

Федеральное агентство  
научных организаций

Российская  
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий  
Российской академии наук



ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

# **Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы**

Вологда  
2016

УДК 332.1(470)  
ББК 65.261.713(2Рос)  
ПЗ1

Публикуется по решению  
Ученого совета ИСЭРТ РАН

**Печенская, М.А.**

ПЗ1 Региональные бюджеты: тенденции, состояние, перспективы [Текст] : монография / М.А. Печенская, А.И. Поварова; под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2016. – 110 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

ISBN 978-5-93299-328-6

**Под научным руководством  
доктора экономических наук, профессора В.А. Ильина**

Монография посвящена системным проблемам формирования и исполнения региональных бюджетов Российской Федерации. Авторы исследуют актуальный вопрос путей повышения бюджетной обеспеченности российских территорий в кризисной ситуации. Выявлен низкий уровень налоговой компетенции субъектов Федерации, который препятствует расширению доходного потенциала территорий. Исследованы тенденции развития межбюджетных взаимоотношений регионального уровня власти с федеральным, наличие которых доказывает существование в России процесса централизации полномочий в противовес декларируемому повышению финансовой автономии региональных бюджетов.

Книга адресована работникам органов управления, научным работникам, преподавателям, аспирантам, студентам высших учебных заведений экономической направленности, а также широкому кругу читателей, которых интересуют вопросы бюджетной политики.

УДК 332.1(470)  
ББК 65.261.713(2Рос)

*Рецензенты:*

доктор экономических наук, профессор  
заведующий кафедрой Вологодского государственного университета

**Губанова Е.С.**

кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры экономики  
и финансов филиала РАНХиГС при Президенте РФ в г. Вологде

**Малкова И.В.**

ISBN 978-5-93299-328-6

© Печенская М.А., Поварова А.И., 2016  
© ИСЭРТ РАН, 2016

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Современные реалии существования общества, экономическая турбулентность, к которой вынуждена приспосабливаться Российская Федерация, неразрывно связаны с эффективностью государственного управления. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года устойчивость бюджетной системы рассматривается в качестве важнейшего условия решения стратегических социально-экономических задач и финансового обеспечения инновационного развития экономики. В число основных инструментов укрепления экономической безопасности согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года включено проведение активной налогово-бюджетной политики<sup>1</sup>.

Система управления и распределения властных полномочий в России является квинтэссенцией мирового опыта, но опыта, не адаптированного к специфике нашей страны. Прежде чем определять механизмы повышения эффективности государственного управления, следует еще раз определить критерии эффективности – это способность государственных структур на различном уровне успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго очерченном правовом пространстве.

---

<sup>1</sup> Укреплению экономической безопасности будет способствовать совершенствование государственного регулирования экономического роста путем разработки концептуальных и программных документов межрегионального и территориального планирования, создания комплексной системы контроля над рисками, включая проведение активной государственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики (п. 63 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года).

Развитие бюджетной системы Российской Федерации должно строиться на принципе эффективного взаимодействия мощного федерального центра с регионами и муниципалитетами, располагающими финансовыми ресурсами и способными эффективно решать самостоятельно или совместно с центром основные вопросы жизнедеятельности людей. Тем не менее нельзя говорить об универсальности данной схемы, что связано с сильной дифференциацией территорий по политическим, климатическим, социально-экономическим и иным признакам. Однако новым важнейшим направлением повышения эффективности государственной власти в целом может и должно стать укрепление ее региональной составляющей, то есть экономической и финансовой основ территорий. Это действенный путь повышения и эффективности региональной власти, которая получает возможность формировать бюджет и внебюджетные фонды и тем самым решать стоящие перед ней вопросы в большей степени за счёт собственных ресурсов, а не финансовой помощи и рыночных заимствований.

В рыночной экономике превращение территорий в самоуправляемые привело к возрастанию интереса к исследованию их обеспеченности различными ресурсами (финансовыми, трудовыми, природными и т.д.). При этом оценка совокупной способности всех ресурсов, прежде всего бюджетных, максимально обеспечивать воспроизводственный процесс и удовлетворение общественных потребностей характеризует социально-экономический потенциал субъектов Российской Федерации.

В переломный период, когда территориальные бюджеты в полной мере ощущают ограниченность собственных бюджетных ресурсов, тяжесть долговой нагрузки, недостаточные возможности роста расходов на реализацию социально-экономических майских указов Президента России, актуальность устойчивого развития российских регионов в контексте их бюджетной обеспеченности повышается.

Если скорректировать объём собственных доходов на индекс потребительских цен, то окажется, что большинство субъектов РФ к 2016 году не смогут выйти на траекторию докризисного уровня. Превышение темпов роста расходов над темпами роста доходов бюджетов субъектов РФ (6% против 1%), сопровождаемое сокращением федеральной финансовой помощи (на 7%), спровоцировало беспрецедентный рост дефицита региональных бюджетных систем, который по итогам 2014 года достиг 450 млрд. рублей, или 6,3% к собственным доходам бюджетов. Почти треть собственных доходов бюджетов российских регионов составил государственный долг. В ряде субъектов его объём превысил 80–100% налоговых и нена-

логовых доходов. Долговая нагрузка региональных бюджетов выросла в 3,4 раза, закредитованность – в 4,5 раза. Поэтому критичность финансового положения большинства субъектов РФ требует особого внимания к вопросу повышения эффективности государственного управления.

Усиление структурных проблем, характерных для экономических систем большинства субъектов Российской Федерации, таких как низкая степень диверсифицированности доходной базы, недостаточный уровень налогового администрирования, слабая ориентированность бюджетных расходов на результат, приоритетность политики выравнивания территорий в ущерб инвестиционному развитию, актуализирует проблемы повышения эффективности государственного управления.

Авторы данного исследования попытались дать анализ трансформационных процессов в бюджетном регулировании, найти и обозначить бюджетные ресурсы, а также рассмотреть способствующие этому механизмы.

## **ГЛАВА 1**

### **РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ**

Бюджетная политика играет ключевую роль при формировании условий для устойчивого экономического роста территорий. Поэтому в настоящее время проблема формирования бюджета и управления бюджетным процессом на региональном уровне очень актуальна.

На протяжении последних лет формирование консолидированного бюджета российских регионов происходило в условиях кризиса и преодоления посткризисных последствий. Вместе с тем обеспечение финансовой устойчивости и стабильности доходной базы бюджета, укрепление и наращивание налогового потенциала, оптимизация расходной части бюджета стали основными задачами региональных органов власти.

Определяющее значение в процессе формирования и развития экономической структуры любого современного общества имеет государственное регулирование в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм – финансовая система общества, главным звеном которой выступает государственный бюджет. Как макроэкономический инструмент, бюджет способен количественно и качественно влиять на эффективность общественного производства. Количественное влияние характеризуется пропорциями мобилизуемых и используемых бюджетных средств, качественное – воздействием бюджета на материальные интересы участников воспроизводственного процесса через формы организации бюджетной системы.

Субнациональные бюджеты представляют собой второй уровень иерархически построенной бюджетной системы Российской Федерации. Они регулируют территориальные пропорции общественного воспроизводства, прежде всего в части установления равновесия между величиной созданного продукта и объёмом конечного потребления территории.

В последние годы наблюдается регионализация экономических процессов: функции их регулирования переходят от центральных уровней власти к региональным. Поэтому роль территориальных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется.

Влияние бюджета на развитие региона обусловлено и тем существенным обстоятельством, что бюджет представляет собой ни с чем не сравнимый по объёму фонд денежных ресурсов, обладающий огромным инвестиционным потенциалом. И то, как будет использован этот потенциал, решающим образом предопределяет направления развития, обусловит устойчивость региональной экономики.

Территориальные бюджеты по своему статусу занимают двойственное положение, поскольку, с одной стороны, имеют самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, а с другой стороны, занимают промежуточное место в финансово-бюджетной системе: получая помощь из федерального бюджета, они сами оказывают аналогичное финансовое содействие местным бюджетам. Самостоятельность бюджета как один из принципов, характеризующих бюджетную систему региона и страны в целом, обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования. Именно объём бюджетных прав субъектов показывает истинный уровень их самостоятельности. Бюджетная самостоятельность региона является его важнейшей характеристикой, раскрывающей экономические отношения между регионом и государством, отражающие уровень его обособленности и эффективности принятия экономических решений.

Потребности региона в бюджетных ресурсах определяются решением следующих проблем:

- обеспечение полноценного финансирования расходов регионов;
- финансирование социальной сферы региона;
- осуществление региональной инвестиционной деятельности;
- финансовые вопросы функционирования муниципальных образований в структуре региона.

Для целенаправленного и успешного регулирования государством всей системы бюджетных отношений важное значение имеет определение базовых понятий бюджетного процесса. В статье 6 Бюджетного кодекса РФ приведены понятия и термины, нормативное закрепление которых играет принципиальную роль в организации бюджетной деятельности. Однако не все они в достаточной степени обоснованы, что приводит к проблемам в практической реализации бюджетных отношений.

К числу таких понятий относится бюджетная обеспеченность, которая положена в основу механизма бюджетного регулирования, применяемого как в России, так и за рубежом. Вместе с тем экономическое содержание этой категории не до конца понятно, раскрыто и поддается формализованному выражению, несмотря на упоминание о нем в ряде законодательных актов.

Для того чтобы раскрыть сущность бюджетной обеспеченности, рассмотрим подходы к её определению в зависимости от исторического развития бюджетных отношений, закреплённых в нормативно-правовых актах государства.

В период СССР в основе понятия «бюджетная обеспеченность» была концепция минимального бюджета, хотя само понятие «минимальный бюджет» первоначально отражено лишь в Законе Российской Федерации от 15 апреля 1993 года (статья 1)<sup>2</sup>. В этом законе оно определялось как расчетный объем доходов соответствующего бюджета нижестоящего территориального уровня, покрывающих гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению соответственно Верховного Совета Российской Федерации, иного вышестоящего представительного органа власти.

Понятие «бюджетная обеспеченность» впервые введено в российскую терминологию в 1991 году, что связано с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года № 1551-1. Данный закон не давал определения, а только предписывал рассчитывать среднюю по региону величину бюджетной обеспеченности на одного жителя для установления нормативов отчислений в местные бюджеты.

---

<sup>2</sup> Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления».



Позже понятие «бюджетная обеспеченность» было зафиксировано в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ, где говорится о «нормативе минимальной бюджетной обеспеченности» как «расчетном показателе минимально необходимой потребности в бюджетных средствах на одного жителя в текущих расходах».

В Бюджетном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 января 2000 г., дано определение минимальной бюджетной обеспеченности как минимально допустимой стоимости государственных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти в расчете на душу населения за счет средств бюджета.

В нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих бюджетный процесс и межбюджетные отношения, определения бюджетной обеспеченности весьма разнородны. В региональном законодательстве бюджетная обеспеченность определяется как сумма доходов, приходящаяся на одного условного потребителя бюджетных услуг субъекта Российской Федерации (Архангельская и Ленинградская области). Понятие бюджетной обеспеченности уточнено как «отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов субъекта Российской Федерации» (Вологодская область, Республика Калмыкия, Ставропольский край, Ярославская область).

Таким образом, действующее российское законодательство не содержит законодательно закреплённого определения бюджетной обеспеченности. В нормативно-правовых актах фигурируют лишь относящиеся к этому понятию различные термины (бюджетная обеспеченность населения, бюджетная обеспеченность региона, минимальная бюджетная обеспеченность, расчётная бюджетная обеспеченность), не дающие чёткого определения.

С развитием бюджетного федерализма и межбюджетных отношений возникла потребность в объективной оценке степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем. Для такой оценки необходим интегральный критерий, который может служить основой для действительной реализации принципов самостоятельности и сбалансированности бюджетов, принципа равенства прав органов власти и управления нижестоящего уровня во взаимоотношениях с органами власти вышестоящего уровня. Именно показатель бюджетной обеспеченности стал интегральным критерием, который используется в России в практике межбюджетного взаимодействия с 2005 года.

Следует обратить внимание и на то обстоятельство, что для бюджетного законодательства характерно отсутствие единства в отношении того, с какими именно показателями связывать понятие бюджетной обеспеченности – с доходами или расходами. Чаще всего бюджетную обеспеченность отождествляют с доходами бюджета на душу населения. На наш взгляд, такой подход не совсем оправдан, поскольку бюджет представляет собой не только фонд образования централизованных финансовых ресурсов, но и фонд их использования. Поэтому, говоря о бюджетной обеспеченности, необходимо учитывать и подушевую обеспеченность государственными расходами, то есть тот объём общественных услуг, который государство оказывает в расчёте на каждого гражданина в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, правопорядка и т.д.

Кроме того, можно отметить ограниченность в понимании бюджетной обеспеченности, которую связывают со средствами одного бюджета, без учета расходования на территории субъекта средств бюджетов других уровней. Между тем бюджетные ресурсы субъекта или муниципалитета не ограничиваются собственными доходами. В каждой территории расходуется значительная часть средств вышестоящих бюджетов на содержание бюджетополучателей и финансирование целевых программ. Эти средства, подвергаясь наряду с собственными ресурсами бюджетному перераспределению, существенно влияют на социально-экономическое положение в регионе.

Обобщая сказанное относительно нормативного толкования бюджетной обеспеченности, можно заключить, что имеет место несогласованность между положениями отдельных законов, регламентирующих процедуры бюджетного регулирования, и путаница в терминах, некоторые из которых вовсе не определены законодательно.

В экономической литературе рассматривается прежде всего финансовая обеспеченность региона, представляющая собой соотношение финансовых ресурсов региона и потребности в них, рассчитанной с учетом социальных нормативов и их дифференциации по важнейшим направлениям социально-экономического развития.

В условиях перехода к децентрализации управления финансовыми ресурсами понятие финансовой обеспеченности трансформируется в понятие финансовой самодостаточности, то есть достижение финансового обеспечения в первую очередь за счёт собственных ресурсов. И наконец, более узкий смысл имеет понятие «бюджетная самообеспеченность» (самодостаточность), показывающее бюджетные источники финансового

обеспечения субъекта. Бюджетная самообеспеченность предполагает опору в основном на собственные возможности и источники поступлений в региональный бюджет, соизмеримых с расходами, достаточными для обеспечения необходимого уровня благосостояния населения, осуществления соответствующих социально-экономических программ.

Счётная Палата Российской Федерации рассматривает понятие «бюджетная обеспеченность», с одной стороны, как принципиальную способность бюджетов всех уровней финансировать закрепленные за ними расходные обязательства, связанные с предоставлением бюджетных услуг надлежащих объема и качества, а с другой стороны, как показатель, использующийся в качестве критерия для предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета<sup>3</sup>.

Министерство финансов Российской Федерации определяет понятие «бюджетная обеспеченность» как «доходы бюджетов того или иного субъекта Российской Федерации, приходящиеся на каждого жителя этого субъекта и скорректированные на тот индекс цен и ту стоимость потребительской корзины, которые существуют в том или ином субъекте». В Минфине считают, что уровень бюджетной обеспеченности является тем показателем, который объективно характеризует ситуацию в обеспечении бюджетными ресурсами в том или ином регионе.

Фундаментальные исследования управления региональным развитием представлены в научных концепциях и монографиях Е.Т. Гайдара, А.Г. Гранберга, В.С. Золотарева, Н.Г. Кузнецова, Б.А. Райзберга, Л.И. Якобсона и др. Отдельные вопросы бюджетной системы и процессов, влияющих на экономическую безопасность, рассматриваются в работах Л.И. Абалкина, А.М. Бабич, С.Ю. Глазьева, А.М. Лаврова, Г.Б. Поляка, В.К. Сенчагова, В.Б. Христенко и др.

В теории финансов и практической деятельности понятия бюджетной обеспеченности и бюджетной безопасности нередко отождествляются. Однако если бюджетная обеспеченность – это прежде всего количественный (абсолютный) показатель, то бюджетная безопасность – это качественный (относительный) показатель. Под «бюджетной безопасностью» понимается такое состояние бюджетной системы региона, при котором в условиях отсутствия реальных угроз, своевременного прогнозирования и снижения потенциальных рисков происходит полная реализация государственных, общественных и личностных интересов.

---

<sup>3</sup> Уровень бюджетной обеспеченности граждан Российской Федерации в 2004–2006 годах : аналитическая записка Счётной палаты Российской Федерации. – 2007. – №7 (115).

Тесная связь данных терминов иной раз подтверждает тот факт, что бюджетная обеспеченность является основным условием, при котором субъект Федерации способен осуществлять самостоятельную финансовую политику, в частности бюджетную политику, которая ориентировалась бы в первую очередь на реализацию региональных экономических интересов, таких как обеспечение устойчивого экономического роста, аккумуляция необходимого уровня инвестиций, позволяющих развивать производство региона в долгосрочном периоде, поддержка и защита региональных производителей, стимулирование развития наукоемких отраслей экономики, проведение социальной политики, ориентирующейся на повышение уровня жизни населения, обеспечение основных социальных запросов и потребностей.

В целом необходимо отметить, что проблемы формирования финансового потенциала территорий и оценки отдельных элементов бюджетной системы характеризуются многообразием аспектов и исследуются многими учеными и практиками. Изучение существующих точек зрения по определению понятия «бюджетная обеспеченность» позволяет выявить неоднозначность в теоретических подходах к данной категории и характеристикам составляющих её элементов. Кроме того, отсутствуют исследования, отвечающие требованию изолятивной аспектации бюджетной обеспеченности. Следует указать не только на наличие фундаментальных подходов к исследуемой проблеме, но и на отсутствие системных теоретико-методологических представлений о сущности бюджетной обеспеченности как комплексной экономической категории, определяющей ресурсное обеспечение развития экономики территории. Именно этим объясняется необходимость проведения исследований, которые позволят сформировать новую, адекватную сложившейся экономической ситуации систему оценки и типологизации территориального развития в соответствии с уровнем бюджетной обеспеченности, выработать подходы к оптимизации источников финансирования жизнедеятельности региона.

На наш взгляд, исследование категории «бюджетная обеспеченность» должно базироваться на понимании данного явления как системного. Системность бюджетной обеспеченности проявляется в наличии элементов системы (объектов, субъектов) и внутрисистемных связей. Объектами бюджетной обеспеченности выступают бюджетные интересы и бюджетные угрозы, рассматриваемые как совокупность бюджетных потребностей и комплекс негативных факторов соответственно.

Субъектами выступают носители интересов и носители угроз – государство, общество, личность, юридические лица<sup>4</sup>.

Таким образом, бюджетную обеспеченность следует рассматривать как комплексную экономическую категорию, определяющую ресурсное обеспечение развития той или иной территории.

Обобщение существующих точек зрения по исследуемой проблеме позволило сформулировать такое определение. *Бюджетная обеспеченность – это способность бюджетов всех уровней финансировать полный комплекс закреплённых за ними полномочий.* Данное толкование изучаемого понятия, представляющееся более объёмным, позволит в дальнейшем провести комплексную оценку обеспеченности субъектов Федерации бюджетными средствами.

Действующая классификация бюджетных угроз высоко иерархична и не регистрирует специфические угрозы, возникающие в бюджетной сфере, а также не всегда дает возможность получения количественных и качественных характеристик. Следовательно, необходим новый подход к систематизации угроз, основой которого должны служить состояния статики (исследование угроз бюджетной системы) и динамики (идентификация угроз в бюджетном процессе). Принципиальным отличием первого от второго является предмет исследования: количественные и качественные характеристики бюджета (дефицит, уровень дотационности, деформация отраслевой структуры доходов и т.д.) – в состоянии статики; деструктивные отношения, возникающие на различных стадиях бюджетного процесса (неслаженность процессов взаимодействия социальных и государственных институтов, низкий уровень налогового администрирования, отсутствие регионального паритета перед федеральным центром и др.) – в состоянии динамики.

Современная экономическая ситуация в Российской Федерации демонстрирует асимметрию в региональном развитии по степени самостоятельности бюджетов её субъектов (динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов РФ представлена *в приложении*). Во многом это зависит от неоднородности социально-экономического пространства, географической, климатической, этнокультурной специфики и ресурсной обеспеченности отдельных территорий, ареалов. Значительная доля субъектов РФ относятся к депрессивным и отсталым регионам, а следовательно, с позиций самостоятельности формирования бюджетов являются дотационными. Различия между регионами по размеру средне-

---

<sup>4</sup> Печенская М.А., Поварова А.И. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона // Проблемы развития территории. – 2010. – № 5(51). – С. 41–48.

душевого дохода достигли 14–20 раз, по стоимости жизни – до 5 раз. В ряде субъектов Российской Федерации среднедушевые доходы не обеспечивают и прожиточного минимума (республики Калмыкия, Дагестан, Тыва, Читинская, Курганская и другие области).

