руб., или в среднем 13% от общего объема годовых доходов их бюджетов. Причем ЧАО, Магаданская область и Хабаровский край будут полностью лишены дотаций, которые сегодня составляют в бюджетах указанных регионов 32, 14 и 6% доходов соответственно (табл. 3).

Основной причиной масштабного сокращения дотаций регионам Дальнего Востока при переходе на распределение дотаций по «модельному» бюджету явится то, что новая методика, в отличие от ранее существовавшей, не обеспечивает учета основных факторов, влияющих на объем затрат в северных и дальневосточных регионах. Наиболее ярко это

проявляется при анализе характера учета затрат, связанных с обеспечением условий проживания населения и уровня оплаты труда в различных регионах.

Таблица 3

**Прогнозируемые последствия перехода на «модельный» бюджет
для дальневосточных субъектов РФ**

Субъект РФ	Фактические доходы за 2017, млрд руб.	Утвержденная дотация на 2018, млрд руб.**	Изменение дотации при переходе на «модельный» бюджет на 50%			Изменение дотации при полном переходе на «модельный» бюджет		
			млрд руб.	% от дотации 2018	% от фактических доходов 2017	млрд руб.	% от дотации 2018	% от фактических доходов 2017
ДФО*	646,73	118,83	-2,79	-2	-0,4	-80,97	-68	-13
Республика Саха (Якутия)	203,27	43,94	4,38	10	2,2	-41,7	-95	-21
Камчатский край	75,77	39,36	-2,54	-6	-3,4	-15,57	-40	-21
Приморский край	123,78	8,52	1,29	15	1	0,07	1	0
Хабаровский край	109,97	6,77	-1,50	-22	-1,4	-6,77	-100	-6
Амурская область	58,10	3,60	0,17	5	0,3	-2,97	-80	-5
Магаданская область	35,07	4,98	-2,17	-44	-6,2	-4,98	-100	-14
ЕАО	10,62	1,89	-0,2	-10	-1,9	0,64	34	6
ЧАО	30,16	9,77	-2,22	-23	-7,4	-9,77	-100	-32

Примечания: * Сахалинская область исключена из расчета как регион, не получающий дотацию; ** при распределении дотаций на 2018 г. для регионов ДФО установлено ограничение по снижению дотаций – не более чем на 5% по отношению к 2017 г., что сохранило 4 млрд руб.

Источник: составлено по: Основные..., 2018.

Обратим особое внимание на специфику применения в вышеуказанной Методике коэффициента расселения населения по субъекту РФ. Коэффициент расселения населения согласно Методике рассчитывается по субъекту РФ как отношение удельного веса населения, проживающего в населенных пунктах с численностью постоянного населения до 500 человек, в численности постоянного населения субъекта РФ на конец последнего отчетного года и удельного веса населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек, в численности постоянного населения в среднем по субъектам РФ на конец последнего отчетного года. Но при этом показатель «численность населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек», используется по состоянию на 1 января 2011 г., что приводит к искусственному занижению числа мелких населенных пунктов (например, в Забайкальском крае количество

мелких населенных пунктов к 2017 г. объективно увеличилось на 4,4% в связи со снижением общей численности населения региона после 2011 г. на 27,2 тыс. чел.), что никак не учитывается при расчете дотаций (Содномова, Чикичева, 2018, с. 135–136).

Особенно существенно это для дальневосточных субъектов РФ, которые характеризуются высокой дисперсией размещения населения, сконцентрированного или в южных районах субъектов РФ, или в столичных агломерациях, а вся остальная территория представлена малочисленными сельскими населенными пунктами (Демьяненко, Прокапало, 2018; Леонов и др., 2006), в которых необходимо организовать предоставление основных государственных и муниципальных услуг.

Занижение доли населения, проживающего в малых населенных пунктах, приводит при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к снижению коэффициента расселения. При этом не принимается во внимание, что указанная небольшая доля населения региона проживает в многочисленных мелких населенных пунктах с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга.