В условиях недостаточности бюджетных доходов, характерной для современного состояния экономики страны, возможно рассмотрение двух уровней бюджетного обеспечения.

Первый уровень – полное бюджетное обеспечение, когда всех видов бюджетных доходов достаточно, чтобы профинансировать все бюджетные обязательства в рамках полных нормативных бюджетных расходов.

Второй уровень – минимально допустимый, когда можно профинансировать лишь часть социально значимых нормативных расходов в размере таких бюджетных обязательств, не финансировать которые нельзя ни при каких условиях.

Выделение показателя бюджетной обеспеченности в качестве одного из важнейших факторов устойчивого развития региональных социально-экономических систем свидетельствует о том, что определение ее уровня является важнейшей характеристикой, раскрывающей экономические отношения между субъектом и государством, поскольку позволяет проследить динамику регионального развития и выявить его угрозы. Однако в настоящее время с целью регулирования межбюджетных отношений уровень бюджетной обеспеченности определяется только в расчете на душу населения. При этом учитывается государственный минимальный стандарт, установленный законодательством Российской Федерации в виде минимального уровня гарантий социальной защиты, обеспечивающего удовлетворение важнейших потребностей человека (речь об услугах, предоставление которых гражданам гарантируется государством на всей территории Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе).

На наш взгляд, такая практика принятия решений о финансовой поддержке регионов не в полной мере учитывает реальный уровень благосостояния населения и качество жизни, состояние отраслей экономики, степень развитости инфраструктуры.

Кроме того, говоря о бюджетной обеспеченности регионов, следует принимать во внимание не только обеспеченность в расчете на одного жителя, но и все элементы региональной бюджетной системы, а также основные тенденции ее развития. В связи с этим для определения уровня бюджетной обеспеченности необходимо формирование набора факторов, влияющих на состояние бюджетной системы.

Уровень бюджетной обеспеченности региона должен поддерживаться:

- действующей в стране бюджетной системой как совокупностью различных видов бюджетов, находящихся между собой в конкретной взаимосвязи; исходя из этого необходимо органичное сочетание достижения бюджетной обеспеченности регионов и бюджетной обеспеченности государства в целом;
- действующей в регионе правовой базой, уровнем разработки и процедурой рассмотрения и утверждения бюджета;
- объемами бюджетного финансирования, т.е. предоставлением бюджетных средств предприятиям, учреждениям и организациям;
- наличием или отсутствием бюджетных резервов, образуемых в региональном бюджете для бесперебойного финансирования намеченных мероприятий и обеспечения вновь возникших неотложных расходов;
- системой бюджетного учета, т.е. бухгалтерского учета исполнения бюджета и смет расходов бюджетных учреждений.

Управление бюджетной обеспеченностью региона представляет собой комплекс воздействий на доходную и расходную части бюджета в целях повышения его доходности.

Повышение бюджетной обеспеченности в региональном разрезе гарантирует выполнение как закрепленных функций государственной власти, так и обязательств перед собственным населением, поэтому должно являться для органов управления финансами приоритетной задачей. Её решение должно включать в себя комплекс мероприятий по оптимизации бюджетных рисков посредством создания условий функционирования региональных бюджетных систем и управленческого воздействия на бюджетные отношения и на уровне субъектов, и на федеральном уровне.

Высокие показатели дефицита бюджетов субъектов Федерации свидетельствуют о сдержанной оценке регионами перспектив экономического роста в прогнозном периоде, а также о риске еще большего усиления дефицитности по мере исчерпания возможностей федерального бюджета. Как полагают в агентстве Standard & Poor's, в 2015 году дефициты бюджетов российских регионов будут расти ускоренными темпами. Девальвация рубля не окажет им поддержки, поскольку в отличие от федерального бюджета они не наполняются за счет нефтяных налогов. Определенный выигрыш получают лишь нефтедобывающие регионы, остальных ждет сокращение поступлений на фоне ухудшения условий рефинансирования. В итоге в 2017 году им придется заплатить по долгам вдвое больше. Основным же фактором ухудшения кредитного качества регионов остается увеличение социальных расходов, предписанное майскими указами Президента.

В бюджетном цикле 2015–2017 гг. основные бюджетные риски будут связаны с ростом долговой нагрузки до 49,6% объема доходов, растущей потребностью в рефинансировании «коротких» кредитов (в 2015 году – 667 млрд. руб., к 2017 году – 1,2 трлн. руб.).

На сдержанности в оценках бюджетов регионов отразилась нестабильность финансово-экономической ситуации в стране, повлиявшая на размеры налоговых поступлений, в частности налога на прибыль. В то время как для регионов-реципиентов основным источником доходов являются перечисления из федерального центра, для регионов-доноров именно снижение налоговых доходов негативно сказывается на общей картине бюджета. Естественно, недовольство регионов-доноров по поводу деления и без того уменьшенных доходов с территориями, менее обеспеченными бюджетными средствами, вполне оправданно. С этой точки зрения необходимо, во-первых, стимулировать регионы-реципиенты к развитию собственной базы, а во-вторых, не подрывать стремление регионов-доноров к собственному развитию. Ограниченность ресурсной базы многих регионов страны вызывает объективную необходимость бюджетного регулирования объема расходных и доходных полномочий. Целью такого регулирования должно стать повышение уровня бюджетной обеспеченности для выполнения первоочередных задач регионального развития и бюджетного выравнивания стоимости бюджетных услуг для разных регионов.

Все это свидетельствует о том, что сложившаяся в настоящее время практика принятия решений о финансовой поддержке регионов не в полной мере учитывает реальный уровень благосостояния населения и качество жизни, состояние отраслей экономики, уровень развитости инфраструктуры, степень использования налогового потенциала региона.

По словам В.В. Путина, задача государства заключается в том, чтобы выравнивать бюджетную обеспеченность, тем самым выравнивая условия жизни граждан на всей территории Российской Федерации. Отметим, что это выравнивание не должно произойти за счет снижения обеспеченности регионов-доноров. Для обеспеченных бюджетными средствами регионов стратегия повышения бюджетной обеспеченности предполагает активизацию работы по расширению налоговых и неналоговых источников собственных ресурсов. В то же время наименее обеспеченным регионам следует увеличивать свои налоговые усилия, вводить режимы льготного налогообложения, стимулирующие приток капитала и увеличение объема налоговых ресурсов. Уровень обеспеченности территорий собственными бюджетными ресурсами напрямую зависит от компетенции территориальных органов власти.



## ГЛАВА 2

### ТЕНДЕНЦИИ И СОСТОЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Укрепление единства и развитие Российской Федерации во многом зависят от успешного формирования федеративных отношений, организации взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Именно такой вывод сделали представители как законодательной, так и исполнительной власти на научно-практической конференции «Бюджетный федерализм: итоги и перспективы», состоявшейся 25 марта 2014 года в Совете Федерации<sup>5</sup>. В то же время они признали, что «сложившаяся система межбюджетных отношений пока не обеспечивает оптимального баланса интересов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так как отличается чрезмерной централизацией ресурсов».

Напротив, вместо оптимального баланса интересов федерального, регионального и муниципального уровней власти в России практикуется их столкновение и при первичном, и вторичном распределении финансовых средств. При этом отсутствие механизмов их разрешения оказывает негативное влияние на бюджетную систему и социально-экономическую эффективность развития страны как многоуровневой системы.

Говоря о распределении денежных ресурсов, можно отметить, что первичным становится вопрос о пределах *компетенции органов управления различного уровня властной вертикали*. С юридической точки зрения компетенция представляет собой определяемые законодательством предметы

---

<sup>5</sup> Бюджетный федерализм: итоги и перспективы: рекомендации научно-практической конференции // Официальный сайт Совета Федерации. – Реж. дост.: [http://budget.council.gov.ru/activity/other\\_activities/42719](http://budget.council.gov.ru/activity/other_activities/42719)

ведения (сфера деятельности, вопросы, подлежащие разрешению), соответствующий им объём полномочий и направления (функции) деятельности государственного органа. В узком значении компетенцию нередко отождествляют с исчерпывающим кругом полномочий органа власти. Такой порядок определения компетенции призван исключить возможность для того или иного органа власти превысить вторжение в сферу деятельности других органов власти. Бюджетно-налоговая компетенция подразумевает законодательное наделение органов управления установленным перечнем вопросов в сфере бюджетно-налоговых правоотношений, соответствующий им объём полномочий и пределы деятельности<sup>6</sup>.

В современных научных подходах к формированию бюджетно-налоговой компетенции можно выделить две противоположные позиции относительно структуры первичных финансовых потоков и объёмов финансовых ресурсов, доступных к управлению соответствующим уровнем власти.

*Первая позиция* обосновывает целесообразность высокого уровня централизации доходных источников, что обеспечивает макростабильность и макроуправляемость в стране, имеющей в своём составе субъекты и муниципальные образования, существенно различающиеся по налоговому потенциалу. Поэтому государство посредством регулирующие-распределительной функции формирует значительный по масштабам централизованный фонд, а далее его перераспределяет.

Сторонники централизации приводят исторические аргументы против расширения прав территориальных органов управления в налоговой сфере. Так, в начале 1990-х годов в России согласно Указу Президента РФ от 22 декабря 1993 года № 2268 регионы и муниципалитеты имели право вводить собственные налоги. Стремительный рост числа действовавших в стране налогов (200 наименований к 1996 году) вызвал негативные последствия:

- резкое ухудшение налогового климата вследствие снижения платёжеспособности предпринимателей уплачивать налоги в бюджет;
- нестабильность налогового законодательства;
- усиление разрыва между богатыми и бедными территориями: более обеспеченные установили пониженный уровень налоговой нагрузки, что оказалось благоприятнее для ведения бизнеса и вложения инвестиций;
- экономическая неэффективность большинства налогов (превышение уровня затрат на администрирование над объёмом поступлений по налогу).

---

<sup>6</sup> Процессуальные налоговые правоотношения [Эл. рес.]. – Реж. дост.: <http://isfic.info/proces/kosov02.htm>

В августе 1996 года Указ Президента РФ № 1214 объявил отмену с 1 января 1997 года налогов и сборов, не предусмотренные федеральным законодательством.

*Вторая позиция (альтернативная)* рассматривается как вызов централизованной системе организации финансовой базы деятельности субфедеральных уровней в стране и указывает на её негативные последствия:

- финансово-политическую зависимость от вышестоящего уровня, не способствующую правовой, социальной или экономической целесообразности;

- сужение собственной ресурсной базы регионов и муниципальных образований, нарушающее принципы их функционирования, характерные для государств федеративного типа устройства;

- снижение заинтересованности и возможности обеспечения эффективного саморазвития территорий, в том числе наращивания налогового потенциала за счёт использования инновационных, интеллектуальных, производственных, природно-географических, сырьевых и прочих преимуществ;

- снижение ответственности за социально-экономическое развитие территории, объясняемое неэффективным управлением расходами и недостаточностью имеющихся финансовых средств;

- увеличение рисков обеспечения устойчивости к воздействиям внешней среды составных элементов (регионов и муниципальных образований) Российской Федерации как сложной многоуровневой системы.

Ясно, что лидирующей становится та позиция, которой будет придерживаться правящее руководство страны. На заседании Государственного Совета (декабрь 2011 года) Д.А. Медведев, будучи Президентом РФ, определил курс на финансовую децентрализацию полномочий. Он предложил применять к российским регионам дифференцированный подход в правовых, инвестиционных и налоговых режимах, объяснив это тем, что «Россия настолько сложна, как Федерация, что мы не должны стесняться учитывать эти различия»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Медведев предложил дифференциацию [Эл. рес.]. – Реж. доc.: <http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=223830>

В.В. Путин посчитал тогда идею о децентрализации полномочий своевременной. С начала своего прихода к власти он занимает позицию сторонника сильной центральной власти. По его словам, вертикаль власти – средство обеспечения функционирования государства. Именно в ней воплощается эффективность политического управления<sup>8</sup>.

Как отмечает спикер Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.И. Матвиенко, выступающая за укрепление доходной базы нижестоящих уровней бюджетной системы, «налоги, переданные при разграничении бюджетных полномочий в ведение регионов и муниципалитетов, обеспечивают менее пятой части их доходов. Всё остальное приходится на федеральные налоги»<sup>9</sup>.

Даже осторожный в этом вопросе Минфин России признаёт, что для реализации принципа бюджетного федерализма необходима возможность регионов иметь чётко очерченную доходную базу и участвовать в её формировании. По мнению А.Г. Силуанова, «бюджетный федерализм не может существовать без доходной базы и возможности широкого манёвра по исполнению расходных обязательств»<sup>10</sup>.

Всё это означает, что российское руководство теоретически признает необходимость децентрализации бюджетных полномочий, но на практике предпочитает тянувшийся годами подход «тщательного взвешивания принимаемых предложений». Потому пока в стране права органов управления разных уровней бюджетной вертикали сильно различаются по направлению от вышестоящего бюджета к нижестоящему в порядке убывания (табл. 1).

Сужение объёмов бюджетно-налоговой компетенции, предоставленной региональным и муниципальным органам власти Российской Федерации, приводит к ограничению возможностей территорий по управлению налоговой привлекательностью, реализации механизмов стимулирования инновационно-инвестиционных процессов, формированию собственных фондов бюджетных средств и повышению уровня бюджетной обеспеченности своих территорий.

---

<sup>8</sup> Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г.

<sup>9</sup> Бюджетный федерализм: итоги и перспективы: рекомендации научно-практической конференции // Официальный сайт Совета Федерации. – Реж. дост.: [http://budget.council.gov.ru/activity/other\\_activities/42719](http://budget.council.gov.ru/activity/other_activities/42719)

<sup>10</sup> Там же.

Таблица 1. **Характеристики бюджетов разных уровней в Российской Федерации с точки зрения бюджетных прав**

Характеристика	Федеральный уровень управления	Территориальный уровень управления
1. Особенность бюджетного процесса.	Формирует и исполняет федеральный бюджет.	Формирует и исполняет региональные (местные) бюджеты, при этом большинство источников доходов и значительная часть направлений расходов диктуются федеральной властью.
2. Бюджетный уровень установления источников доходов и направлений расходов.	Федеральный уровень.	Федеральный, региональный, местный уровень управления.
3. Возможности достижения сбалансированности бюджета.	Введение (упразднение) налогов. Расширение (сокращение) налоговой базы. Изменение размера ставок существующих налогов без каких-либо ограничений. Привлечение заёмных средств. Сокращение (увеличение) расходов.	Введение (упразднение) налогов, относимых федеральным законодательством к числу региональных и местных. Изменение размера ставок региональных и местных налогов в пределах ограничений, налагаемых федеральным налоговым законодательством. Привлечение заёмных средств в пределах ограничений, установленных федеральным законодательством. Сокращение (увеличение) расходов в пределах ограничений, налагаемых федеральным законодательством. Получение безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета.
Источник: составлено по [34].		

Обобщённо установить масштабы бюджетно-налоговой компетенции территориальных органов управления Российской Федерации возможно при помощи распределения отношения доходов и расходов к валовому продукту. Доля доходов в ВВП характеризует место того или иного уровня бюджетной системы в консолидированном бюджете страны.

С 2000 по 2013 год доля консолидированных бюджетов субъектов РФ по доходам снизилась с 14,6 до 12,3%, по расходам – с 14,1 до 13,2%. Напротив, доля доходов федерального бюджета в ВВП за этот же период выросла с 28,7 до 36%. В распределении расходов по уровням бюджетной системы наблюдается аналогичная картина: паритет федерального и территориального уровней в 2000 году (14% в ВВП каждый) сменился преобладанием расходов федерального бюджета в 2013 году – 20% в ВВП против 13% (табл. 2). Это прямое свидетельство того, что регионам и муниципальным образованиям достаётся наименьшая часть прироста валового продукта.

Таблица 2. Характеристика распределения доходов и расходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 2000–2013 гг.

Год	Доходы				Расходы				Результат исполнения бюджета, дефицит (-), профицит (+), млрд. руб.
	Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов		Федеральный бюджет		Бюджеты субъектов		
	Сумма, млрд. руб.	% к ВВП	Сумма, млрд. руб.	% к ВВП	Сумма, млрд. руб.	% к ВВП	Сумма, млрд. руб.	% к ВВП	
2000	1132,1	<b>15,5</b>	1065,8	<b>14,6</b>	1029,2	<b>14,1</b>	1032,1	<b>14,1</b>	<b>33,7</b>
2001	1594,0	17,8	1322,4	14,8	1321,9	14,8	1330,2	14,9	-7,8
2002	2204,7	20,4	1633,6	15,1	2054,2	19,0	1687,2	15,6	-53,6
2003	2586,2	19,4	1930,5	14,6	2358,6	17,7	1984,3	14,9	-53,8
2004	3428,9	20,1	2403,2	14,1	2698,9	15,8	2373,0	13,9	30,2
2005*	5127,2	23,7	2999,9	13,9	3514,3	16,3	2941,2	13,6	58,7
2006	6278,9	23,3	3797,3	14,1	4284,8	15,9	3657,7	13,6	139,6
2007	7781,1	23,6	4828,5	14,5	5986,6	18,1	4790,5	14,4	38,0
2008	9275,9	22,5	6198,8	15,0	7570,9	18,3	6253,1	15,1	-54,3
2009	7337,8	18,9	5926,6	15,3	9660,1	24,9	6255,7	16,1	-329,1
2010	8305,4	18,4	6534,5	14,1	10117,5	22,4	6634,1	14,3	-99,6
2011	11367,7	20,8	7640,9	13,6	10925,6	20,2	7676,1	13,7	-35,1
2012	12588,5	20,5	8061,1	12,9	12895,0	20,6	8339,5	13,4	-278,4
2013	13019,9	<b>19,3</b>	8197,9	<b>12,3</b>	13342,9	<b>19,7</b>	8837,8	<b>13,2</b>	<b>-639,9</b>

\* Данные с 2005 года приведены с учётом бюджетов государственных внебюджетных фондов.  
Источники: рассчитано по данным Казначейства России, Министерства финансов России и Федеральной службы государственной статистики.

Подобную структуру доходов бюджетной системы Российской Федерации определяют два фактора:

- *первый* – зависимость недифференцированной экспортной продукции от мирового колебания цен на неё вследствие энергосырьевой структуры экономики страны (влияние нефтегазовых доходов, поступающих в федеральный бюджет, выросло с 23,4% в 2002 году до 50% в 2014 году);
- *второй* – сильно дифференцированное внутритерриториальное социально-экономическое развитие России (более 70% доходов складывается на территориях ее десяти субъектов<sup>11</sup>, что требует формирования централизованного выравнивающего фонда для исполнения необеспеченными регионами социальных обязательств, гарантированных Конституцией РФ).

<sup>11</sup> Республика Татарстан, Краснодарский край, Красноярский край, г. Москва, Московская область, Самарская область, г. Санкт-Петербург, Свердловская область, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий АО.

В вопросе реализации принципа бюджетного федерализма<sup>12</sup> важнейшим показателем степени бюджетной самостоятельности территорий является объём собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов. А поскольку их собственные доходы более чем на 80% формируются за счет налоговых поступлений, вопрос об объёмах налоговой компетенции становится ключевым при распределении доходов по уровням бюджетной системы (табл. 3).

Таблица 3. Доля налоговых платежей в формировании собственных бюджетных доходов субъектов Северо-Западного федерального округа, %

Субъект СЗФО	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Российская Федерация	88,1	88,7	89,2	90,1	88,6	87,4	90,5	90,6	90,4
Вологодская область	92,4	92,2	93,2	91,0	93,9	97,6	91,3	92,4	93,7
Архангельская область	89,0	83,2	90,8	91,8	93,1	96,3	92,6	88,1	92,8
Новгородская область	89,4	89,2	88,6	88,8	89,1	93,9	92,1	92,8	92,8
Псковская область	85,3	81,3	82,6	86,8	85,2	89,1	90,9	93,0	92,6
г. Санкт-Петербург	81,2	81,4	85,5	87,3	87,1	91,8	87,4	92,0	92,2
Калининградская область	87,9	85,1	87,7	88,1	90,9	94,4	91,1	90,3	92,0
Мурманская область	91,7	93,6	92,6	93,7	94,4	97,5	91,3	89,7	91,8
Ленинградская область	89,8	91,7	93,2	94,0	90,1	93,8	86,4	92,3	91,4
Республика Карелия	88,8	87,7	88,2	76,9	77,7	82,7	88,4	89,2	89,6
Республика Коми	89,8	91,7	93,2	94,0	90,1	93,8	86,8	87,8	87,5

Источники: рассчитано по данным Казначейства России, Министерства финансов России и Федеральной службы государственной статистики.