Например, в ДФО есть населенные пункты, входящие в состав сельских поселений с численностью менее 100 человек и удаленные от центра сельского поселения на 150 км, что, естественно, приводит к удорожанию стоимости услуг, так как в каждом населенном пункте необходимо создать и содержать учреждения культуры, образования, медобслуживания, спортивную инфраструктуру и пр. (Минакир, 2006). При этом с точки зрения усредненных нормативов затраты оказываются завышенными. Например, в Камчатском крае из 122 общеобразовательных школ 60 относятся к сельским малокомплектным школам (Роль..., 2018, с. 13), в Забайкальской крае из 601 школы больше половины (318 школ) являются малокомплектными, причем 37 школ находятся в труднодоступных, отдаленных и приграничных местностях (Содномова, Чикичева, 2018, с. 136). Наполняемость классов-комплектов в большинстве дальневосточных сельских школ крайне низкая, что связано с плотностью населения, территориальным расположением образовательных учреждений в сельской местности, и возможностей для изменения ситуации в настоящее время не существует.

На Севере Дальнего Востока нет железных дорог, зачастую отсутствует и надежное автомобильное сообщение, поэтому невозможно оставить северные поселки, где в наличии только авиасообщение, без оказания социальных бюджетных услуг (Синтез..., 2011). Другими словами, на количество бюджетных учреждений, непосредственно воздействующих на величину бюджетных расходов, влияет не столько число населенных пунктов в регионе, сколько фактическое расстояние между ними. Следовательно,

необходимо учитывать коэффициенты транспортной доступности населенных мест, а сам расчет «модельного» бюджета должен учитывать удорожающие факторы в отношении каждого населенного пункта и численности граждан, проживающих в нем. Именно низкая плотность населения и ограниченная транспортная доступность, формирующие повышенные расходы на содержание сети социальных учреждений, недооцениваются при расчетах «модельного» бюджета.

Игнорируется «модельным» бюджетом также реальная территориальная дифференциация стоимости фиксированного набора товаров и услуг. В расчетах принимаются данные о ценах на товары и услуги в региональной столице и 2–4 городах (поселках городского типа), что не позволяет учесть в «модельных» бюджетах дороговизну товаров и услуг в отдаленных населенных пунктах.

Крайне важно отметить, что для регионов Дальнего Востока «модельный» бюджет не учитывает установленные федеральным законодательством северные льготы и гарантии, районные коэффициенты к заработной плате, ориентируясь только на фактически сложившийся средний уровень заработной платы. В «модельных» расчетах в качестве коэффициента корректировки расходов на оплату труда используется показатель «отношение средней номинальной заработной платы в субъекте РФ к аналогичному показателю в среднем по РФ», но при этом исключаются из расчетов районные коэффициенты к заработной плате и надбавки, выплачиваемые в соответствии с федеральным законодательством. Это существенно занижает величину расходов на оплату труда по регионам Дальнего Востока (табл. 4), не говоря уже о том, что совершенно игнорирует смысл введения районных коэффициентов и надбавок для районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий и противоречит государственной политике по созданию условий для привлечения населения в труднодоступные районы с компенсацией повышенных расходов на жизнедеятельность.

При использовании «модельного» бюджета происходит сильная недооценка расходов на оплату труда по регионам Дальнего Востока: для ЧАО – в 3,2 раза, для Республики Саха (Якутия) – в 2,3 раза, для Камчатского края – в 2,1 раза, для Магаданской области – почти в 2 раза, для Амурской области – на 71,9 п. п., Хабаровского края – на 65,6, ЕАО – на 63,6 и Приморского края – на 53,5 п. п.

Учитывая, что в «традиционной» методике расходы на оплату труда, включая начисления на оплату труда и другие расходы, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, формировали 55% расходов, регионы Дальнего Востока существенно проигрывают при переходе на «модельный» бюджет.

Таблица 4

**Коэффициенты корректировки расходов на оплату труда:
действующая методика и «модельный» бюджет, 2018 г.**

Субъект РФ	Коэффициент в «действующей» методике, раз	Коэффициент в «модельном» бюджете, раз	Разница в значении коэффициентов, раз
1	2	3	4 = (2–3)
Республика Саха (Якутия)	3,851	1,533	2,32
Камчатский край	3,790	1,677	2,11
Приморский край	1,503	0,968	0,54
Хабаровский край	1,743	1,087	0,66
Амурская область	1,690	0,971	0,72
Магаданская область	3,945	1,974	1,97
Сахалинская область	2,945	1,737	1,21
ЕАО	1,533	0,897	0,64
ЧАО	5,470	2,282	3,19

Источники: Межбюджетные отношения / Минфин России. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/ (дата обращения: декабрь 2018); Среднемесячная начисленная номинальная и реальная заработная плата работников организаций / ФСТС. 2018. URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/ (дата обращения: декабрь 2018).

При этом представляется некорректным рассчитывать «модельные» расходы на оплату труда для регионов, в которых не установлены районные коэффициенты и надбавки, исходя из среднероссийского объема расходов на оплату труда, рассчитанного с учетом районных коэффициентов и надбавок. Для обеспечения корректности и сопоставимости расчетов необходимо при определении среднего показателя по России «очистить» заработную плату с начислениями от районного коэффициента и надбавок по всем субъектам РФ, где они установлены, а для регионов, где установлены районные коэффициенты и надбавки, применять их в качестве корректирующего коэффициента.

Кроме того, в «модельном» бюджете не учитываются нормативно обусловленные расходы на проезд к месту отдыха лиц, работающих в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненным к ним областях, один раз в 2 года за счет средств работодателя в пределах территории Российской Федерации¹. Работники бюджетной сферы также имеют на это право. Величина средств на эту государственную гарантию только по Камчатскому краю превышает 1,7 млрд руб., а по Дальнему Востоку в целом в 2017 г. составила 4,7 млрд руб. Однако эти средства не учитываются при расчете федеральных трансфертов.

¹ В соответствии с Законом Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и статьей 325 Трудового кодекса данные лица имеют право на оплату один раз в два года стоимости проезда и провоза багажа в пределах территории Российской Федерации к месту использования отпуска и обратно.

Поэтому в целях учета особенностей дальневосточных регионов при расчете «модельных» бюджетов следует предусматривать повышающий коэффициент по всем отраслям социальной сферы, применять коэффициенты дифференциации зарплаты к расходам на оплату труда, коэффициент транспортной доступности и рассчитывать расходы на транспортное обслуживание населения с учетом разделения на виды транспорта, что особенно важно для северных регионов, где авиационный транспорт часто является единственно возможным и крайне затратным.

Особо отметим, что так как «модельный» бюджет рассчитывается путем усреднения расходов с применением к ним различных коэффициентов, он не дает точной оценки достаточных объемов ресурсов, необходимых для полного исполнения полномочий органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Применение для определения «модельного» бюджета фактических объемов исполненных расходов не позволяет учесть расходные обязательства, не предусмотренные в текущих бюджетах, по причине отсутствия источников их финансирования. Практически это означает, что предложенный Министерством финансов РФ подход к расчету «модельных» бюджетов «замораживает» социальные расходы субъектов РФ на заниженном уровне, не учитывая необходимость реализации мероприятий, направленных на достижение показателей социально-экономического развития дальневосточных субъектов РФ, уровень которых должен превышать средние по России значения.

Даже с учетом того, что «модельный» бюджет на 2018 г. рассчитывался на основании данных реестров расходных обязательств за 2016 г., переход на предлагаемую новую методику расчетов дотаций приведет к масштабной «оптимизации» расходов региональных бюджетов. В целом для дальневосточных субъектов РФ переход на методологию расчета дотаций на основе «модельных» бюджетов будет означать необходимость сокращения расходных обязательств в среднем на 62,2%, а по отдельным регионам – и того больше (табл. 5). И это сокращение расходов в значительной мере связано не с объективным изменением социально-экономической и финансовой ситуации, а исключительно с изменением методики расчета выделения дотаций и с возникшими в связи с этим недоработками.

Вышеупомянутые недостатки новой методики могут проявить себя в самом близком будущем.

В соответствии с условиями соглашений, заключенных субъектами РФ с Минфином России при получении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 г., к 2020 г. регионы обязались:

1) провести «оптимизацию» расходов бюджета субъекта РФ, позволяющих обеспечить в полном объеме финансирование расходных обязательств

субъекта РФ без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности»;

2) если это невозможно, то сократить к 2020 г. расходы «до уровня расчетных объемов расходных обязательств бюджетов субъектов РФ и органов местного самоуправления, определенных в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в сопоставимых условиях)»¹.