<sup>12</sup> При определении бюджетного федерализма согласимся с мнением исследователей данного вопроса В.Н. Лексиним и А.Н. Швецовым, которые трактуют его как совокупность механизмов организации бюджетных потоков в федеративном государстве (источник: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. – М. : Ленанд, 2012).

Доля в валовом продукте налоговых поступлений консолидированных бюджетов субъектов в 2013 году по сравнению с 2000 годом снизилась с 10,2 до 8,9% (рис. 1).

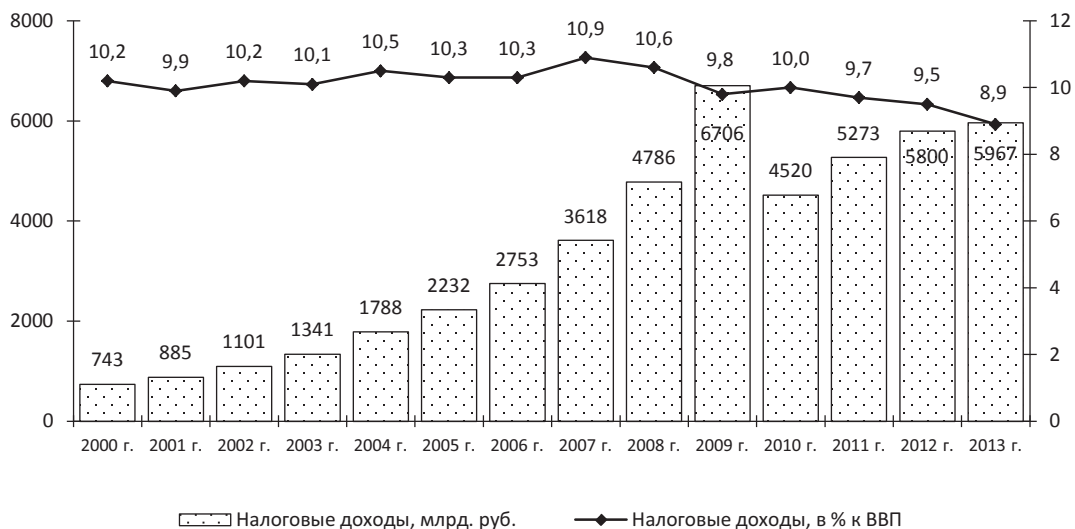


Рис. 1. **Налоговые доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2013 гг.**

Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики.

С принятием в 1998 году Бюджетного и Налогового кодексов РФ не прекращается перераспределение налоговых доходов консолидированного бюджета в пользу федерального бюджета.

В первой редакции Бюджетный кодекс содержал статью<sup>13</sup>, которая устанавливала, что при распределении налоговых доходов по уровням бюджетной системы налоговые доходы региональных бюджетов должны составлять не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета страны. И хотя данная норма была отменена только в 2005 году, требуемое соотношение не соблюдалось изначально. Скорее, напротив, из года в год регионы получали всё меньшую долю доходов – с 1997 года она уменьшилась с 56 до 46% (рис. 2). Такая структура снизила соответствие налоговой системы требованиям федеративного устройства.

<sup>13</sup> Статья 48. Регулирующие доходы бюджетов // Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.



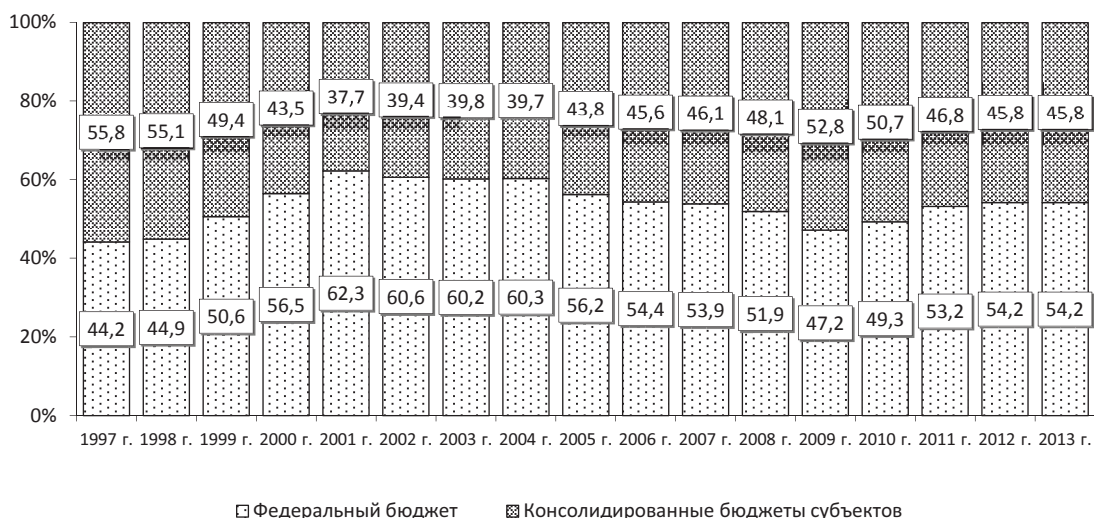


Рис. 2. Соотношение налоговых доходов консолидированных бюджетов регионов и федерального бюджета Российской Федерации (без учёта ЕСН) в 1997–2013 гг., %\*

\* Рассчитано по данным Счётной палаты РФ.

Более того, налоговая система Российской Федерации характеризуется как слабоподвижная, не учитывающая влияние внешних факторов. За период с 2005 по 2009 год, когда положение территориальных бюджетов отличалось стабильным развитием (поступательное увеличение доходов, высокие резервы ликвидности, безопасный уровень государственного долга), доля их налоговых доходов в налоговых доходах страны увеличилась на 9%. Однако после финансово-экономического кризиса, повлекшего резкое сужение собственной доходной базы и снижение поступлений от налога на прибыль и доходов физических лиц, доля налоговых доходов снизилась на 7%.

Налоговая компетенция органов власти разного уровня, определяемая Налоговым кодексом РФ, складывается из четырёх основных положений [17]:

1. Налоговый кодекс (т.е. федеральный уровень) устанавливает исчерпывающий перечень федеральных, региональных и местных налогов.
2. Налоговый кодекс устанавливает основные элементы налоговых обязательств по региональным и местным налогам.
3. Территориальные органы власти имеют право вводить или не вводить установленные Налоговым кодексом региональные и местные налоги (определяется соответствующими законами или нормативно-правовыми актами).

4. Региональные и местные органы власти имеют право устанавливать ставки (в пределах разрешённых), порядок и сроки уплаты налогов, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Современная налоговая система в Российской Федерации выстроена таким образом, что компетенция по большинству видов налогов закреплена за федеральным уровнем власти, что также указывает на её централизованность. Структура налоговых доходов территориальных бюджетов свидетельствует о преобладании в них федеральных налогов – свыше 80%. Тогда как доля налогов, определяемых и управляемых непосредственно территориальными органами власти, остаётся незначительной по сравнению с поступлениями от федеральных налогов – 15% против 80% в 2013 году. При этом снижение с 2009 года доли федеральных налогов связано с кризисным падением поступлений налога на прибыль (на 39%) и налога на добычу полезных ископаемых (на 30%), а не с децентрализационными процессами в бюджетной системе (рис. 3).

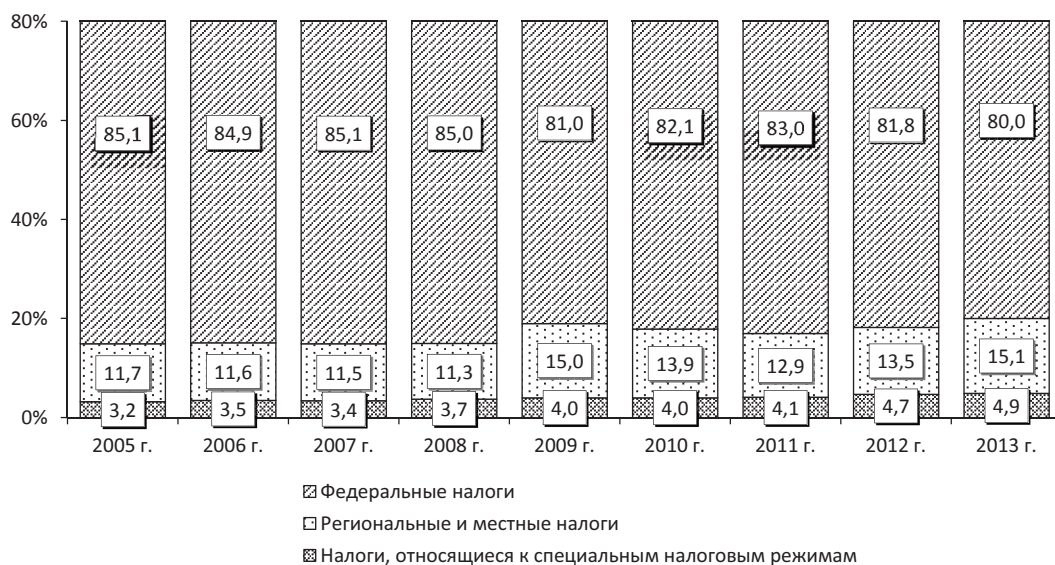


Рис. 3. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации\*

\* Рассчитано по данным Счётной палаты РФ.

Подобная структура, указывающая на низкую способность территорий влиять на налоговые доходы, как следствие, не стимулирует их социально-экономическое развитие.

В ходе реформирования межбюджетных отношений в части налогового распределения наиболее крупные по собираемости налоги на добавленную стоимость и на добычу полезных ископаемых централизованы и переданы в федеральный бюджет, тогда как целый ряд территориальных налогов и сборов был отменён. Сравнение доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 году и в конце XX века демонстрирует их существенное сокращение – на 35% (табл. 4).

Таблица 4. Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999 и 2014 гг.

Налоговые доходы	1999 г.		2014 г.	
	Млрд. руб.	%	Млрд. руб.	%
Налог на прибыль организаций	139,9	28,1	1961,7	30,2
Налог на доходы физических лиц	97,3	19,5	2680,8	41,3
Налог на добавленную стоимость	67,1	13,5	0	0
Акцизы	24,9	5,0	486,0	7,5
Налог с продаж	19,3	3,9	0	0
Налоги на совокупный доход	5,7	1,1	315,0	4,9
Налоги на имущество	52,5	10,5	957,5	14,8
Платежи за пользование природными ресурсами	34,7	7,0	50,0	0,8
Прочие налоги, пошлины и сборы	56,4	11,3	36,4	0,6
Налоговые доходы, всего	497,8	100,0	6487,4	100,0
Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России, Федеральной службы государственной статистики.				

По сути, регионы и муниципалитеты могут воздействовать на уровень налоговой нагрузки с помощью небольшого перечня экономических рычагов. Они имеют право изменять элементы по семи из 12 налогов, формирующих доходы консолидированных региональных бюджетов (табл. 5).

Регионы не имеют возможности повлиять на элементы других налогов, таких как налог на доходы физических лиц, акцизы, государственная пошлина, единый сельскохозяйственный налог. В то же время именно налог на доходы физических лиц является для российских регионов и муниципалитетов бюджетообразующим и формирует налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации на 41%, городских округов – на 60%, муниципальных районов – на 81%, городских и сельских поселений на 43%<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Рассчитано по данным Казначейства России.

**Таблица 5. Перечень элементов налогов, которые могут быть изменены региональными органами власти или органами местного самоуправления\***

Налог	Элементы налога, которые могут быть изменены на территориальном уровне управления
Налог на имущество организаций	Налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов РФ, но не могут превышать 2,2%). Порядок и сроки уплаты. Налоговые льготы и основания для их применения.
Транспортный налог	Налоговые ставки (устанавливаются законами субъектов РФ дифференцированно, в зависимости от категории транспортных средств, мощности двигателя, срока полезного использования транспортного средства; снижение или увеличение ставок не более чем в 10 раз). Порядок и сроки уплаты. Налоговые льготы.
Земельный налог	Налоговые ставки (устанавливаются решениями советов муниципальных образований в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения – 0,3%, иных земельных участков – 1,5%). Порядок и сроки уплаты.
Налог на имущество физических лиц	Налоговые ставки устанавливаются решениями советов муниципальных образований в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости имущества и типа строений – жилые, нежилые – в пределах, ограниченных федеральным законодательством. Налоговые льготы.
Налог на прибыль организаций	Налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством от 13,5 до 18%).
Единый налог по упрощённой системе налогообложения	Налоговые ставки (предельные размеры ограничены федеральным законодательством от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков в случае, если объектом налогообложения являются доходы за минусом расходов).
Единый налог на вменённый доход	Налоговая база, корректируемая на коэффициент базовой доходности $K_2$ . Виды деятельности, переведённые на специальный налоговый режим.
* Составлено по Налоговому кодексу РФ.	

За сферой влияния территориальных органов власти остались следующие элементы налогов: плательщики, объект налогообложения, налоговая база, порядок исчисления налога и налоговый период. Следовательно, регулирующие возможности налогов, формирующих доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации, используются не в полной мере.

Бюджетно-налоговые компетенции региональных органов власти и органов местного самоуправления закреплены только в отношении четырёх имущественных налогов: на имущество организаций и физических лиц, на транспорт и землю. Безусловно, рост доли закреплённых налогов в налоговых платежах повышает самостоятельность территориальных органов управления в проведении экономической и социальной политики. Однако на практике значимость территориальных налогов низкая – 11–15%

(рис. 4). Следовательно, основную долю (85–89%) в налоговых поступлениях территориальных бюджетов занимают федеральные налоги.

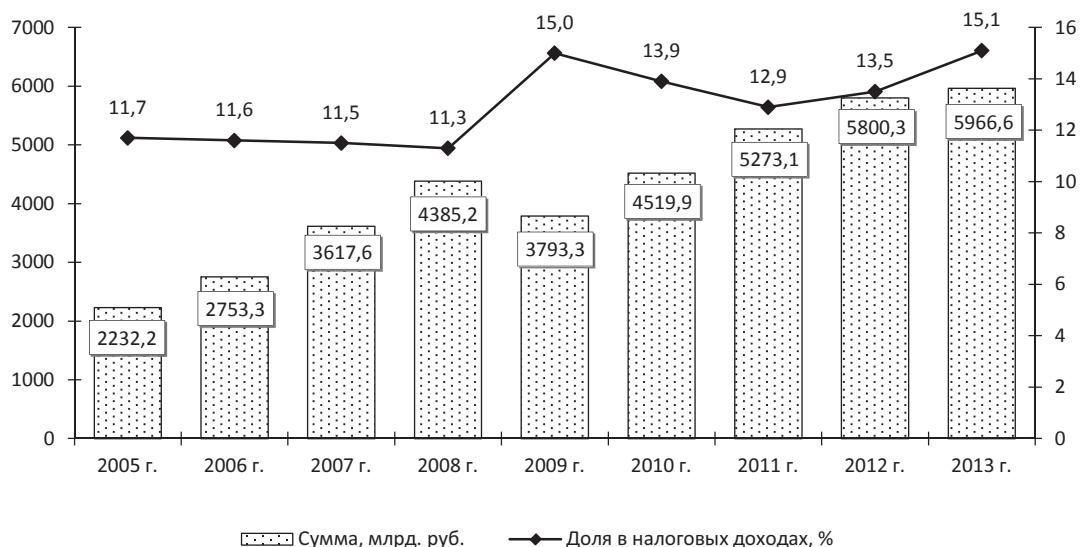


Рис. 4. Региональные и местные налоги в налоговых доходах бюджетов субъектов Российской Федерации в 2005 – 2013 гг.\*

\* Рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Например, совокупная доля региональных налогов в объёме налоговых доходов регионов Северо-Западного федерального округа в 2006–2014 гг. составляла менее 15% (табл. 6). Это указывает на декларативный характер самостоятельности территориальных бюджетов и усиления процессов децентрализации бюджетных полномочий.

Таблица 6. Региональные налоги в налоговых доходах бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа

Субъект СЗФО	2006		2008		2010		2012		2014	
	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
Вологодская область	2,0	7,8	2,9	6,8	3,5	13,8	3,7	11,0	5,8	14,4
Калининградская область	2,0	14,2	2,8	13,2	3,3	16,9	3,5	14,4	4,3	13,9
Ленинградская область	3,6	12,6	5,2	11,7	6,3	14,4	7,1	13,5	9,4	13,7
Новгородская область	0,8	9,1	1,4	9,6	1,6	11,2	1,8	11,8	2,4	11,6

Окончание таблицы 6

г. Санкт-Петербург	13,0	8,6	23,1	9,3	25,1	11,6	25,3	10,2	31,6	10,8
Республика Коми	2,8	11,0	4,1	11,3	4,7	14,3	4,8	12,8	5,3	10,6
Республика Карелия	1,2	12,0	1,7	11,0	1,8	14,2	1,8	10,7	2,1	9,9
Псковская область	0,6	9,2	0,8	8,7	1,0	9,7	1,0	9,0	1,4	9,5
Мурманская область	2,2	10,3	2,9	9,4	3,0	9,6	2,9	7,3	3,2	7,7
Архангельская область	1,6	9,2	2,0	6,2	2,4	8,9	2,6	7,3	3,1	6,3
Северо-Западный федеральный округ	30,8	9,8	49,2	9,9	57,2	13,0	59,5	11,4	68,5	10,9
Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.										

С целью укрепления налоговой базы территориальных бюджетов в российское законодательство внесена норма, по которой вышестоящим уровням управления разрешено передавать дополнительные доходные источники в нижестоящие бюджеты. Часть федеральных налогов, согласно нормативу, поступает в региональные и местные бюджеты. В свою очередь органы власти субъектов РФ могут передавать определённую долю региональных налогов в местные бюджеты.

Однако структура налоговых источников территориальных бюджетов по единым и дифференцированным нормативам также неоднократно подвергалась изменениям по причине реформирования межбюджетных отношений. По мнению ведущего советника Правового управления Аппарата Государственной Думы Российской Федерации О.А. Борзуновой, в 2004 году произошла системная налоговая реформа, изменившая концепцию налоговой системы и методологические основы её построения [8].

*Во-первых*, количество региональных налогов сократилось с семи до трёх, местных – с пяти до двух.

*Во-вторых*, произошла отмена налога с продаж (полностью зачислялся в региональные бюджеты).

*В-третьих*, сокращены перечень и норматив отчислений от регулирующих налогов, зачисляемых в территориальные бюджеты. К примеру, оказались исключены нормативы отчислений по некоторым видам акцизов, платежам за пользование природными ресурсами, уменьшены нормативы отчислений от НДС (табл. 7, 8).

**Таблица 7. Нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов  
в бюджет субъекта РФ, %**

Налоговые доходы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Налог на прибыль организаций	100									
Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции	80									
Налог на дарение (наследование)	100	-								
НДФЛ	70							80	80	85
Налог на доходы иностранных граждан	-						100		50	
Акцизы на спирт этиловый	50									
Акцизы на спиртосодержащую продукцию	50									
Акцизы на бензин, топливо, масла	60				100				72	
Акцизы на алкогольную продукцию с объёмной долей этилового спирта	100								-	
<i>свыше 9%</i>									40	
<i>до 9%</i>									100	
Акцизы на пиво	100								-	
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	5					-				
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100									
Налог на добычу полезных ископаемых	60									
Платежи за добычу полезных ископаемых	5									
Налог на добычу полезных ископаемых в виде алмазов	-	100								
Сбор за пользование объектами водных ресурсов	30					80				
Сбор за пользование объектами животного мира	100									
Единый сельскохозяйственный налог	30								-	
Налог по упрощенной системе налогообложения (УСН)	90						100			
Налог в виде стоимости патента по УСН	-				90		100	-		
Государственная пошлина	100									
Источники: составлено по федеральным и региональным нормативно-правовым актам.										