Таблица 5

**Данные о фактических и «модельных» расходах
дальневосточных субъектов РФ**

Субъект РФ	Фактические расходы за 2018, консолидирован- ный бюджет, млн руб.	Прогноз на 2018 по «модельным расхо- дам» в условиях 2018, консолидированный бюджет, млн руб.	Превышение фак- тических расходов бюджета над «мо- дельными», %
1	2	3	$4 = (2 - 3) / 3 \cdot 100$
ДФО (по 8 регионам)	843 678,0	520 592,1	62,2
ЧАО	37 484,5	18 186,2	106,1
Магаданская область	43 446,6	23 464,4	85,2
Камчатский край	95 277,1	53 491,3	78,1
Республика Саха (Якутия)	263 183,9	155 105,4	69,7
ЕАО	15 024,9	10 428,9	44,1
Хабаровский край	156 822,0	93 357,4	68,0
Амурская область	78 229,9	52 607,2	48,7
Приморский край	154 209,1	113 951,3	35,3

Источники: составлено авторами по: данные Поручения Правительства РФ от 9.02.2018 № ДК-П13-684; Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации / Федеральное казначейство. 2017. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: декабрь 2018).

Выполнение этих соглашений без корректировки предлагаемой «модельной» методики распределения дотаций приведет к недовыделению (изъятию) части федеральных дотаций северным и дальневосточным субъектам РФ, что будет означать реальное сокращение бюджетных расходов либо увеличение государственного долга субъектов РФ, который для большинства из них и так стремится к критическим значениям. Этот вероятный результат вряд ли будет способствовать обеспечению задач роста общественного благосостояния и ускоренного развития Дальнего Востока, включая социальную и демографическую сферу.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 1701 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», пункт 2д.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новый «модельный» подход к формированию региональных бюджетов и распределению дотаций ориентируется не на объективные удорожающие условия и налоговый потенциал конкретной территории, а на оценку расходных полномочий региональных и местных органов власти, учитывая лишь фактически сложившиеся средние по России расходы регионов на те или иные полномочия. Недофинансирование расходных обязательств начинает приниматься за норму, а ориентация при расчете социальных бюджетных расходов на небогатые, если не сказать бедные регионы (Амурскую, Ульяновскую и Курскую области), показывает, что в идеологию «модельного» бюджета фактически закладывается идеология модели «всеобщего равенства в бедности».

Поскольку общий объем распределяемых в рамках межбюджетных отношений в Российской Федерации дотаций не зависит от дефицита «модельных» бюджетов и охватывает распределение прежнего объема средств, то при переходе на «модельный» бюджет произойдет фактическое перераспределение средств от одних дотационных регионов (преимущественно северных и дальневосточных) к другим регионам России. Прогнозируемое сокращение дотаций регионам Дальнего Востока может превысить 81 млрд руб., а недофинансирование расходных обязательств бюджетов субъектов РФ составить в среднем по ДФО 62,2%.

Поскольку «модельный» бюджет не является оценкой необходимого объема ресурсов для полного исполнения полномочий органов власти, производимое в результате применения технологии «модельного» бюджета усреднение фактических расходов может привести к консервации отставания регионов Дальнего Востока по тем направлениям расходов, которые недофинансировались. Проблемы возникают с недоучетом северных льгот и гарантий (4,7 млрд руб. ежегодно по дальневосточным субъектам РФ).

В процессе совершенствования механизма формирования «модельных» бюджетов для расчета объемов межбюджетных трансфертов целесообразно учесть ряд особенностей регионов Дальнего Востока:

- предусмотреть повышающий коэффициент по всем отраслям социальной сферы с учетом недопустимости снижения дотаций для регионов Дальнего Востока в целях обеспечения достижения значений показателей социального развития выше среднероссийского уровня в соответствии с поручением Президента РФ от 27 сентября 2017 г. № Пр-1968 (подпункт «к» пункта 1);
- предусмотреть возможно полный учет удорожающих факторов и ко-

эффициентов при расчете «модельных» бюджетов с учетом численности населения;

- обеспечить применение к расходам на оплату труда предусмотренного в существующей методике коэффициента дифференциации заработной платы в целях учета законодательно установленных гарантий по оплате труда (на основе выделения расходных обязательств регионов, связанных с предоставлением государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера, установленных Законом РФ № 4520-1 от 19 февраля 1993 г.).