**Таблица 8. Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, %**

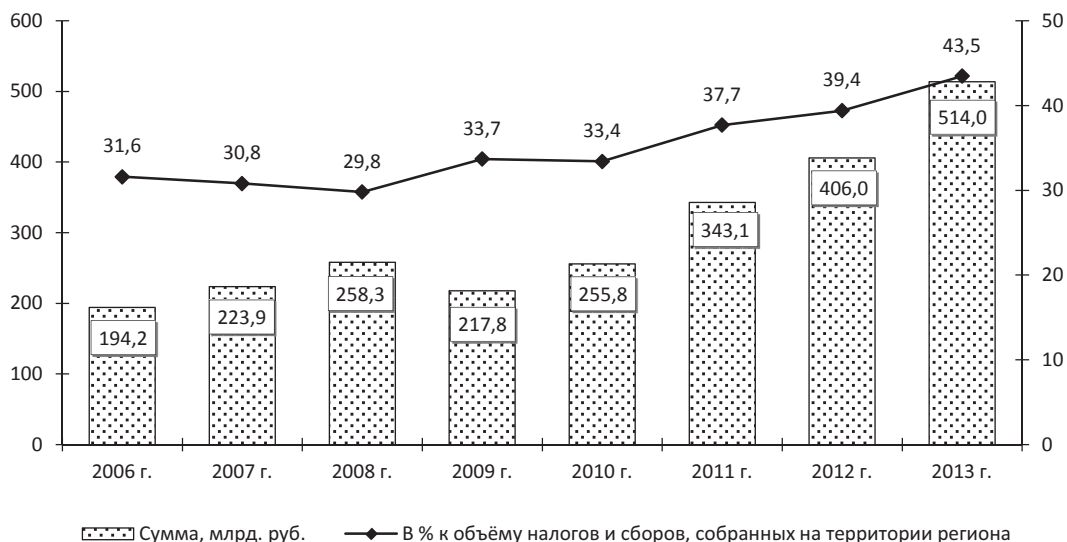
Налоговые доходы	До начала реформы 2006 года	После реформы 2006 года			
		Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Налог на прибыль (ставка)	7	-	-	-	-
Налог на доходы физических лиц	50–70	15	5-15	10	2
Налог на игорный бизнес	50	-	-	-	-
Акцизы на водку	35	-	-	-	-
Налог на имущество организаций	50	-	-	-	-
Налог на имущество физических лиц	100	100	100	100	100
Земельный налог	100	100	100	100	100
Платежи за пользование природными ресурсами	65-80	-	-	-	-
Единый налог на вменённый доход	45-75	100	100	-	-
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54	-	-	-	-
Единый сельскохозяйственный налог	30-60	100	50-100	50	30
Источники: составлено по федеральным и региональным нормативно-правовым актам.					

Сложившаяся в России модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов вместо усиления стимулирующей функции государственного управления закрепляет принцип фискального приоритета центра с подчинённым положением территорий. Это подтверждается и тем фактом, что почти половина (47,4%) налоговых поступлений и сборов в процессе первичного распределения уходит с территорий в федеральный бюджет. Количество субъектов Федерации, перечисливших в федеральный бюджет более половины собранных средств, увеличилось с 9 до 16.

От Уральского, Приволжского и Северо-Западного федеральных округов поступают в федеральный бюджет наибольшие объёмы налогов, собранных на их территориях. Это говорит о том, что на данных территориях преобладающую роль в налоговых поступлениях играют федеральные налоги. В то же время регионы этих округов имеют тенденции к росту дефицитного исполнения и долговой нагрузки.



При анализе налогового распределения, например, в регионах Северо-Западного федерального округа отмечается рост доли собранных в них налоговых платежей, но уходящих согласно российскому бюджетно-налоговому законодательству в центр, – до 43,5% (рис. 5).



**Рис. 5. Налоги, сборы и иные обязательные платежи, поступившие в федеральный бюджет из объёма собранных на территории субъектов Северо-Западного федерального округа в 2006–2013 гг.**

Источник: рассчитано по данным отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации №1-НМ Федеральной налоговой службы России.

Судя по данным исследования в разрезе округа, некоторые регионы ежегодно передавали в федеральный центр треть и более собранных на своих территориях налогов. В 2013 году наибольший абсолютный вклад в формирование доходной части федерального бюджета внёс Санкт-Петербург, передавший вышестоящим органам власти 240 млрд. рублей налогов, сборов и иных обязательных платежей. Кроме того, в тройку лидеров вошли Ленинградская область (86 млрд. руб.) и Республика Коми (69 млрд. руб.). Низкие объёмы доходов поступили с территорий Республики Карелия, а также Новгородской и Псковской областей. Вологодская область, будучи до 2009 года регионом-донором и передавая в федеральный бюджет свыше 30% доходов, в 2013 году оказалась на 7 месте среди регионов СЗФО по объёму собранных на территории платежей (табл. 9).

**Таблица 9. Налоги, сборы и иные обязательные платежи, поступившие в федеральный бюджет из объёма собранных на территории регионов СЗФО**

Субъект СЗФО	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Млрд. руб.	Доля*, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %	Млрд. руб.	Доля, %
г. Санкт-Петербург	83,5	35,7	99,1	20,0	98,2	28,7	98,2	31,9	100,0	29,1	161,2	36,4	167,3	36,9	240,2	42,6
Ленинградская область	23,2	43,7	24,8	49,3	31,8	40,6	36,2	43,5	5,6	12,8	8,0	16,1	59,2	43,4	86,5	51,4
Республика Коми	51,1	67,0	49,7	11,6	67,4	65,1	35,6	51,0	42,3	52,5	62,0	57,8	64,9	55,5	69,9	58,1
Калининградская область	10,9	44,0	16,4	32,4	20,0	48,7	18,4	49,5	25,8	52,7	40,3	61,5	48,5	63,0	54,1	64,4
Архангельская область	3,4	17,9	4,8	64,0	2,2	9,0	4,0	15,8	5,2	16,7	7,4	20,3	7,5	18,8	10,0	22,5
Мурманская область	7,8	27,5	8,7	39,8	9,2	23,2	3,9	11,4	40,8	41,7	50,0	43,9	5,9	12,8	5,8	11,7
Вологодская область	9,2	26,5	15,5	20,0	21,7	34,2	4,2	15,0	4,9	13,6	5,4	13,5	6,7	15,3	4,3	10,8
Новгородская область	1,9	19,0	1,5	23,2	4,2	23,1	3,2	19,1	3,2	18,9	3,9	19,2	2,8	12,8	3,6	16,4
Республика Карелия	1,8	15,2	1,5	38,8	2,5	14,3	0,5	4,2	1,5	8,8	2,3	11,1	3,3	14,5	2,8	13,7
Псковская область	1,4	19,0	1,8	13,4	1,1	11,2	1,2	11,4	2,2	18,1	2,6	19,0	1,9	12,9	2,5	15,6

\* Доля доходов, переданных в федеральный бюджет, в объёме налогов, сборов и иных обязательных платежей, собранных на территории региона.  
 Источник: рассчитано по данным отчёта о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Федеральной налоговой службы России.

Более того, с каждым годом увеличивалось количество регионов Северо-Западного федерального округа, перечисливших в федеральный бюджет в текущем году средств больше, чем в предыдущем. Исключением стал лишь кризисный 2009 год, когда произошло резкое снижение налоговых доходов территориальных бюджетов. В конечном итоге более эффективная работа региональных и местных властей по наращиванию налогового потенциала приводит к тому, что образовавшийся прирост вновь поступает в федеральный бюджет.

Вместе с тем вторичное перераспределение бюджетных средств по уровням бюджетной системы подразумевает возвращение бюджетных средств, изъятых у территорий, в виде межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов. Однако в большинстве случаев о соразмерности финансовых потоков из регионов и в регионы говорить не приходится. На протяжении исследуемого периода из таких субъектов Российской Федерации, как Республика Коми, г. Санкт-Петербург, Калининградская и Ленинградская области, в федеральный бюджет поступало больше доходов, чем возвращалось в виде финансовой помощи и бюджетных кредитов (табл. 10).

Таблица 10. Соотношение доходов, переданных в федеральный бюджет регионами СЗФО, и объёма полученных ими из федерального бюджета трансфертов и бюджетных кредитов (2006–2014 гг.)

Субъект СЗФО	Передано в федеральный бюджет, млрд. руб.	Получено из федерального бюджета, млрд. руб.	Соотношение переданных и полученных средств, раз
Республика Коми	309,6	51,9	5,97
Ленинградская область	240,1	61,4	3,91
г. Санкт-Петербург	753,9	234,1	3,22
Калининградская область	161,5	97,6	1,65
Вологодская область	54,2	63,2	0,86
Мурманская область	42,5	80,3	0,53
Новгородская область	18,1	46,9	0,39
Архангельская область	32,9	122,3	0,27
Псковская область	11,4	57,7	0,20
Республика Карелия	11,1	56,4	0,19

Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

Но надо понимать, что плательщиками федеральных налогов являются вовсе не субъекты Федерации, а население страны и её предприятия. В то же время на развитие российской экономики, особенно производственного сектора, налоговая система оказывает подавляющее воздействие. При этом задачу «видимой» поддержки предприятий государство пытается решить

посредством широкого распространения льготного режима налогообложения. На практике массовое предоставление налоговых льгот, напротив, в некоторой степени ухудшает экономическую ситуацию, поскольку:

- ряд льгот предоставляется вне системы государственных приоритетов отдельным предприятиям и организациям;
- существующая система льгот способствует развитию теневой экономики.

Приводит это к тому, что руководитель-хозяйственник ориентируется в первую очередь не на повышение эффективности работы своего предприятия, а на установление «особых» отношений с органами власти.

Особенно противоречива налоговая политика государства в отношении крупных корпораций. Правительство целенаправленно легализует порянок снижения налоговой нагрузки для таких субъектов хозяйствования:

- посредством заключения с оффшорными государствами соглашений об избежании двойного налогообложения (СИДН), не ограничивающих налоговые льготы для зарегистрированных в зарубежных юрисдикциях российских компаний<sup>15</sup>; в результате этого, например, в бюджеты Вологодской, Липецкой, Челябинской областей недопоступает приблизительно по 0,5 млрд. рублей налога на доходы физических лиц<sup>16</sup> от металлургических корпораций;

- принятия закона о налогообложении интегрированных бизнес-групп, что привело к падению поступлений по налогу на прибыль на 13%, в основном потери затронули развитые регионы;

- введения нулевой ставки налога на добавленную стоимость для предприятий-экспортёров<sup>17</sup>, 75% из которых являются крупнейшими налогоплательщиками; в результате в 2011–2013 гг. возвраты из федерального бюджета НДС, уплаченного при экспорте продукции, составили 4,2 трлн. рублей, из них экспортёрам природных ресурсов – 3,2 трлн. рублей, или более триллиона рублей в год;

- введения нулевой ставки налога на прибыль по дивидендам, выплачиваемым российской организации от стратегического участия в других

---

<sup>15</sup> В 1990–2000 гг. Россией было заключено 72 СИДН, среди которых известное СИДН с Кипром в декабре 1998 года, по которому налог на дивиденды, выплачиваемые кипрским владельцам российской собственности, не должен превышать 5%.

<sup>16</sup> Здесь и далее приведены экспертные оценки по результатам исследований ИСЭРТ РАН.

<sup>17</sup> В соответствии с Федеральным законом от 29.12.2000 г. №166-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса РФ».

компаниях<sup>18</sup>; в итоге ежегодно выпадающие из федерального бюджета доходы увеличились за 2009–2013 гг. с 24 до 103 млрд. рублей;

– введения института консолидированных групп налогоплательщиков (КГН)<sup>19</sup>, допускающего взаимозачёт прибылей и убытков, что позволяет существенно снизить налогооблагаемую базу; в результате из 260 млрд. рублей общего объёма недопоступлений налога на прибыль в 2013 году на КГН пришлось 63,8 млрд. рублей (произошло непрогнозируемое перераспределение доходов между различными регионами – за 2014 год 31 субъект недополучил доходы в сумме 127 млрд. рублей, по 53 регионам доходы увеличились на 61,9 млрд. рублей<sup>20</sup>);

– либерализации валютного законодательства<sup>21</sup>, повлекшей исключение права Правительства устанавливать ограничения на расчётные операции между резидентами и нерезидентами по предоставлению кредитов, приобретению долей, вкладов в имущество, на перевод средств на счета, открытые в банках за пределами территории РФ; в результате за 2007–2013 гг. вывоз капитала из РФ составил 16,2 трлн. рублей против 1 трлн. рублей в 2000–2006 гг.;

– снятия ограничений на сумму переноса убытков на будущее<sup>22</sup> (до 2007 года совокупная сумма переносимого убытка не могла превышать 30% налоговой базы); в результате этого ежегодные потери составляют около 90 млрд. рублей сборов налога на прибыль, в т.ч. 80 млрд. рублей в региональные бюджеты.

---

<sup>18</sup> В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в статьи 224, 275 и 284 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 16.05.2007 №76-ФЗ. Как правило, преференция, введённая законом, действует в отношении находящихся в иностранной собственности российских крупных корпораций, отвечающих установленным Налоговым кодексом критериям стратегического участия в капитале российских (дочерних) организаций.

<sup>19</sup> В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» от 16.11.2011 №321-ФЗ.

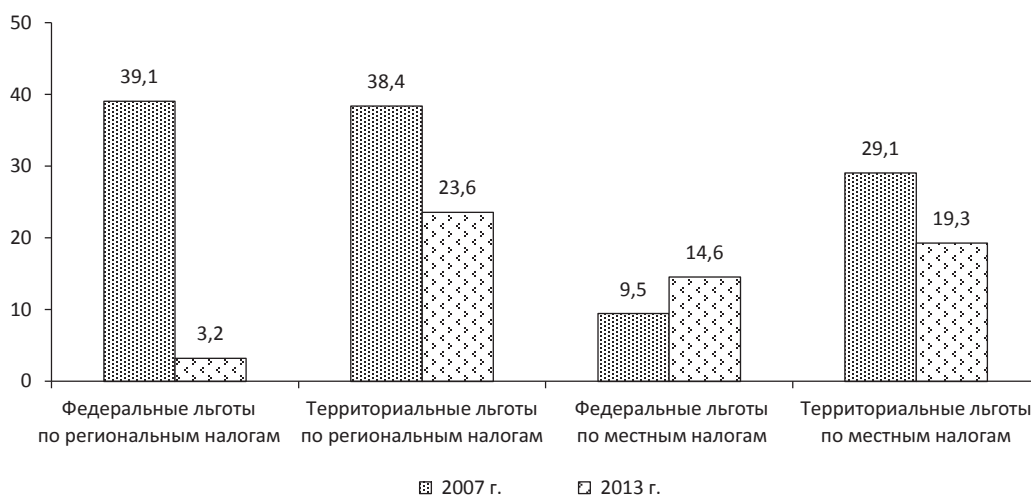
<sup>20</sup> Выступление Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой на «Правительственном часе» в Государственной Думе. – Реж. дост.: <http://audit.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/23624/>

<sup>21</sup> В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» от 26.07.2006 №131-ФЗ.

<sup>22</sup> В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» от 06.06.2005 №58-ФЗ.

Отметим, что в 2012 году в Налоговый кодекс РФ внесены изменения<sup>23</sup>, предполагавшие с 2014 года поэтапную отмену льгот по налогу на имущество организаций для субъектов естественных монополий: железнодорожных путей общего пользования, магистральных трубопроводов и линий электропередачи. В 2016 году ставка по налогу на имущество организаций вырастет до 1,3%, полная отмена льгот произойдёт только в 2019 году. До этого времени бюджеты регионов будут по-прежнему терять доходы, так необходимые для преодоления бюджетного кризиса.

Безусловно, высока актуальность и целесообразность льгот, предоставляемых в целях модернизации производства и внедрения инноваций при условии их бюджетной и социальной эффективности. Однако из-за отсутствия в России компенсационных механизмов одним из результатов подобной системы налогового стимулирования является снижение доходов в бюджетах регионов и муниципальных образований. В 2013 году налоговые доходы бюджетов субъектов РФ снизились на 3% в результате действующего федерального законодательства и на 24% – в результате принятия локальных нормативно-правовых актов о льготах. Аналогичные потери местных бюджетов составили 15 и 19% соответственно (рис. 6).



**Рис. 6. Доля налогов, выпавших в результате предоставления льгот в Российской Федерации в 2007 и 2013 гг., в % к исчисленной сумме**

Источники: рассчитано по данным отчётов №5-МН, №5-НИО, №5-ТН Федеральной налоговой службы России.

<sup>23</sup> О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ: ФЗ от 29.11.2012 г. №202-ФЗ.

Ярким примером потерь территориальных бюджетов от предоставления льгот служат объёмы поступлений по налогу на имущество организаций и физических лиц. Если по первому налогу размер предоставленных льгот снизился за семилетний период на 26%, то по налогу на имущество физических лиц, наоборот, вырос в 4 раза, причём 94–97% таких льгот установлено федеральным законодательством (табл. 11).

Таблица 11. **Объём региональных и местных налогов, не поступивших в территориальные бюджеты регионов Российской Федерации из-за предоставления льгот в 2007, 2013 гг.**

Налог	2007 г.	2013 г.	2007 г.		2013 г.	
	Выпадающие налоговые доходы, в % к сумме, подлежащей к уплате в бюджет		Объём налоговых льгот			
			Сумма, млрд. руб.	В том числе установленные федеральным законодательством, %	Сумма, млрд. руб.	В том числе установленные федеральным законодательством, %
Региональные налоги, в том числе:	77,5	28,5	251,8	<b>50,4</b>	185,4	<b>11,3</b>
налог на имущество организаций	91,5	29,4	247,4	51,3	184,0	11,4
транспортный налог	8,1	5,6	4,4	0,03	1,4	0,09
Местные налоги, в том числе:	38,6	34,4	30,1	<b>24,6</b>	70,7	<b>42,3</b>
земельный налог	35,8	28,7	24,8	9,3	49,3	19,7
налог на имущество физических лиц	60,4	63,6	5,3	97,0	21,4	94,3

Источники: рассчитано по данным отчётов № 5-МН, № 5-НИО, № 5-ТН Федеральной налоговой службы России.

Например, в субъектах Северо-Западного федерального округа в 2006–2013 гг. в результате применения льготных схем по местным (земельный налог, налог на имущество физических лиц) и региональным (транспортный налог, налог на имущество организаций) налогам выпало свыше 180 млрд. рублей (табл. 12).

Лидером по уровню предоставления льгот в 2006–2013 гг. стал Санкт-Петербург. Высоким уровнем льготирования отличились также Ленинградская, Вологодская, Мурманская и Архангельская области.

Довольно существенный объём выпадающих доходов отмечен по итогам 2013 года в бюджете Мурманской области – 44% поступлений имущественных налогов в результате действия льгот, предоставляемых территориальными властями. К числу регионов с оптимальным режимом налоговых льгот можно отнести Архангельскую и Вологодскую области.

Таблица 12. Территориальные налоги, не поступившие в консолидированные бюджеты субъектов Северо-Западного федерального округа в результате льгот, предоставленных региональными органами власти и органами местного самоуправления, 2006–2013 гг.

Субъект	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2006–2013 г.
	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.	%*	Млн. руб.
г. Санкт-Петербург	3921,7	25,5	4342,6	19,4	6021,4	22,0	9351,1	31,2	8787,9	29,4	9035,5	25,3	11717,1	29,0	17933,0	41,5	71110,3
Ленинградская область	3318,4	81,7	2652,0	52,6	3328,8	50,6	3442,4	42,4	3704,5	40,7	3580,6	30,7	4036,7	30,8	5731,6	39,3	29795,0
Вологодская область	2059,6	81,9	3343,9	98,7	3048,7	82,6	2724,3	60,5	2622,8	53,7	2701,1	43,6	820,9	9,9	1621,7	16,8	18943,0
Мурманская область	1235,0	51,8	1736,2	59,7	2146,8	63,6	1991,8	55,6	1877,7	55,8	1807,8	51,3	1887,6	45,7	2233,9	44,6	14916,8
Архангельская область	1662,3	85,3	1729,2	73,0	1680,7	68,1	1316,6	43,9	1403,8	41,9	1472,7	39,9	1649,8	40,1	1072,4	19,2	11987,5
Республика Коми	780,3	27,2	1018,6	28,6	1163,2	27,3	1193,6	23,5	1507,1	29,6	1785,8	33,1	1700,0	28,8	1494,9	20,0	10643,5
Новгородская область	789,3	92,7	840,4	73,4	656,8	40,0	934,8	46,3	833,6	36,8	906,2	34,8	772,6	24,4	1128,1	35,3	6861,8
Республика Карелия	575,6	42,2	619,7	39,1	626,0	33,2	779,8	38,5	600,2	30,0	640,0	29,0	419,4	16,2	914,2	34,9	5174,9
Псковская область	516,9	73,6	448,8	53,9	478,7	45,7	476,1	39,8	520,3	40,5	612,6	40,0	525,8	25,3	775,2	36,4	4354,4
Калининградская область	340,8	15,7	566,6	20,9	365,6	11,4	36,0	0,9	42,7	1,0	100,8	2,0	117,9	2,1	1492,3	25,4	3062,7
Северо-Западный федеральный округ, млрд. руб.	15,3		20,4		19,6		22,4		22,2		22,8		23,8		34,6		181,1

\* К общему объёму поступивших территориальных налогов.  
Источники: рассчитано по данным отчётности Федеральной налоговой службы, Казначейства России.