Для обеспечения корректности и сопоставимости расчетов необходимо при определении среднего показателя по Российской Федерации «очистить» заработную плату с начислениями от районного коэффициента и надбавок по всем субъектам РФ, где они установлены, а для регионов, где установлены районные коэффициенты и надбавки, применять их в качестве корректирующего коэффициента.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Белов А.В. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. 188 с.
- Вступительное слово Дмитрия Медведева // Встреча с главами регионов в рамках Российского инвестиционного форума «Сочи-2018» / Правительство России. 2018. 16 февраля. URL: <http://government.ru/news/31397> (дата обращения: январь 2019).
- Голованова Н.В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. № 2. С. 24–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35.
- Демьяненко А.Н., Прокапало О.М. Экономическое пространство Дальнего Востока России: посткризисная динамика и экономическая безопасность // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 5. С. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25.
- Казанцева Т.В., Леонов С.Н. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ // Пространственная экономика. 2006. № 1. С. 29–43. DOI: 10.14530/se.2006.1.29-43.
- Как распределяются дотации регионам России в 2018 г. / BankiClub. 2018. URL: <https://bankiclub.ru/zakony/dotatsii-regionam-rossii-v-2018-godu> (дата обращения: январь 2019).
- Климанов В.В. Бюджетная политика 2017–2018 годов // Бюджет. 2018. № 1. С. 14–15.
- Климанов В.В., Коротких А.М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 7–15.
- Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 5–32.
- Леонов С.Н. Финансовые условия реального развития // Экономика Дальнего Востока: реформа и кризис. Хабаровск – Владивосток: Дальнаука, 1994. С. 134–141.
- Леонов С.Н., Корсунский Б.Л., Барабаш Е.С. Региональная экономика и управление: экономика Дальнего Востока. Владивосток: Дальнаука, 2007. 176 с.

- Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации: утверждена постановлением Правительства РФ «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» от 22 ноября 2004 г. № 670 (редакция № 11 от 27.12.2016, начало действия редакции 01.01.2017 г.) / Система Гарант. 2017. URL: base.garant.ru/187556/#ixzz5eAIYLSKw (дата обращения: декабрь 2018).
- Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А.Г. Гранберг; Российская академия наук, Дальневосточное отделение, Институт экономических исследований. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. 848 с.
- Михайлова А.Л., Сафина А.А. Межбюджетные отношения: из прошлого в будущее // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 11. С. 22–34.
- Мысляева И.Н., Науменко Т.В. Межбюджетные отношения в системе мер государственной региональной политики // Регион: экономика и социология. 2017. № 4. С. 62–76.
- Основные подходы к инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации / Минфин России; Департамент межбюджетных отношений. 2018. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/8._Prezentatsiya_po_inventarizatsii_raskhodnykh_obyazatelstv.pdf (дата обращения: январь 2019).
- Пешина Э.В. Выравнивание фискальной пространственной поляризации в федеративном государстве // Известия Уральского государственного экономического университета. 2015. № 6. С. 83–93.
- Подходы к формированию «модельного бюджета» субъекта Российской Федерации и влияние актов федерального уровня на исполнение собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Минфин России. 2017. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119017 (дата обращения: январь 2018).
- Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р. // Система Гарант. 2018.
- Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики // Аналитический вестник. 2018. № 12. 130 с.
- Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под ред. К. Валлих. М.: Известия, 1993. 207 с.
- Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко; Российская академия наук, Дальневосточное отделение, Институт экономических исследований. Владивосток: Дальнаука, 2011. 912 с.
- Содномова С.К., Чикичева С.Ю. Необходимость учета индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета // Вестник Забайкальского государственного университета. 2018. № 7. С. 131–138.
- Сорокина Т.В. Региональные особенности финансово-бюджетного проектирования в условиях российского федерализма // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2015. № 6. С. 1041–1051.
- Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector. Governance and Accountability Series / Edited by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007. 624 p.