Важной трансформацией налоговой системы с 2015 года становится так называемый *налоговый маневр*.

Как известно, 48% дохода федерального бюджета Российской Федерации составляют нефтегазовые доходы, формирующиеся главным образом за счёт федерального налога на добычу полезных ископаемых и доходов от внешнеэкономической деятельности (экспортных пошлин). В конце 2014 года депутаты Государственной Думы приняли законопроект о налоговом манёвре в нефтяной отрасли<sup>24</sup>, который заключается в осуществлении трёх мер:

- 1) поэтапное снижение (в течение трёх лет) экспортной пошлины на нефть (в 1,7 раза) и на нефтепродукты (в 1,7–5 раз) в зависимости от вида;
- 2) снижение акцизов на переработку нефти (на 220 млрд. руб.);
- 3) повышение ставки НДС на нефть в 1,7 раза (в 2015 году – с 530 до 766 руб. за тонну; в 2016 году – с 559 до 857; в 2017 году – с 559 до 919 руб. за тонну), газового конденсата – в 6,5 раза.

Таким образом, если в 2014 году 60% нефтегазовых доходов приходилось на экспортную пошлину, т.е. на внешнего потребителя, и 40% – на НДС, то в результате налогового манёвра доходы государства будут перераспределены с экспортных пошлин на НДС – 43 и 57% соответственно. Такой налоговый манёвр вызван необходимостью снижения зависимости бюджета страны от экспорта нефти и нефтепродуктов, сокращения налогового субсидирования переработки за счёт добычи<sup>25</sup>, а также минимизации потерь бюджета России в связи с созданием Евразийского экономического союза с Казахстаном и Беларуссией<sup>26</sup>.

По данным Министерства финансов России<sup>27</sup>, налоговый манёвр принесёт в бюджет страны дополнительные доходы в 2016 году в размере 247 млрд. рублей, а в 2017 году – ещё 250 млрд. рублей. Однако, по оценкам первого заместителя председателя комитета Государственной

---

<sup>24</sup> Федеральный закон от 24.11.2014 №366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>25</sup> Ранее эти субсидии стимулировали работу целого ряда неэффективных нефтеперерабатывающих заводов, специализирующихся на мазуте.

<sup>26</sup> После вступления в силу межправительственных соглашений, ограничивающих объёмы поставок нефти и нефтепродуктов, у Беларуссии и Казахстана появится возможность увеличения их беспошлинного ввоза и последующего реэкспорта. Смысл манёвра заключается в том, чтобы, поэтапно сократив экспортные пошлины до уровня Казахстана, снизить экономические стимулы для реэкспорта.

<sup>27</sup> Кто выигрывает от налогового манёвра [Эл. рес.]. – Реж. дост.: [http://www.minfin.ru/ru/press-center/?id\\_4=33077](http://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=33077)

Думы по бюджету и налогам О.Г. Дмитриевой<sup>28</sup>, в денежном эквиваленте примерно 750–800 млрд. рублей из перераспределяемых налоговым манёвром 1 трлн. 300 млрд. рублей ляжет на плечи внутреннего потребителя в виде платы за бензин, за жилищно-коммунальные услуги и т.д. Для сдерживания роста цен Правительством РФ применяется вторая мера налогового манёвра – снижение ставок на акцизы в общей сумме 220 млрд. рублей<sup>29</sup>. Поскольку это вызовет потери федерального и региональных бюджетов, 100% доходов от уплаты акцизов на нефтепродукты (в 2014 году – 72%) перераспределено на уровень субъектов Федерации. О.Г. Дмитриева считает, что введение налогового манёвра повлечёт за собой мультипликацию инфляции, повышение цен на сырьё и первичные энергоносители; риск осуществления инвестиционных программ нефтяных, газовых и других предприятий; реальное сокращение доходов федерального и региональных бюджетов; усложнение налогового администрирования.

Как отмечает генеральный директор аудиторско-консалтинговой группы ООО «НБК» Д. Кузнецов, налоговый манёвр сильно ударит по компаниям, которые в последние годы инвестировали значительные средства в переработку нефти за счёт снижения объёмов экспорта (например, «Лукойл»), и по компаниям, не имеющим собственных мощностей по экспорту нефти и вынужденным реализовывать нефть внутри страны крупным нефтяным компаниям, но поддержит компании, ориентированные прежде всего на экспорт сырого сырья (например, «Роснефть» и «Газпром-нефть»).

Высокая степень дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития объективно требует движения финансовых потоков между бюджетами, поскольку минимальные социальные стандарты проживания (минимальный размер оплаты труда, государственные пенсии, пособия, стипендии и т.д.) должны быть обеспечены на всех территориях вне зависимости от уровня их развития.

---

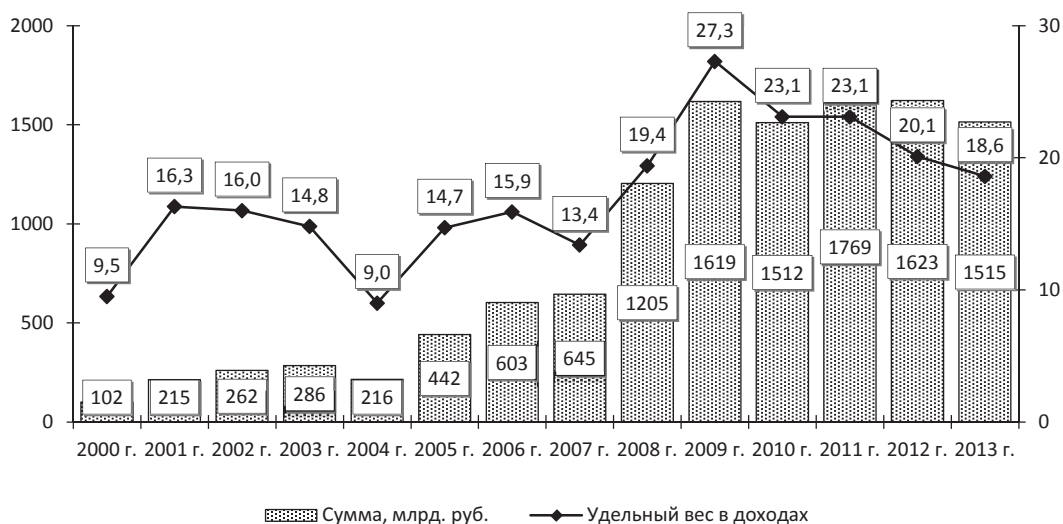
<sup>28</sup> Налоговый манёвр – самое вредное из того, что предлагается в бюджете – 2015 [Эл. рес.]. – Реж. дост.: <http://www.dmitrieva.org/id873>

<sup>29</sup> Однако, несмотря на заявленное понижение ставок на акцизы, эксперты ожидают увеличения розничных цен на бензин и дизельное топливо, что негативно отразится на населении и на бизнесе, занятом в транспортных перевозках и сельском хозяйстве. В то же время, например, увеличение стоимости мазута приведёт к росту себестоимости тепла и электрической энергии (источник: Кузнецов Д. Налоговое бремя ударит по всем отраслям // ЭЖ-Юрист. – 2014.– №50).

Преобладающее большинство регионов и муниципалитетов получают из федерального центра финансовую поддержку, позволяющую в определенной степени сгладить различия между ними по доходному потенциалу. Отсюда следует, что дифференциация доходов, собираемых на территориях, а также неравномерность размещения потребителей финансовых ресурсов по регионам стали основными предпосылками возникновения взаимосвязей между бюджетами разных уровней. Перераспределённые финансовые ресурсы участвуют в воспроизводственном процессе, увеличивая возможности развития регионов и муниципалитетов.

Финансовая безвозмездная помощь является вторым по значимости источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации.

Более 90% в структуре безвозмездных поступлений принадлежит межбюджетным трансфертам. На их долю приходится 1/5 всех доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (рис. 7).



**Рис. 7. Зависимость доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи в 2000–2013 гг.**

Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Однако в разрезе регионов картина кардинально меняется. Так, доходы семи субъектов Российской Федерации (Республика Алтай, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Камчатский край) сформированы из межбюджетных трансфертов более чем на 60%. Ещё в 16 российских регионах финансовая помощь составляет свыше 40%. Общий по стране

показатель трансфертозависимости сглаживается за счёт невысокой доли безвозмездных поступлений в регионах с достаточным налоговым потенциалом (Ямало-Ненецкий автономный округ – 1,3%, Ханты-Мансийский автономный округ – 2,5%, г. Москва – 3,2%, Свердловская область – 8,9%, Сахалинская область – 8,1%).

В регионах Северо-Западного федерального округа невысокий уровень трансфертов (до 10% в доходах) наблюдался в 2006 году в четырех его субъектах, тогда как в 2014 году – только в двух (в Республике Коми и г. Санкт-Петербурге). Доля дотаций и субсидий из федерального бюджета не превышала 10% доходных поступлений консолидированных бюджетов этих регионов, что указывает на слабый риск выпадения доходов в случае уменьшения безвозмездных поступлений. В то же время в Архангельской области по итогам 2014 года межбюджетные трансферты сформировали более 20% доходов, в Калининградской области и Республике Карелия – свыше 30%, в Псковской области – свыше 40% (табл. 13).

Таблица 13. **Межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа**

Субъект РФ	2000 г.		2006 г.		2010 г.		2014 г.	
	Млрд. руб.	В % к доходам	Млрд. руб.	В % к доходам	Млрд. руб.	В % к доходам	Млрд. руб.	В % к доходам
Псковская область	1,5	68,2	3,6	32,3	8,6	47,1	12,3	40,8
Калининградская область	0,5	22,2	4,9	23,4	10,9	37,1	21,9	34,8
Республика Карелия	0,6	18,6	2,7	17,8	8,3	33,4	11,5	33,7
Архангельская область	1,4	44,6	7,2	26,3	20,6	42,2	16,5	21,8
Новгородская область	1,0	59,4	2,5	20,4	4,7	25,9	5,2	18,5
Вологодская область	0,0	0,7	1,7	<b>5,2</b>	8,6	24,0	10,1	17,8
Мурманская область	0,3	10,2	6,2	21,4	9,4	23,3	7,5	12,9
Ленинградская область	0,2	4,1	3,1	<b>8,3</b>	8,0	15,2	13,2	10,8
Республика Коми	0,1	1,6	1,7	<b>5,5</b>	6,7	16,8	6,2	<b>9,4</b>
г. Санкт-Петербург	0,1	0,4	13,4	<b>6,1</b>	27,5	7,9	32,4	<b>7,5</b>
<i>СЗФО</i>	<i>5,9</i>	<i>8,3</i>	<i>47,0</i>	<i>10,6</i>	<i>113,3</i>	<i>17,1</i>	<i>140,9</i>	<i>14,3</i>

Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Хотя безвозмездные перечисления служат достаточно стабильным источником поступлений в бюджеты регионов, они во многом зависят от проводимой на федеральном уровне политики распределения средств между различными уровнями бюджетов и, следовательно, слабо поддаются прогнозированию на среднесрочную перспективу. Кроме того, размер финансовой помощи во многом зависит от объёма поступающих в

федеральный бюджет доходов, что также накладывает дополнительные риски в плане своевременности и полноты поступления средств в бюджеты регионов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет формы межбюджетных трансфертов<sup>30</sup>. Однако тот факт, что указанный перечень не является исчерпывающим, создает три противоречия.

*Противоречие первое* – увеличение доли «иных межбюджетных трансфертов», самого *нетранспарентного* вида трансфертов, порядок предоставления которых практически не прописан в Бюджетном кодексе Российской Федерации, т.е. не соблюден принцип *прозрачности (открытости)* бюджетной системы страны.

Объем иных межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в 2014 году достиг почти 150 млрд. рублей, или 9% в структуре межбюджетных трансфертов, что в полтора раза выше уровня 2008 года. В ряде регионов Северо-Западного федерального округа данный вид трансфертов формировал в период с 2008 по 2014 г. четверть (а в Республике Коми в 2008 году – треть) всей финансовой помощи, предоставленной федеральным центром (табл. 14).

*Противоречие второе* – усиление роли неформализованных механизмов распределения дотаций.

С 2000 года субъектам РФ перечисляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, являющиеся пока единственным видом финансовой помощи, распределяемой на основании законодательно установленной методики. Как отметила профессор МГУ, директор региональной программы Независимого института социальной политики Н.В. Зубаревич, это самый «честный» вид дотаций и «самый комфортный для регионов инструмент поддержки, их использование не регламентируется сверху»<sup>31</sup>.

Несмотря на то, что в бюджетных посланиях Президента Федеральному Собранию не раз отмечалась необходимость упорядочения межбюджетных отношений в части распределения трансфертов по установленным и понятным методикам, доля формализованных дотаций продолжает сокращаться. В 2005 году они составляли 50% объема всех трансфертов из

---

<sup>30</sup> Формы межбюджетных трансфертов предусмотрены статьей 129 «Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета» Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>31</sup> Зубаревич Н. Ржавые скрепы сверхцентрализации [Эл. рес.] // Эксперт. – 2014. – №3(882). – Реж. дост.: <http://expert.ru/expert/2014/03/rzhavyieskrepyi-sverhtsentralizatsii/>

Таблица 14. **Иные межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Северо-Западного федерального округа\***

Субъект СЗФО	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.		2014 к 2008
	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	Сумма, млрд. руб.	%**	
Российская Федерация	110,2	9,7	85,1	5,7	72,4	5,2	214,9	13,1	225,9	13,9	149,6	9,0	149,6	9,0	1,4
Северо-Западный федеральный округ	13,8	13,4	10,9	7,7	6,9	6,0	22,5	15,0	22,1	15,2	15,0	10,7	15,0	10,7	1,1
Псковская область	0,3	5,7	0,2	2,6	0,1	1,2	1,2	10,1	1,0	10,0	2,3	18,4	2,3	18,4	6,6
Ленинградская область	0,4	5,9	0,4	4,4	0,3	3,3	1,6	13,0	1,7	16,5	2,3	17,0	2,3	17,0	5,1
г. Санкт-Петербург	2,0	7,9	1,6	4,4	1,2	4,4	7,6	<b>21,4</b>	9,0	19,3	4,2	12,9	4,2	12,9	2,1
Республика Карелия	1,4	<b>21,1</b>	0,6	7,5	0,6	7,3	1,2	12,4	1,1	12,3	2,3	19,7	2,3	19,7	1,6
Калининградская область	0,6	5,9	0,4	2,3	0,2	1,6	1,2	6,1	0,8	5,1	0,4	1,9	0,4	1,9	0,7
Архангельская область	2,7	17,9	2,2	11,4	1,7	8,3	2,2	10,5	1,4	11,1	1,8	10,8	1,8	10,8	0,6
Новгородская область	0,5	10,5	0,3	3,8	0,2	3,6	1,3	17,6	1,2	10,1	0,2	4,6	0,2	4,6	0,4
Вологодская область	0,8	16,6	0,6	5,0	0,4	4,4	1,7	17,3	2,0	18,7	0,3	3,4	0,3	3,4	0,4
Республика Коми	1,5	<b>29,6</b>	1,7	18,4	0,6	9,4	2,1	<b>23,4</b>	2,0	<b>28,0</b>	0,6	9,0	0,6	9,0	0,4
Мурманская область	3,4	<b>25,5</b>	3,0	<b>24,5</b>	1,6	17,4	2,2	<b>20,7</b>	1,7	<b>20,1</b>	0,7	9,0	0,7	9,0	0,2

\* Статья «Иные межбюджетные трансферты» появилась в бюджетной классификации доходов в отчётности Казначейства России с 2008 года.

\*\* В % к объёму межбюджетных трансфертов.

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

федерального бюджета, в 2014 году снизились до 26%. В то же время в кризисных условиях при усилении так называемого «ручного управления» происходит наращивание объёмов неформализованного вида дотаций – на поддержку мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов. В 2009 году по сравнению с 2008 годом объём этих дотаций вырос в 4,2 раза и составил 33% объема всех дотаций (табл. 15).

Таблица 15. **Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности территориальных бюджетов Российской Федерации**

Вид дотации	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2014 г.
Дотация на выравнивание, млрд. руб.	228,9	330,0	375,5	439,8
Дотация на сбалансированность, млрд. руб.	50,6	46,0	191,9	231,5
Дотация на выравнивание, в % к общему объёму дотаций	77,0	84,4	64,9	64,3
Дотация на сбалансированность, в % к общему объёму дотаций	17,0	11,8	33,1	33,9
Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.				

В 2012 году дотация на сбалансированность бюджетов была выделена 44 регионам из 83-х, но уже в 2014 году дотироваться стали почти все регионы, за исключением г. Москвы, Тюменской области и Ямало-Ненецкого АО. При этом 17% всего объёма указанных дотаций получили Чеченская Республика (24,8 млрд. руб.) и г. Санкт-Петербург (14,2 млрд. руб.).

*Противоречие третье* – предоставление *нецелевой* формы финансовой помощи (дотаций) *под конкретные цели*.

Целый ряд нормативно-правовых документов<sup>32</sup> обозначил необходимость обеспечения самостоятельности бюджетов субъектов и муниципальных образований путём планомерного повышения нецелевой финансовой помощи (дотаций). Декларирование данной меры не является новшеством бюджетной политики в России, однако её соблюдение всё больше становится формальным. Согласно основным направлениям бюджетной политики на 2015–2017 гг. установлено, что 16,4% всех дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2015 году будет предоставлено на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

<sup>32</sup> Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов; Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации» от 13.04.2010 №231; Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 01.12.2014 №384-ФЗ.

Это противоречит содержанию данного типа помощи. Вопреки положению бюджетного законодательства о том, что дотации должны предоставляться «без установления направлений и (или) условий их использования»<sup>33</sup>, направления использования территориями почти 1/5 объема дотаций всё же заданы федеральным центром.

Преобладание целевых трансфертов над нецелевыми означает сужение рамок самостоятельного определения бюджетной политики территориальных органов управления, в частности в сфере повышения эффективности расходов, что является одной из главных задач бюджетного реформирования.

За период с 2000 по 2014 г. уровень дотационности субъектов РФ увеличился вдвое – с 9,5 до 17,7%. Наиболее высоким уровнем дотационности характеризовались бюджетные системы регионов Северо-Кавказского федерального округа – ежегодно свыше 60%, наиболее низким – территории Северо-Запада и Урала – 14 и 8% соответственно (табл. 16).

Таблица 16. **Межбюджетные трансферты консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2000–2014 гг.**  
в % к совокупному объёму доходов

Федеральный округ	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2014 г.
Северо-Кавказский*	54,8	64,5	61,8	60,8
Дальневосточный	41,6	32,5	39,0	28,2
Сибирский	18,4	24,1	25,9	24,7
Южный	14,9	24,0	25,1	20,2
Центральный**	14,0	18,5	22,0	19,9
Приволжский	7,9	19,9	26,1	19,5
Северо-Западный	6,2	11,6	15,2	14,3
Уральский	3,5	5,3	14,3	8,0
Российская Федерация	9,5	14,7	21,4	17,7
* Без Чеченской Республики. ** Без г. Москвы. Источник: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.				

В наиболее дотационных регионах России размер дотации на одного жителя варьировался от 13,5 до 97 тыс. рублей (табл. 17).

<sup>33</sup> Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации.



Таблица 17. **Распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации в 2014 году**

Дотационный регион	Дотация, млрд. руб.	Кол-во населения, тыс. чел.	Размер дотации на 1 жителя, руб.
Камчатский край	31,1	320,2	97082
Республика Саха (Якутия)	50,7	955,9	53053
Магаданская область	7,4	154,5	48003
Республика Тыва	11,3	309,3	36599
Республика Горный Алтай	7,2	208,4	34588
Республика Ингушетия	6,9	430,5	16111
Республика Дагестан	42,9	2930,4	14637
Еврейская АО	2,5	174,4	14230
Республика Бурятия	13,7	971,4	14140
Карачаево-Черкесская Республика	6,4	474,7	13554
Чеченская Республика	17,5	1302,2	13456

Источник: рассчитано по данным Министерства финансов России.

Существующие механизмы согласования интересов центра и регионов и, соответственно, методов распределения финансовой помощи территориям предполагают использование в меньшей степени формализованных процедур и в большей степени неформальных, учитывающих политическую целесообразность, социальные компоненты, лоббирование региональных интересов, особые условия и т.д. Современная трансфертная политика состоит в том, чтобы максимальные объёмы трансфертов поступали в наименее обеспеченные территории и последовательно уменьшались на пути к более обеспеченным.

Ярким примером этого может стать трансфертная политика в период кризиса экономики. Так, Вологодская область оказалась в числе российских регионов, наиболее пострадавших от нестабильности мировой конъюнктуры по причине моноструктурности своей экономики и резкого ухудшения финансового состояния бюджетобразующего предприятия<sup>34</sup>. При этом в 2009 году региональный бюджет Вологодской области получил дотации (на сбалансированность бюджета) в размере 2620,3 руб. на человека. В то же время объём федеральной финансовой помощи в виде

<sup>34</sup> Доля налоговых платежей от наиболее крупного налогоплательщика – ПАО «Северсталь», составлявшая до 2009 г. около 40% в общей сумме налоговых доходов консолидированного бюджета Вологодской области, в 2010–2011 гг. снизилась до 24%, а в последующие годы и вовсе до нуля.

дотаций (на выравнивание и сбалансированность) в Псковской области (регион Северо-Западного федерального округа), менее пострадавшей от кризиса, составил 6074,1 рублей на человека.

Применяемые инструменты выравнивания развития территорий ориентированы прежде всего на обеспечение макроуправляемости региональной системы, что в определенной мере привело к зависимости от вышестоящего уровня, усилению социальной несправедливости, снижению интереса у территориальных органов управления повышать собственный доходный потенциал территорий. Помощь из центра не стимулирует региональные органы управления совершенствовать свою собственную деятельность, более того – поощряет иждивенчество. Получается, что регионы, которые слабо работают над программами повышения эффективности использования имеющихся ресурсов, могут жить не хуже других регионов за счёт перераспределения средств от более успешно работающих регионов.

На практике политика бюджетного выравнивания привела к тому, что межбюджетные трансферты территориям в среднем различались в пять раз, причём разрыв приобрёл тенденцию роста (табл. 18).

Таблица 18. Межбюджетные трансферты федеральным округам на душу населения

Федеральный округ	2005 г.		2010 г.		2014 г.	
	Сумма, руб.	К РФ, раз	Сумма, руб.	К РФ, раз	Сумма, руб.	К РФ, раз
Дальневосточный	9651	3,12	28694	2,93	31982	3,02
Северо-Кавказский	6973	2,25	17840	1,82	22097	2,09
Сибирский	4345	1,4	10682	1,09	12556	1,19
Северо-Западный	2679	0,86	8480	0,87	10190	0,96
Приволжский	2994	0,97	8796	0,90	8600	0,81
Южный	2758	0,89	7548	0,77	8087	0,76
Центральный	2535	0,82	6670	0,68	7866	0,74
Уральский	1565	0,51	8540	0,87	6255	0,59
Российская Федерация	3098	1,00	9786	1,00	10583	1,00
Разрыв между округами с максимальным и минимальным объёмом трансфертов	6,2		4,3		5,1	
Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.						

Не происходит снижения и степени региональной поляризации. По итогам 2014 года только 18 субъектов Российской Федерации являлись самодостаточными, а в 63-х уровень подушевой бюджетной обеспеченности доходами был ниже среднего даже после выделения федеральной финансовой помощи (рис. 8).

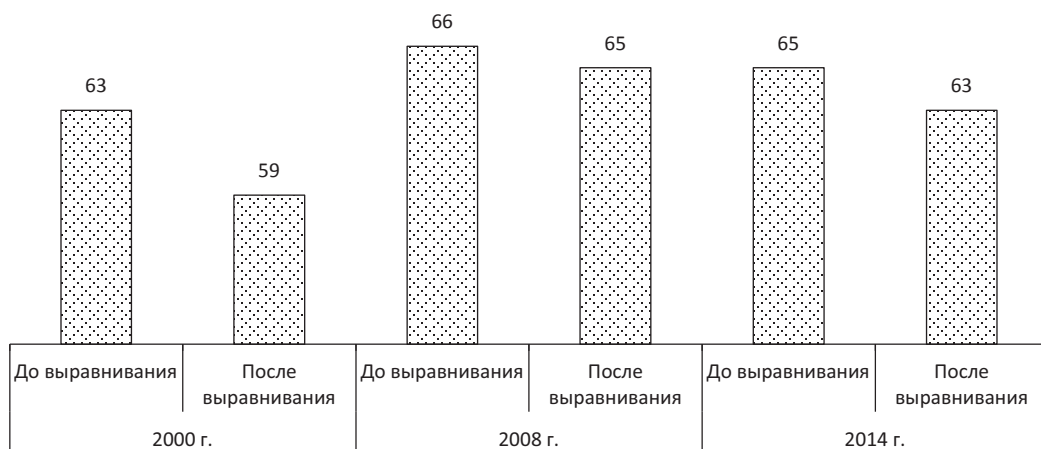


Рис. 8. **Количество субъектов Российской Федерации с уровнем обеспеченности доходами ниже среднего до и после межбюджетного выравнивания**

В шести субъектах РФ на долю указанных дотаций пришлось более 70% объема предоставленных межбюджетных трансфертов (Республика Дагестан – 76,4%, Республика Саха (Якутия) – 82,3%, Республика Тыва – 74,2%, Чеченская Республика – 83%, Камчатский край – 86,5% и Магаданская область – 70,4%).

Количество регионов-доноров в стране постоянно сокращается – за последние десять лет почти вдвое, несмотря на усилия властей по передаче полномочий субъектам Федерации. Лучший показатель за этот период был в 2006 году – 20 из 87 регионов считались донорами федерального бюджета. По итогам 2014 года их осталось 11 из 85 (Московская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, Республика Татарстан, Самарская область, Сахалинская область, Тюменская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ). Как отметила глава Счётной палаты РФ Т.А. Голикова, «данные цифры свидетельствуют о том, что за эти годы мы упустили ситуацию и плохо представляем, что происходит в регионах»<sup>35</sup>. По её мнению, основные причины снижения финансовой состоятельности регионов вызваны «непродуманной политикой распределения полномочий». Если в 2012 году было 10 регионов, которые смогли обеспечить собственные расходы за счёт собственных доходов, то в 2013 году – лишь четыре: Москва (95,5%), Санкт-Петербург (95,6%), Московская область (93,7%) и Ненецкий автономный округ (91,8%).

<sup>35</sup> Петров В. Скромность украшает // Российская газета. – 2014. – Федеральный выпуск №6368 (96).

По мнению экспертов Независимого института социальной политики, издержки ухудшающейся экономической ситуации ложатся на плечи средних и относительно развитых регионов. При этом самое существенное нарастание дефицитности демонстрируют именно регионы-доноры, а также территории, на которых сосредоточены сырьевые запасы и крупные промышленные предприятия (например, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ). А это значит, что именно здесь бюджетная обеспеченность и, как правило, финансовая устойчивость снижаются быстрее всего.

С 2014 года вступили в силу изменения в части субвенциональной формы межбюджетного регулирования<sup>36</sup>. Их суть заключается в переходе к единой субвенции. Если в 2013 году регионам предоставлено 23 вида субвенций из федерального бюджета на сумму 251 млрд. рублей, то к 2016 году планируется предоставление одного вида субвенции в размере 313–319 млрд. рублей. В перечень субвенций, формирующих единую субвенцию, включены субвенции на осуществление переданных федеральных полномочий в 11 сферах (в частности, в сфере охраны здоровья граждан, образования, в области охраны водных биологических ресурсов, в отношении объектов культурного наследия, в области водных и лесных отношений и другие). Необходимость консолидации коснётся и субсидиарной поддержки территорий. Общий объём субсидий в 2014 году составил 300,4 млрд. рублей (23% от общего объёма трансфертов).

Вместе с тем проектом федерального бюджета на 2015–2017 гг. предусмотрено увеличение количества межбюджетных трансфертов региональным бюджетам, утверждаемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете<sup>37</sup>. Так, в 2015 году предусмотрено 49 межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации, из них 16 субсидий (для сравнения: в 2014 году всего 40 трансфертов, из них 11 субсидий). В то же время в реальном выражении региональным бюджетам приложением к проекту федерального закона о федеральном бюджете в 2015 году распределено лишь 19,4% из общего объёма субсидий (для сравнения: в

---

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и предоставления единой субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета» от 27.03.2013 №275.

<sup>37</sup> Начиная с 2012 года распределение всех межбюджетных трансфертов утверждается или приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, или актами Правительства Российской Федерации.

2014 году Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ распределено 18,3% из общего объема субсидий). Таким образом, увеличение в 2015 году субсидий, распределяемых приложением к федеральному закону о федеральном бюджете, составило по отношению к 2014 году лишь 1%.

Основной болевой точкой субсидий является то, что в основном (более 80% в 2014 году) они распределяются не законом о федеральном бюджете, а подзаконными актами Правительства Российской Федерации. Количество субсидий крайне велико – около 90 в 2013 году. Соответственно, Правительством РФ принимается значительное число нормативных правовых актов, которыми утверждаются правила предоставления и расходования субсидий<sup>38</sup>. Это чрезмерно усложняет бюджетный процесс, не обеспечивает его транспарентность и снижает точность и эффективность бюджетного планирования.

В федеральных законах о федеральных бюджетах не утверждается общая сумма межбюджетных трансфертов, предоставляемых региональным бюджетам, в том числе, как отмечали органы финансового контроля России, в разрезе форм их предоставления, которые предусмотрены статьей 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Всё это свидетельствует о том, что, играя существенную роль в обеспечении сбалансированности региональных бюджетов, институт трансфертов в стране пока недостаточно прозрачен и предсказуем.

Структура трансфертов меняется таким образом, что она демонстрирует всё большую нацеленность на выполнение регионами не собственных расходных полномочий, а делегированных с вышестоящего уровня. Субъектам РФ передано 4659 федеральных полномочий<sup>39</sup>, в т.ч. отраслевых. Организация качественной реализации такого объема полномочий представляется непростой задачей.

Подчеркнем, что объём полномочий за период с 2000 по 2014 г. в расходах консолидированных бюджетов Российской Федерации вырос в 16,5 раза – с 2,2 до 312,2 млрд. рублей (*табл. 19*).

---

<sup>38</sup> Счетная палата РФ отмечает, что, например, в 2010 году действовало 63 постановления Правительства Российской Федерации.

<sup>39</sup> Из выступления заместителя министра регионального развития РФ Р. Панова на Всероссийской конференции «Региональная Россия: эффективное перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти» (г. Москва, 25 ноября 2011 г.) [Эл. рес.]. – Реж. дост.: <http://www.ursoo.ru/175/627>

Таблица 19. Динамика делегированных расходов в структуре расходов консолидированных бюджетов Российской Федерации

Показатель	2000 г.	2014 г.
Сумма, млрд. руб.	2,2	312,2
В % к расходам бюджета	0,2	3,3
Расходы	1006,1	9353,3
Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.		

При этом распространена практика неполного финансирования из федерального бюджета всех расходов бюджета субъекта Федерации, связанных с передачей расходных полномочий, возникающих вследствие принятия нормативно-правовых актов на федеральном уровне и увеличивающих расходы региональных бюджетов. Эта практика показала, что в 2006–2014 гг. не финансировалось до 2,7% переданных на региональный уровень расходов. Следовательно, на покрытие оставшихся расходов региональные бюджеты должны изыскивать собственные средства.

Таким образом, анализ системных проблем региональных бюджетов позволяет сделать ряд выводов:

1. Доля федеральных доходов в валовом продукте выросла до 36%, тогда как территориальным бюджетам достаётся наименьшая часть прироста ВВП – 12%. Пределы самостоятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления в России крайне узки, о чём свидетельствует наличие лишь 11–15% ресурсов, которыми можно свободно распоряжаться. Более 80% налоговой компетенции принадлежит федеральному уровню управления. Такого рода перекося финансовых поступлений в пользу федерального центра свидетельствует о том, что пропорции распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы введены в налоговое законодательство необоснованно. При этом бюджетный федерализм лишается своего экономического содержания, заключающегося в соответствии объёма источников финансовых ресурсов на федеральном, региональном и местном уровнях объёму выполняемых соответствующими органами власти функций и предполагающего участие всех звеньев бюджетной системы в равной степени в едином бюджетном процессе, ориентированном на повышение качества жизни населения.

2. За территориальными органами управления закреплены только 3 региональных и 2 местных налога. Остальная часть налоговых доходов формируется за счёт применения единых налоговых нормативов из вышестоящих бюджетов и, следовательно, распределяется на территориях с

различными налоговыми базами и видами бюджетообразующих налогов крайне неравномерно. Кроме того, ограниченность финансово-управленческих возможностей регионов и муниципалитетов ослабляет заинтересованность региональных и муниципальных органов власти в наращивании налогового потенциала территорий.

3. Ни регулирующие налоги, ни дополнительные отчисления от налогов не являются инструментами собственной бюджетной политики территориальных органов власти – одного из наиболее действенных рычагов публичного управления в условиях современной рыночной экономики. Такое положение дел не только наносит ущерб социально-экономическому развитию регионов, но и оказывает крайне негативное влияние на политическую ситуацию в России, поскольку провоцирует проявления налогового сепаратизма и деление территорий на «доноров» и «реципиентов». И это в условиях роста количества так называемых дотационных (получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) территорий в противовес сокращению числа самодостаточных (с 20 в 2006 году до 11 в 2014-м).

4. В Российской Федерации сложилась такая модель распределения налогов по уровням управления, при которой основополагающим стал не принцип стимулирования прироста доходных поступлений, а принцип фискального подчинения территорий федеральному центру. Почти половина (47,4%) налогов, собранных в регионах и муниципалитетах в результате первичного распределения, формирует не собственный, а федеральный бюджет. 16 субъектов Федерации перечисляют в центр более половины собранных средств. Более того, распределение осуществляется так, что образующийся в регионах прирост доходов всё равно уходит в федеральный бюджет, не оставляя органам управления стимулов к наращиванию своего потенциала.

5. В российских условиях необходимо оптимальное сочетание централизации и децентрализации налогово-бюджетных полномочий. Первое будет способствовать поддержанию сопоставимого уровня предоставления бюджетных услуг на территории страны и создаст единые правила для ведения деятельности экономических субъектов. В свою очередь, децентрализация системы принятия управленческих решений в общественном секторе уместна в той мере, в какой она позволит наиболее эффективно выполнять функции государства, то есть удовлетворять потребности в общественных благах. Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает население всей страны, то децентрализация фактически

невозможна. Но в связи с тем, что состав общественных благ, в которых нуждается население разных муниципалитетов и регионов, не одинаков, происходит локализация выгод, приносимых общественным благом. Это предполагает некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения.

6. Основные инструменты регулирования межбюджетных отношений сведены преимущественно к бюджетным трансфертам. По итогам 2014 года бюджеты четверти субъектов Российской Федерации формировались более чем на 40% за счёт финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Дотационность территорий увеличилась с 9,5% в 2000 году до 18% в 2014 году. В результате большинство регионов решают проблемы социально-экономического развития за счёт трансфертов.

7. Размер финансовой помощи определяется в значительной степени не формализованными методами, а на основе принципов политической целесообразности и лоббирования региональных интересов. Вопреки установленному принципу прозрачности бюджетной системы объём самого нетранспарентного вида трансфертов – «иных межбюджетных трансфертов» – достиг в 2014 году почти 150 млрд. рублей, или 9% в структуре межбюджетных трансфертов, что в полтора раза выше уровня 2008 года. Доля формализованных дотаций сократилась с 50% объёма всех трансфертов из федерального бюджета в 2005 году до 26% – в 2014 году.

8. Несмотря на продекларированную необходимость обеспечения самостоятельности бюджетов субъектов и муниципальных образований путём планомерного повышения нецелевой финансовой помощи, соблюдение данной меры становится всё более формальным: всё большая доля дотаций предоставляется на конкретные цели. Согласно основным направлениям бюджетной политики на 2015–2017 гг. 16,4% всех дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2015 году будет направляться на частичную компенсацию дополнительных расходов, связанных с повышением оплаты труда работников бюджетной сферы.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что характерной чертой модели бюджетного федерализма в России на современном этапе развития является бюджетная система с сильным федеральным бюджетом и, соответственно, неугасающей тенденцией централизации налоговой компетенции и налоговой базы. На первый план выступает необходимость повышения эффективности государственного управления в целом и бюджетной политики в частности.



## ГЛАВА 3

### ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

В условиях сокращения доходов регионам приходится прибегать не только к оптимизации, но и к серьезному урезанию бюджетных расходов. На *рисунке 9* представлен темп прироста региональных расходов в 2014 году. Инфляция за этот период достигла отметки 111,4%. Следовательно, те статьи расходов, которые её не превысили, сократились.

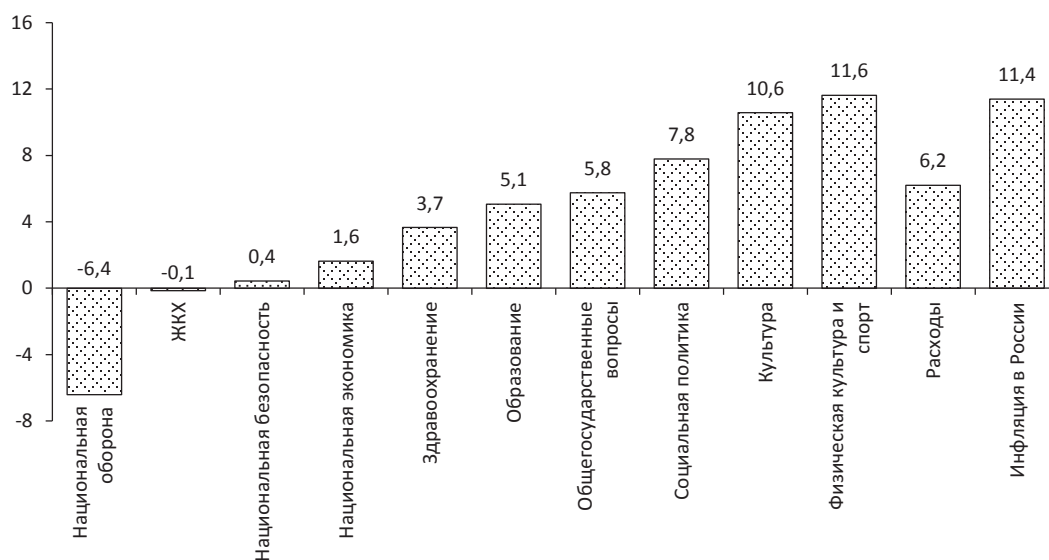


Рис. 9. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014 году

Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Снижение наблюдалось даже по таким статьям, как расходы на образование, здравоохранение и культуру, в которых, в соответствии с майскими указами Президента, должны были предусматриваться затраты, связанные с повышением заработной платы работникам соответствующих сфер. Более всего сократились расходы на национальную экономику, ЖКХ, национальную безопасность и оборону. Это означает, что регионам фактически пришлось «резать сук, на котором они сидят». Разве может привести к экономическому росту политика секвестирования расходов на экономику?

При этом нельзя не обратить внимание на то, что темп роста расходов на содержание органов государственной власти (5,8% в 2014 г.) превысил аналогичный показатель в сфере образования (5,1%), здравоохранения (3,7%), национальной экономики (1,6%), национальной безопасности (0,4%), жилищно-коммунального хозяйства (-0,1%) и национальной обороны (-6,4%).

О слабых предпосылках для модернизации российской экономики говорит и значительное сокращение инвестиционных расходов. Расходная часть региональных бюджетов структурирована таким образом, что её большую долю составляют не инвестиционные, а текущие затраты, что создаёт долговременные риски для устойчивого роста налогового потенциала. С 2008 года доля капиталовложений региональных бюджетов уменьшилась вдвое – до 11%, тогда как доля социальных затрат увеличилась с 49 до 61% (табл. 20).

Таблица 20. Доля расходов на инвестиции и социальную сферу в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %

Год	Социальные расходы бюджета	Капитальные расходы бюджета
2008	49,2	22,0
2009	52,4	17,2
2010	54,9	14,5
2011	59,0	15,1
2012	61,6	13,4
2013	61,3	12,1
2014	60,7	10,9

Источники: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.

По словам О.Г. Дмитриевой, секвестирование номинальных расходов бюджета ведёт к снижению и платёжеспособного спроса населения, и государственного инвестиционного спроса, а также к ограничению импортозамещения<sup>40</sup>.

В то же время на федеральном уровне назрела необходимость индексации ряда социальных статей региональных бюджетов (повышение заработной платы бюджетников, переселение семей из ветхого и аварийного жилья, создание мест для детей в детских садах и т.д.). Финансирование реализации президентских указов наряду с сокращением доходных поступлений спровоцировало беспрецедентный рост дефицита региональных бюджетных систем, составившего по итогам 2014 года 447,8 млрд. рублей, или 6,2% к собственным доходам бюджетов. Отметим, что 77 из 83 регионов имели отрицательный результат исполнения бюджетов. В свою очередь закредитованность субъектов РФ выросла в 4,5 раза, долговая нагрузка – в 3,4 раза (рис. 10).