REFERENCES

- Approaches to the Formation of the 'Model Budget' of the Subject of the Russian Federation and the Impact of Federal Level Acts on the Execution of Their Own Powers of Public Authorities of the Subjects of the Russian Federation and Local Authorities.* Ministry of Finance of Russia, 2017. Available at: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119017 (accessed January 2018). (In Russian).
- Belov A.V. Is Centralism Effective? *Optimization of Budget Relations in the Russian Federation.* LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012, 188 p. (In Russian).
- Demyanenko A.N., Prokapalo O.M. Economic Space of the Russian Far East: Post-Crisis Dynamics and Economic Security. *Regionalistica* [Regionalistics], 2018, vol. 5, no. 5. Pp. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25. (In Russian).
- Golovanova N.V. Intergovernmental Transfers: Diversity of Terms and Russian Practice. *Finansovyj Zhurnal = Financial Journal*, 2018, no. 2, pp. 24–35. DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-24-35. (In Russian).
- How Subsidies are Distributed to the Regions of Russia in 2018.* BankiClub. 2018. Available at: <https://bankiclub.ru/zakony/dotatsii-regionam-rossii-v-2018-godu> (accessed January 2019). (In Russian).
- Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector. Governance and Accountability Series.* Edited by R. Boadway, A. Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2007, 624 p.
- Kazantseva T.V., Leonov S.N. Problems of Improving Interbudgetary Relations at a Level of a Subject of the Russian Federation. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2006, no. 1, pp. 29–43. DOI: 10.14530/se.2006.1.29-43. (In Russian).
- Klimanov V.V. Budget Policy 2017–2018. *Byudzhet* [Budget]. 2018, no. 1, pp. 14–15. (In Russian).
- Klimanov V.V., Korotkikh A.M. The Allocation of Intergovernmental Transfers: Theoretical Background and the Russian Practice. *Finansovyj Zhurnal = Financial Journal*, 2016, no. 5, pp. 7–15. (In Russian).
- Kudrin A.L., Sokolov I.A. Fiscal Rules as an Instrument of Balanced Budget Policy. *Voprosy Ekonomiki* [Economic Issues], 2017, no. 11, pp. 5–32. (In Russian).
- Leonov S.N. Financial Conditions of Real Development. *Economy of the Far East: Reform and Crisis.* Khabarovsk – Vladivostok, 1994, pp. 134–141. (In Russian).
- Leonov S.N., Korsunskiy B.L., Barabash E.S. *Regional Economics and Management: Economics of the Far East.* Vladivostok, 2007, 176 p. (In Russian).
- Main Approaches to the Inventory of Expenditure Obligations of the Subjects of the Russian Federation.* Ministry of Finance of Russia; Department of Inter-Budgetary Relations, 2018. Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/8_Prezentatsiya_po_inventarizatsii_raskhodnykh_obyazatelstv.pdf (accessed January 2019). (In Russian).
- Mikhailova A.L., Safina A.A. Intergovernmental Fiscal Relations: From the Past to the Future. *Problemy Teorii i Praktiki Upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2017, no. 11, pp. 22–34. (In Russian).
- Minakir P.A. *Regions' Economics. Russian Far East.* Edited by A.G. Granberg. Economic Research Institute FEB RAS. Moscow, 2006, 848 p. (In Russian).
- Myslyaeva I.N., Naumenko T.V. Inter-Budgetary Relations in the System of State Regional Policy Measure. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Regional Research of Russia*, 2017, no. 4, pp. 62–76. (In Russian).
- Opening remarks by Dmitry Medvedev. *Meeting with Heads of Regions at the Russian In-*

- vestment Forum Sochi 2018*. The Government of Russia. 2018, 16 February. Available at: <http://government.ru/news/31397> (accessed January 2019). (In Russian).
- Peshina E.V. Equalization of Fiscal Spatial Polarization in Federal State. *Izvestiya Ural'skogo Gosudarstvennogo Ekonomicheskogo Universiteta = Journal of the Ural State University of Economics*, 2015, no. 6, pp. 83–93. (In Russian).
- Program to Improve the Management of Public (State and Municipal) Finance for the Period up to 2018: Approved by the Order of the Government of the Russian Federation of December 30, 2013 No. 2593-p. *System Garant*, 2018. (In Russian).
- Russia and Problems of Fiscal Federalism*. Edited by K. Vallikh. Moscow, 1993, 207 p. (In Russian).
- Sodnomova S.K., Chikicheva S.Yu. The Need to Take Into Account the Individual Characteristics of the Constituent Entities of the Russian Federation When Forming a 'Model' Budget. *Vestnik Zabaykalskogo Gosudarstvennogo Universiteta* [Bulletin of TransBaikal State University], 2018, no. 7, no. 131–138. (In Russian).
- Sorokina T.V. Regional Features of Budgeting and Financial Planning under the Conditions of Russian Federalism. *Izvestiya Irkutskoy Gosudarstvennoy Ekonomicheskoy Akademii = Bulletin of Baikal State University*, 2015, no. 6, pp. 1041–1051. (In Russian).
- The Role and Place of Model Budgets in the Transformation of State Regional Policy. *Analyticheskiy Vestnik* [Analytical Bulletin], 2018, no. 12, 130 p. (In Russian).
- The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia – 2050*. Edited by P.A. Minakir, V.I. Sergienko. Economic Research Institute FEB RAS. Vladivostok, 2011, 912 p. (In Russian).

Поступила в редакцию 14 сентября 2018 г.