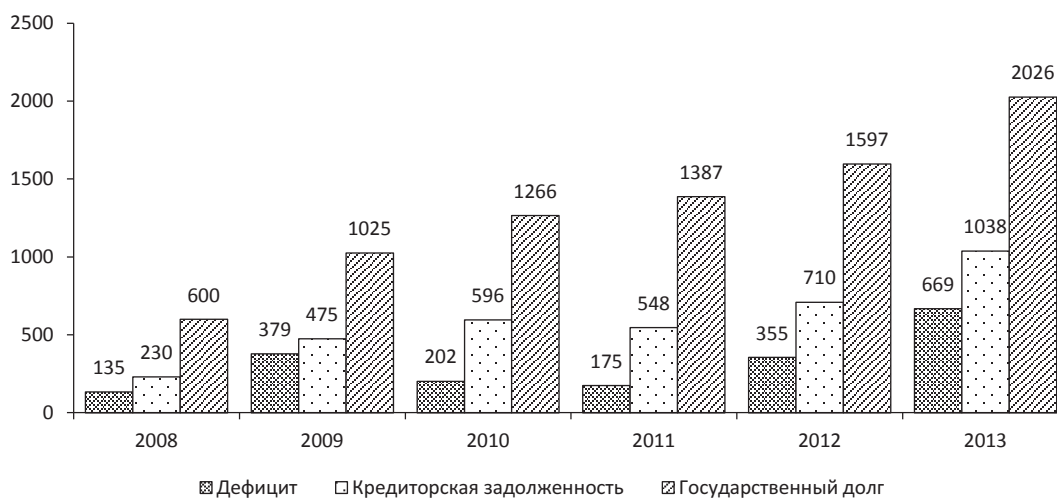


Рис. 10. Динамика дефицита, государственного долга и полученных кредитов консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд. руб.

Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России, Минфина РФ.

Государственный долг по регионам составил почти треть собственных доходов их бюджетов. А в ряде субъектов РФ объём долга превысил 80 и даже 100% налоговых и неналоговых доходов (рис. 11).

<sup>40</sup> Кризис не был неизбежен : интервью с О.Г. Дмитриевой [Эл. рес.]. – Реж. дост. : <http://www.business-gazeta.ru/text/132350/>

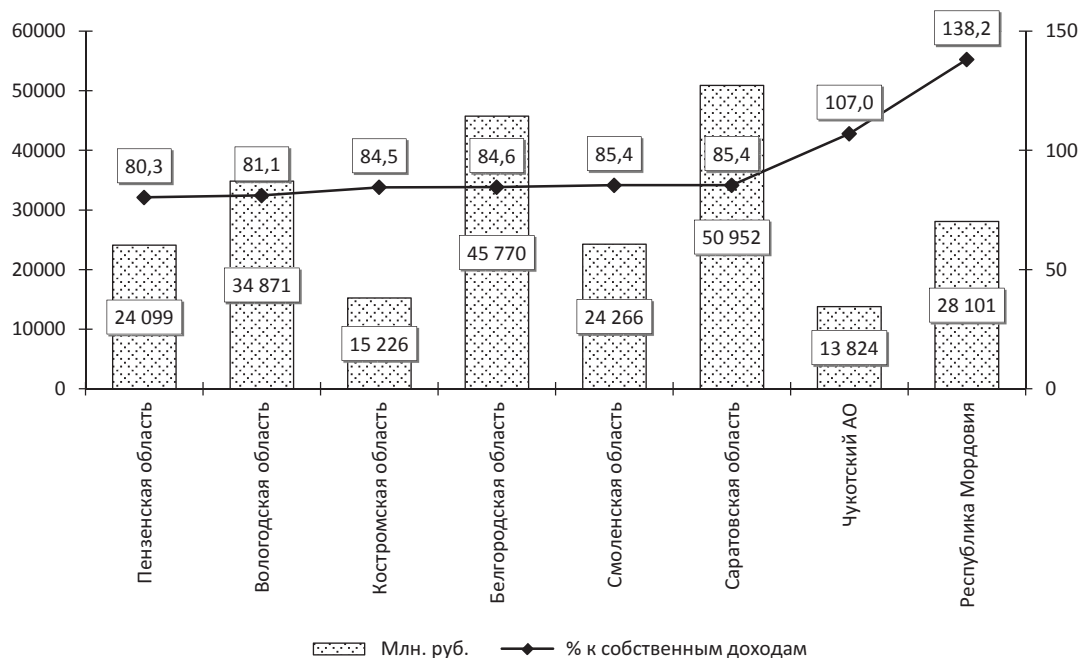


Рис. 11. Рейтинг субъектов Российской Федерации с максимальной долговой нагрузкой в 2013 году

Источники: рассчитано по данным Министерства финансов Российской Федерации.

По субъектам РФ в целом в 2013 году наблюдалось превышение темпов роста расходов над темпами роста доходов бюджетов (6% против 1%). При этом федеральная финансовая помощь уменьшилась на 7%. В заключении на проект федерального бюджета на период 2014–2016 гг. Счётная палата Российской Федерации<sup>41</sup> отметила среди прочих проблем предстоящего исполнения бюджетов риск недостижения в установленные сроки отдельных целевых показателей [52]. В связи с этим при осуществлении бюджетной политики необходимо применять лавирование.

Таким образом, недостаточно эффективная бюджетная политика требует совершенствования и пересмотра ключевых приоритетов, направленных на повышение уровня бюджетной обеспеченности территории.

<sup>41</sup> Как известно, Счетная палата Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности по исполнению майских указов Президента РФ. С 2014 года помимо мониторинга исполнения планируется проведение выездных проверок.

## ***Повышение доходной базы консолидированных бюджетов регионов***

Со вступлением в силу первой части Налогового кодекса с 1 января 1999 года региональные органы власти лишились права предоставлять льготы по зачисляемым в их бюджеты федеральным налогам. С тех пор за органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления осталось лишь право предоставлять налоговые льготы по региональным и местным налогам. Учитывая, что они составляют незначительную часть объёма всех налоговых поступлений (менее 15%), подчеркнем, что возможности регионов и муниципалитетов регулировать налоговую нагрузку оказываются очень слабыми.

Вместе с тем, несмотря на относительно ограниченные объёмы налоговой компетенции, установленные для региональных и муниципальных органов власти в России, вопрос об изменении порядка регулирования налоговых льгот остаётся весьма актуальным. Так, по подсчётам доктора экономических наук, профессора Н.Н. Тютюрюкова, «на уровне субъекта Российской Федерации по региональным налогам может быть предоставлено как минимум 172 льготы. На уровне муниципального образования – более 48 тыс. льгот. Такое обилие числа льгот находится вне возможности сколько-нибудь эффективного их мониторинга и управления. Следовательно, в рамках второй части Налогового кодекса Российской Федерации регулировать предоставляемые налоговые льготы в виде исчерпывающего их перечня нецелесообразно – логичнее передать это право на региональный и местный уровень» [85].

Особой проблемой остаются финансовые возможности регионов и территорий в предоставлении налоговых льгот. Финансово не обеспеченные территории практически не имеют возможности использовать предоставленные налоговые полномочия в части снижения налоговых ставок, так как вслед за этим сразу встаёт вопрос об увеличении объёмов трансфертов из вышестоящего бюджета. Однако механизм повышения налоговой привлекательности регионов и муниципалитетов уже стал активно использоваться в условиях финансового кризиса для привлечения на свою территорию бизнеса в условиях финансового кризиса.

Международным центром финансово-экономического развития проведено исследование налоговых нагрузок по субъектам РФ за восьмилетний период и их сопоставление с рейтингом инвестиционной привлекательности регионов России.

В результате получены следующие результаты [40]:

- шесть регионов имеют относительно низкую налоговую нагрузку на одного работающего и относительно высокую инвестиционную привлекательность (Краснодарский край, Ростовская, Нижегородская, Челябинская, Кемеровская и Новосибирская области);

- десять регионов имеют самую высокую налоговую нагрузку, пониженную инвестиционную привлекательность и существенный риск (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Ненецкий автономные округа, республики Удмуртия, Коми и Калмыкия, Москва и Санкт-Петербург, Оренбургская и Томская области).

В Бюджетном послании Президента РФ на 2014–2016 гг. акцентировано внимание на пересмотре перечня «неэффективных налоговых льгот, которые могут быть отменены без ущерба для решения основной задачи – экономического роста».

С целью совершенствования системы налогового стимулирования возможно предложение следующих мероприятий, которые потребуют внесения изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы:

- разработка на федеральном уровне механизма компенсации территориальным бюджетам доходов, выпадающих в результате предоставления федеральных льгот по региональным и местным налогам;

- введение в обязанности налогоплательщиков, получающих налоговые льготы, формировать и предоставлять в финансовые органы отчётность о размерах и путях использования полученных налоговых льгот;

- закрепление права региональных финансовых органов на доступ к информации о налогоплательщиках, получающих налоговые льготы;

- учёт информации о предоставлении и действии налоговых преференций на всех стадиях бюджетного процесса: при формировании проекта бюджета – включение величины налоговых льгот в прогнозируемый объём налоговых поступлений; в процессе исполнения бюджета – контроль использования налоговых льгот; при составлении отчёта об исполнении бюджета – включение данных об эффективности и результативности льгот.

Одной из ключевых мер по совершенствованию налогового регулирования является повышение собираемости налогов.

Для минимизации недоимки по платежам в бюджет нами систематизированы и классифицированы основные направления повышения собираемости территориальных налогов (*табл. 21*).

Таблица 21. **Направления повышения собираемости закреплённых за региональными и местными бюджетами налогов**

Региональные налоги	Местные налоги
<i>Транспортный налог</i>	<i>Налог на имущество физических лиц</i>
<p>Введение обязанности плательщика налога предъявлять справку налогового органа об отсутствии задолженности по уплате налога при регистрации, перерегистрации, прохождении технического осмотра.</p> <p>Установление для физических лиц сроков уплаты налога в течение налогового периода.</p> <p>Организация ежемесячных рейдов налоговых инспекторов совместно с органами ГИБДД и службой судебных приставов по работе с лицами, уклоняющимися от уплаты транспортного налога.</p> <p>Установление дифференцированной схемы налогообложения транспортных средств (ТС) в зависимости от их нагрузки на дорожное полотно и степени воздействия на экологию.</p> <p>Актуализация данных о транспортных средствах, подлежащих налогообложению (исключение из базы данных угнанных ТС; утилизированных, но без регистрации факта утилизации в ГИБДД; ТС, владельцы которых не подавали заявление в правоохранительные органы, а также осуществление сбора информации о владельцах ТС, владеющих ими на основании доверенностей).</p>	<p>Упрощение порядка прохождения процедур по оформлению документов, связанных с регистрацией прав на недвижимое имущество, в том числе вследствие снижения их стоимости.</p> <p>Создание в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ информационных систем градостроительной деятельности.</p> <p>Закрепление в ФЗ №122 предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы.</p> <p>Разработка законодательного акта по налогообложению незавершённых объектов строительства.</p>
<i>Налог на имущество организаций</i>	<i>Земельный налог</i>
<p>Совершенствование информационного взаимодействия финансовых и регистрирующих органов.</p> <p>Повышение качества сведений, представляемых в территориальные управления Федеральной налоговой службы РФ для исчисления налога.</p> <p>Выявление фактического наличия имущества и неучтённых объектов, подлежащих налогообложению.</p>	<p>Закрепление в Налоговом кодексе РФ как максимальных, так и минимальных предельных ставок налога.</p> <p>Проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению.</p>
Источник: составлено по [58].	

С целью наиболее полного выполнения органами власти разных уровней возложенных на них функций применяется перераспределение налогов между бюджетами. Основным федеральным налогом, пополняющим как региональный, так и местные бюджеты, является налог на доходы физических лиц. В связи с этим совершенствование порядка налогообложения доходов физических лиц особенно актуально.

Вследствие несовершенства бюджетного и налогового законодательства острой проблемой, мешающей увеличению доходной части бюджетов, остаются незаконные схемы выплат заработной платы и задолженность по ней. Считаем, что работу по повышению уровня легализации «серых» зарплат следует усиливать на местном уровне, наиболее близком к населению.

Администрации городов и районов могут разработать и реализовать программу повышения финансовой грамотности населения, одним из положений которой станет информирование о социальных последствиях выплат зарплаты в «конвертах» и привлечение граждан к раскрытию сведений об организациях и предпринимателях, осуществляющих такие выплаты. Подобная программа повышения финансовой грамотности населения разработана в 2012 году в г. Вологде.

Для повышения доходов территориальных бюджетов за счёт налога на доходы физических лиц необходимо принимать меры и со стороны федерального центра:

1. Восстановление прогрессивной шкалы налогообложения доходов физических лиц, что требует проведения в России корректировки некоторых составляющих налоговой системы, заключающейся [67]:

- в установлении классификации доходов по характеру источника их получения (трудовые, рентные, пассивные) с целью введения минимальных налоговых ставок на первый вид и максимальных в отношении последних;

- во введении особого положения экстремально высоких и экстремально низких доходов: освобождение от налогообложения малообеспеченных слоёв населения и налогообложение предметов роскоши;

- в установлении перечня видов деятельности, имеющих возможность сокрытия доходов (индивидуальное предпринимательство, сдача в аренду помещений, автоперевозки), для сохранения по ним единой ставки налога;

- в решении проблемы оффшоров (вывода капитала за границу).

2. Установление для налоговых агентов ежеквартальной отчётности об удержании и перечислении налога хозяйствующими субъектами в бюджет, что повысит качество контроля за своевременным перечислением налога.

3. Закрепление статуса и полномочий комиссий по легализации теневой заработной платы.

4. Установление ответственности работодателей за выплату заработной платы в «конвертах».

5. Проработка законодательной стороны вопроса контроля за миграцией юридических лиц.

Предложенные меры позволят повысить прозрачность деятельности и ответственность органов власти в бюджетно-налоговой сфере, закрыть возможности для минимизации доходной базы территориальных бюджетов, привлечь в них дополнительные доходы, что тем самым максимизирует обеспеченность населения региона собственными бюджетными ресурсами.



Таким образом, в целях укрепления финансовых основ деятельности региональных и муниципальных органов власти необходимо увеличение объёма их налоговой компетенции, что может быть осуществлено путём:

- передачи на муниципальный уровень части ставок по федеральным налогам (например, по налогу на прибыль);

- передачи на муниципальный уровень некоторых региональных, федеральных налогов и налогов, поступающих в связи со специальными режимами налогообложения (например, 100% УСН);

- расширения возможности регионов и муниципалитетов по предоставлению инновационного налогового кредита (например, расширение сферы предоставления кредита, увеличение сроков предоставления инновационного налогового кредита, отмена пределов уменьшения текущих платежей);

- внесения изменений в Бюджетный кодекс на предмет корректировки структуры распределения налоговых доходов в пользу регионов и муниципальных образований по ряду налогов (например, по налогам, связанным с недропользованием, по акцизам, таможенным поступлениям).

Перечисленные направления расширения налоговой компетенции регионов и муниципальных образований помогут смягчить дисбаланс интересов различных уровней власти в вопросах экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности, а также укрепить финансовую самостоятельность субфедеральных уровней власти, будут способствовать увеличению количества субъектов Федерации и муниципальных образований, которые смогут функционировать и развиваться за счёт собственных источников. Одновременно с созданием благоприятного режима поиска и мобилизации внутренних источников дополнительных доходов возрастёт ответственность региональных и муниципальных органов за результаты собственных управленческих решений.

### ***Совершенствование межбюджетных отношений территориальных бюджетов***

Важнейшим фактором совершенствования межбюджетных отношений в регионе является чёткий и рациональный механизм их регулирования. Практика развитых зарубежных стран показывает, что эффективно действующий механизм регулирования системы межбюджетных отношений субнационального уровня способствует строительству бюджетного федерализма, росту экономики и благосостояния общества.

В ходе исследования выявлен ряд проблемных аспектов в системе бюджетного взаимодействия регионов, что позволяет обозначить ключевые направления, которые будут способствовать совершенствованию существующих и внедрению новых инструментов межбюджетного регулирования территорий.

*1. Распределение полномочий по уровням бюджетной системы.*

Совершенствованию распределения полномочий между уровнями бюджетной системы будет способствовать принцип соответствия полномочий, возложенных на органы власти, и потребностей в финансовых средствах. В связи с этим передача полномочий должна осуществляться одним из способов: либо делегированием полномочий вместе с чётким расчётом и обоснованием их финансового обеспечения в форме субвенций, либо передачей собственных полномочий совместно с доходными источниками. Безусловно, второй способ считается более предпочтительным для регионов, поскольку повышает прозрачность межбюджетных отношений и упрощает финансовые потоки. Вместе с тем в условиях разнообразия субъектов РФ по природно-климатическим условиям проживания, численности и составу населения, обеспеченности ресурсами, степени экономического развития сильно затрудняется формирование справедливых и макростабильных межбюджетных отношений.

Для определения объёма ресурсов, необходимого бюджетному уровню, во многих зарубежных странах применяют методику расчёта социально необходимых размеров территориальных бюджетов с учётом специфических особенностей каждого региона. Применение методики в РФ будет способствовать решению трёх важнейших проблем при разграничении полномочий [17]:

- упорядочению процесса обоснования финансовых потребностей бюджета любого уровня;
- нейтрализации субъективных факторов при формировании и принятии бюджета;
- формированию ориентиров эффективного разделения налогов и сборов между уровнями бюджетной системы.

По мнению Л.С. Гринкевич и В.В. Казакова [17], минимально необходимый бюджет любого уровня должен на 100% покрываться за счёт собственных закреплённых доходных источников. Это означает гарантию государства в обеспечении права населения страны на получение достаточного объёма финансовых ресурсов для нормального функционирования объектов социальной и производственной инфраструктуры.

Затрагивая тему делегирования расходных обязательств, нельзя не отметить, что федеральный центр, продекларировав самостоятельность региональных органов и местного самоуправления, не создал системы распределения власти и собственности, позволяющей указанным органам выполнять свои функции. Наибольший объём делегированных полномочий приходится на местный уровень, как наиболее приближенный к населению. Значительное увеличение расходов на выполнение переданных полномочий (с 2006 года они составляют треть совокупных расходов местных бюджетов в субъектах РФ) отрицательно сказывается на исполнении собственных расходных обязательств. Вследствие неполного финансирования расходных обязательств, переданных с вышестоящего уровня, как муниципалитетам, так и регионам, территориальные органы власти должны изыскивать дополнительные собственные средства.

Подчеркнём, что при децентрализации вопросы разделения полномочий и распределения ресурсов следует рассматривать в комплексе. Принятие законов, увеличивающих количество полномочий нижестоящих органов власти, должно подкрепляться соответствующей передачей доходов [73]. Разрешение данной ситуации возможно лишь на федеральном уровне. Для этого считаем необходимым проведение следующих мер:

- передача делегированных полномочий не федеральным законом, а актами Президента или Правительства (в зависимости от того, в чьём подчинении находится соответствующий федеральный орган исполнительной власти), что повысит оперативность подготовки нормативно-правовой базы для передачи полномочий;
- внесение в бюджетное законодательство ограничения объёма передаваемых государственных полномочий, обязательных к исполнению: например, возможно установить предел (в виде определённого процента от общих расходов регионального или местного бюджета), свыше которого передаваемые полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе;
- обязательность компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

## *2. Совершенствование дотационного механизма.*

Важнейшим инструментом межбюджетного регулирования на уровне поселений являются дотации (свыше 85% в общем объёме трансфертов). Вместе с тем методика расчёта дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности имеет определённые недостатки с точки зрения опти-

мальности их распределения между муниципальными образованиями. Согласно бюджетному законодательству РФ, при расчёте уровня бюджетной обеспеченности поселений учитываются только их налоговые доходы. Такой подход устанавливает зависимость механизма распределения дотаций и, как следствие, расходов бюджета в большей степени от размера налоговых поступлений. В свою очередь, это нарушает два принципа бюджетной системы Российской Федерации:

- принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, означающего, что расходы не могут быть увязаны с определёнными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета (статья 35 Бюджетного кодекса РФ);

- принцип минимизации размера дефицита бюджета, достижение которого возможно лишь при учёте всех доходов (статья 33 Бюджетного кодекса РФ).

В связи с этим при расчёте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений необходимо учитывать все статьи налоговых доходов и ряд неналоговых поступлений. Для того чтобы не вызвать деструктивный эффект и не уменьшить мотивацию органов местного самоуправления поселений к развитию неналоговых платежей, по нашему мнению, не следует учитывать неналоговые доходы, объём которых зависит от эффективности управления муниципальной собственностью [83]. Изменения, внесённые в методику расчёта дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений, позволят более рационально перераспределять финансовые ресурсы между поселениями.

### *3. Повышение качества межбюджетного планирования.*

В процессе совершенствования трансфертного механизма немаловажное значение имеет повышение качества межбюджетного планирования. В исследовании выявлена проблема неравномерного предоставления финансовой помощи региональным и местным бюджетам. Существующие в регионе и в России методы проектирования бюджетных показателей не могут обеспечить равномерность перечисления ни бюджетных расходов, ни поступлений налогов, ни трансфертов. Использование основной массы государственных денег в конце финансового года приводит не только к их неполному и нецелевому освоению, но и к нарастанию инфляции в начале следующего года, что в конечном итоге подрывает макроэкономическую стабильность.

Изучение помесечной тенденции предоставления межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации из федерального центра в

2014 году показало, что в четвёртом квартале финансового года регионы получают порядка 30% годовой суммы трансфертов (495,7 млрд. рублей), из которой 50% – в последнем месяце (рис. 12). Следовательно, региональные органы власти должны в срочном порядке освоить полученные в декабре почти 250 млрд. рублей (для сравнения: в декабре 2013 года перечислено 227 млрд. рублей).

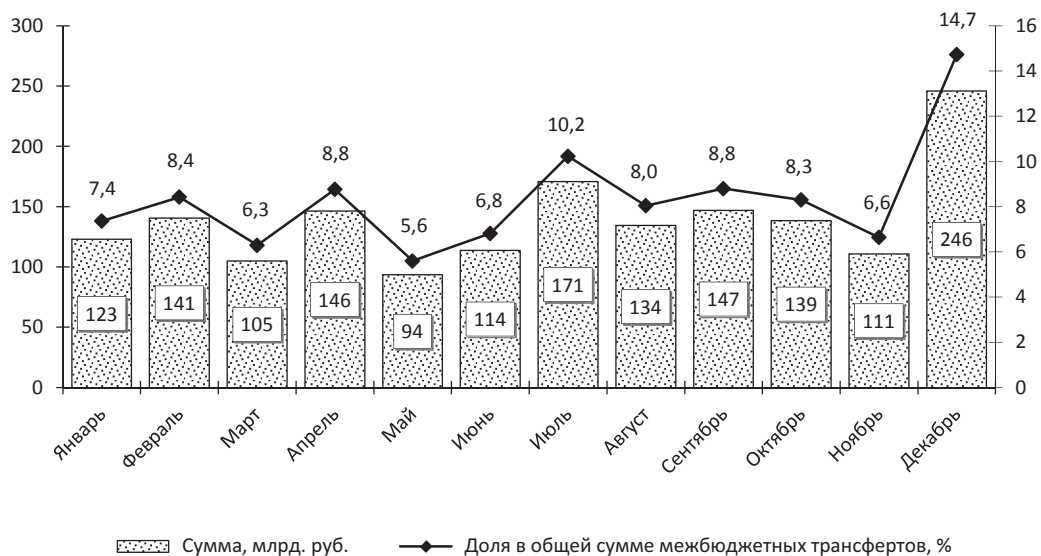


Рис. 12. **Помесячная динамика поступления межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2014 году**

Источники: рассчитано по данным отчетности Казначейства России.

Ситуация осложняется тем, что неиспользованные целевые трансферты подлежат возврату в федеральный бюджет. Это приводит к потере доходов территориальных бюджетов и увеличению числа финансовых межбюджетных потоков. Несмотря на острую напряжённость исполнения региональных бюджетов за 2013–2014 гг., возвращено в федеральный бюджет порядка 20 млрд. рублей неосвоенных межбюджетных трансфертов.

Для прекращения выпадения из территориальных бюджетов данных доходов необходимо принятие мер повышения межбюджетного планирования, в частности, решение вопроса нерегулярности перечисления трансфертов и связанного с нею кризиса неплатежеспособности:

- введение в Бюджетный кодекс нормы, закрепляющей распределение межбюджетных трансфертов субъектам РФ к первому чтению проекта федерального бюджета на очередной финансовый год;

- исключение субсидий из перечня целевых трансфертов, подлежащих в случае неосвоения возврату, поскольку они передаются на софинансирование программ социально-экономического развития;
- применение сценарного подхода при составлении бюджета, что позволит увеличить маневренность бюджетной политики и станет безусловным гарантом исполнения социально значимых обязательств при неблагоприятной конъюнктуре;
- повышение взаимосвязи стадий бюджетного планирования и составления отчётности об исполнении бюджета<sup>42</sup>.

### ***Рост эффективности использования бюджетных средств***

В условиях ограниченности финансовых ресурсов вопросы эффективности использования бюджетных средств относятся к наиболее важным для бюджетной политики.

При формировании регионального бюджета важнейшим вопросом является обеспечение его сбалансированности. Поэтому региональные органы власти изыскивают возможности для привлечения дополнительных доходных средств и для оптимизации бюджетных расходов. Один из принципов бюджетной системы Российской Федерации звучит как принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств. Он означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием оптимального объёма средств. Поэтому бюджетная политика – это не только поиск резервов увеличения доходной части бюджетов, а ещё и рациональное использование имеющихся ресурсов, разумная экономия там, где это возможно.

На основе анализа проблем формирования и функционирования региональных бюджетов, а также изучения зарубежной практики и передового опыта субъектов РФ нами выработаны предложения по повышению эффективности управления бюджетными средствами при формировании региональных бюджетов.

---

<sup>42</sup> Формирование отчёта в начале следующего финансового года не позволяет при составлении бюджета на очередной год учитывать недостатки бюджетного процесса прошлого года. Разрыв между отчётом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетных расходов недостаточно средств.

*1. Совершенствование бюджетного процесса на стадии формирования проекта бюджета.*

В первую очередь следует отметить, что оптимизация расходов начинается на стадии формирования проекта регионального бюджета. Региональные органы государственной власти должны установить чёткий порядок формирования бюджетной заявки на получение ассигнований из федерального бюджета. Со стороны представительных органов власти и контрольно-счётных органов должна проводиться работа по оценке целесообразности тех или иных расходов на очередной год.

*2. Оптимизация расходов при осуществлении капитального строительства.*

Среди наиболее значимых проблемных аспектов в области капитального строительства – завышение его стоимости и нерациональное строительство. Завышение стоимости строительства происходит из-за отсутствия полного комплекта проектно-сметной документации с расчётами до начала строительства, применения неправильных коэффициентов на этапе строительства и превышения нормативов продолжительности строительства. Всё это требует строгого контроля. Что касается нерационального строительства, то зачастую в инвестиционную программу включается слишком большое количество объектов – в основном это относится к социально значимым объектам, когда экономическая целесообразность приносится в жертву политическому моменту. Многие объекты превращаются в «долгострой» с уже вложенными в них огромными средствами. В результате такое распыление значительных бюджетных средств не приносит эффекта. Поэтому в инвестиционную программу региона целесообразно включать только те объекты, финансирование которых может быть обеспечено в полном объёме.

*3. Выстраивание механизмов взаимодействия по привлечению внебюджетных источников финансирования, в том числе на условиях государственно-частного партнёрства.*

*4. Совершенствование управления государственным долгом:*

- путем разработки краткосрочной и долгосрочной стратегии по привлечению и использованию долговых инструментов;
- принятия специальных нормативных актов<sup>43</sup>, детально регламентирующих процессы привлечения и использования тех или иных видов долговых обязательств;

---

<sup>43</sup> Специальные правовые акты необходимы, поскольку принятые в большинстве регионов Российской Федерации законы «О государственном долге» определяют только правовые основы планирования долговых обязательств, не затрагивая вопросы их управления.

- разработки финансового плана по обслуживанию и погашению госдолга на несколько временных периодов с тем, чтобы принимать быстрые и адекватные управленческие решения в случае изменения ситуации с поступлением в бюджет средств, необходимых для обслуживания долга;
- формирования оптимальной структуры долга, состоящей преимущественно из облигационных займов;
- выявления существующих рисков при привлечении различных видов долговых инструментов и принятие мер по их минимизации;
- аккумулирования средств, поступающих от реализации инвестиционных проектов, финансируемых за счёт займов, и от использования собственности, созданной в ходе данных проектов, для последующих расчётов по выплате долга.

##### *5. Модернизация системы государственных закупок.*

Ежегодно бюджеты регионов фактически теряют огромные средства из-за нерациональной и плохо контролируемой системы госзаказа. В частности, при организации закупок для государственных нужд отсутствует «сквозной» мониторинг закупочных цен и анализ результатов исполнения контрактов. Так, по оценкам, приведённым начальником контрольного управления Администрации Президента К.А. Чуйченко, «экономический эффект от очищения системы госзаказа от “откатов” и различных “порочных” закупок может, по самым консервативным оценкам, составить более 1 трлн. рублей в год. Фактически это пятая часть общей суммы госзаказа за 2014 год, которая превысила 5 триллионов рублей, затраченных из бюджетов разных уровней».

Многочисленные нарушения в финансово-бюджетной сфере ежегодно выявляются и в результате проверок, проводимых Счётной палатой. По её данным, в 1995–2014 годах выявлены нарушения законодательства в финансово-бюджетной сфере на общую сумму около 4,6 трлн. рублей, в том числе в 2013–2014 годах – на сумму свыше 1,1 трлн. рублей. Очевидно, что эти средства также могут рассматриваться как колоссальный резерв бюджетного финансирования и как источник дополнительных доходов государства. В этой связи необходимо принятие мер, направленных на модернизацию системы государственного заказа.

Одним из инструментов повышения эффективности расходования средств бюджета является конкурсное размещение государственных заказов при закупке и поставке товаров, работ и услуг за счёт средств бюджета. Создание единого центра по размещению госзаказов и проведению



торгов (тендеров, конкурсов) представляется оправданным для достижения эффективного управленческого механизма по оптимизации государственного заказа и упрощению системы контроля за использованием бюджетных средств.

Создание единого центра имеет яркие положительные стороны:

- снижение конкурентной цены госзаказа в результате большей прозрачности процесса торгов;
- формирование единого заказа по поставке однотипной продукции;
- единое информационное пространство и единое место проведения всех торгов (тендеров, конкурсов), упрощающее их организацию и снижающее стоимость проведения;
- упрощение внешнего контроля, поскольку за проведение всех торгов (тендеров, конкурсов) отвечает один уполномоченный орган.

Зарубежный опыт (в частности, США, Франции, Канады) показывает, что создание отлаженной и жёстко контролируемой федеральной контрактной системы позволяет успешно пресекать коррупционные схемы. В настоящее время в Минэкономразвития РФ ведётся работа по кардинальной перестройке организации государственных закупок для того, чтобы выстроить единую систему, дающую цельное представление о прогнозе закупок для государственных нужд, о прохождении и размещении госзаказа на всех стадиях, включая учёт и контроль исполнения государственных контрактов. Это поможет более чётко отслеживать, на что и как тратятся бюджетные деньги, и повысит экономическую отдачу от расходования бюджетных средств [27].

#### *6. Повышение качества управления бюджетными остатками.*

В вопросе совершенствования бюджетного планирования, на наш взгляд, важно уделить внимание развитию процессов и процедур управления операциями на едином бюджетном счёте, в частности управлению остатками бюджетных средств. Так, в конце года на региональных бюджетных счетах возникают свободные остатки средств, образовавшиеся вследствие разницы в сроках и объёмах поступлений и осуществления выплат, позволяющие, согласно статье 236 Бюджетного кодекса РФ, получать дополнительные доходы в региональный бюджет за счёт их размещения на финансовом рынке в виде банковских депозитов<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Если регион получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности не более 20% собственных доходов, то имеет право размещать временно свободные бюджетные средства на банковских депозитах.

По итогам 2014 года данным правом воспользовались 17 субъектов Российской Федерации (табл. 22). Размещение бюджетных средств на депозитах позволило увеличить неналоговые доходы на 2,2–26%. По номинальному объёму наибольшие доходы от размещения бюджетных средств получил г. Москва (34,6 млрд. рублей), по удельному весу в неналоговых доходах – Тюменская область (26%).

Таблица 22. **Остатки бюджетных средств и доходы от их размещения на банковских депозитах**

Субъект Федерации	2013 г.		2014 г.	
	Тыс. руб.	В % к неналоговым доходам	Тыс. руб.	В % к неналоговым доходам
Тюменская область	2626972,4	37,6	2163369,7	26,0
г. Москва	23723098,0	15,0	34554924,5	19,6
Республика Башкортостан	1649394,8	11,1	1817664,7	10,6
г. Санкт-Петербург	3334045,8	8,4	4499527,4	10,0
Сахалинская область	457482,9	2,0	2234362,8	7,1
Республика Коми	195420,1	3,5	243996,7	5,8
Ленинградская область	123502,0	1,5	467080,7	5,2
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	861939,1	7,0	474632,3	3,4
Московская область	1592,0	0,005	1114469,7	2,6
Самарская область	444785,7	7,0	185855,2	2,2
Оренбургская область	101560,1	2,4	46849,3	0,9
Ярославская область	0	0	14542,9	0,3
Псковская область	0	0	94,2	0,007
Ямало-Ненецкий автономный округ	19,1	0,0003	52,2	0,0005
Краснодарский край	7,7	0,0001	5673,7	0,0
Свердловская область	265450,6	1,8	3980,7	0,0
Красноярский край	311172,3	3,0	0,8	0
Пермский край	188325,8	3,0	0	0
Иркутская область	36182,5	0,6	0	0
Кемеровская область	4656,4	0,03	0	0
Российская Федерация	34325650,5	5,8	47827102,6	7,0
Источник: рассчитано по данным отчётности Казначейства России.				

На наш взгляд, подобное право следует предоставить и муниципальным образованиям, на счетах которых остаются свободные денежные средства в конце года. Реализация данной меры позволит повысить уровень управления ликвидностью территориальных бюджетов. В то же время при

характерной для бюджетной системы несбалансированности поступления доходов и финансирования расходов это даст возможность органам власти получать дополнительные доходы для решения социальных и иных задач. Кроме того, повышение эффективности управления остатками способствует повышению ликвидности банковского сектора.

Реализация данных направлений будет способствовать повышению эффективности бюджетных расходов при формировании региональных бюджетов, экономии бюджетных средств, созданию конкуренции в предоставлении бюджетных услуг.

### ***Усиление качества управления бюджетным процессом***

Низкое качество планирования бюджетного процесса, характерное для большинства субъектов СЗФО, отрицательно повлияло на оценку уровня их бюджетной обеспеченности. Следует признать, что эта серьёзнейшая проблема, долгое время слабо освещённая, стала первичной для многих проблем территориальных финансов.

Ежегодно региональные власти принимают закон о бюджете, однако в бюджетном законодательстве практически отсутствуют подробные требования к этому документу. Так, например, в законе о бюджете не предусмотрено даже объяснение того, каким образом рассчитывались суммы основных показателей – налоговых и неналоговых доходов. Между тем все субъекты бюджетных правоотношений, планируя объёмы государственной поддержки и характер взаимоотношений с органами власти, ориентируются на закон о бюджете.

По мнению профессора Ю.Г. Швецова [92], серьёзным недостатком формирования бюджетов является то, что основной финансовый план опирается не на реальное положение дел в обществе, а на прогнозы, оценки, тенденции и другие предположения. Но в современной России в условиях рыночной экономики объективно неизбежен весьма условный характер прогнозирования. Поэтому составление бюджетов на такой ненадёжной основе, как правило, не соответствует реальной действительности, а при исполнении бюджета зачастую финансируются неактуальные мероприятия. Это приводит к неоднократной корректировке бюджета в течение финансового года. Например, во Франции бюджетные показатели формируются на основе статистических данных и результатов конкретных социологических исследований о положении дел в определённой отрасли экономики и социальной сферы.

В настоящее время нет целостной концепции формирования доходов и расходов бюджета. Они существуют автономно, их взаимосвязь обнаруживается только при определении результатов исполнения бюджета. Кроме того, составление бюджетов в РФ основано на приоритете доходов над расходами. Однако государственным органам было бы целесообразно изначально определять направления деятельности, а уже потом источники их финансирования. Государственные расходы должны стать первичными по отношению к доходам. Это позволит решать проблему снижения налоговой нагрузки не столько за счёт уменьшения налогов, сколько за счёт сокращения государственных расходов.

Вместе с тем, исходя из принципа единства бюджетной системы, закреплённого в Бюджетном кодексе, должен быть единый порядок расчёта прогнозных показателей по всей Российской Федерации, обеспечивающий их реалистичность. В действительности такой согласованности действий нет, поэтому процесс определения прогнозных цифр заключается в том, что финансовый орган региона считает будущие доходы по привычной методике, используя коэффициенты инфляции.

Ещё одним недостатком подхода к прогнозированию бюджета является слабая связь между бюджетным планированием и составлением отчётности об исполнении бюджета. Как известно, отчёт формируется в начале следующего финансового года. Следовательно, выявленные недостатки бюджетного процесса прошлого года не учитываются при составлении бюджета на очередной год.

Проблема заключается ещё и в том, что финансовые органы исполнительной власти, которые по сложившейся традиции формируют бюджеты всех уровней, не обладают современными технологиями планирования бюджета. Существующие сегодня методы проектирования бюджетных показателей не могут обеспечить даже равномерность бюджетных расходов, не говоря уже о прогнозировании поступлений налогов. Использование основной массы государственных денег в конце года приводит не только к их неполному и целевому освоению, но и к нарастанию инфляции в начале следующего финансового года, что в конечном итоге подрывает макроэкономическую стабильность. По мнению многих экономистов, выходом из этой ситуации может служить создание эффективных институтов индикативного планирования и прогнозирования.

В целом же требуются кардинальные изменения механизмов бюджетного планирования и формирования бюджетной политики, которая даже в период бурного экономического роста должна исходить из того, что этот рост не может быть бесконечен и конъюнктурные колебания неизбежны. Подобный подход может быть реализован при условии проведения консервативной политики управления бюджетом, основными составляющими которой должны стать:

- использование конъюнктурных и других дополнительных доходов на те направления, которые не приводят к появлению новых расходов, а позволят снизить объём обязательств в перспективе без острых социальных последствий;

- сценарный подход к составлению бюджета, гарантирующий исполнение социально значимых обязательств при неблагоприятной конъюнктуре и позволяющий видеть, от каких расходов следует отказаться при ухудшении экономической ситуации.

Несомненно, что реализация всех озвученных предложений могла бы в какой-то степени смягчить негативные последствия действующих угроз бюджетной обеспеченности регионов. Однако для этого должны быть созданы законодательные условия, и прежде всего на федеральном уровне. Необходима консолидация усилий всех субъектов Федерации для достижения реализации предложений по законодательному пересмотру вопросов межбюджетного взаимодействия с федеральным центром. Предоставление регионам права использования остатков целевых трансфертов и полная ликвидация нефинансируемых государственных полномочий будут способствовать повышению бюджетной обеспеченности территорий. Кроме того, увеличение бюджетных кредитов регионам на сегодняшний день следует рассматривать, пожалуй, в качестве основного средства ослабления долговой нагрузки и минимизации процентных затрат субфедеральных бюджетов.

С 2016 года в бюджетном законодательстве грядут новые изменения, которые коснутся вопроса среднесрочного планирования. В сентябре 2015 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу РФ законопроект № 878973-6 «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год». Документ предполагает внесение временных изменений порядка составления и утверждения проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2016 год.

Это означает, что для федерального бюджета будет приостановлена норма Бюджетного кодекса об обязательном плановом периоде. Планирование будет заключаться только в прогнозе социально-экономического развития и основных направлений бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной и денежно-кредитной политики.

Данные изменения продиктовала сложившаяся экономическая ситуация в России, связанная с геополитическими процессами и высокой волатильностью на финансовых и сырьевых рынках.

Считаем переход к краткосрочному бюджетному планированию на 2016 год вынужденной мерой в сложившейся кризисной ситуации в экономике. Вместе с тем мы придерживаемся позиции о необходимости, даже в условиях экономических потрясений, обеспечивать сценарный подход к планированию основного финансового документа страны. Убеждены в важности проработки различных вариантов развития: от самого пессимистичного до оптимистичного. Однако, чтобы видеть возможные угрозы в среднесрочном периоде, на наш взгляд, следует продолжить разрабатывать проект бюджета на трёхлетний период без вынесения его на утверждение законодательной власти.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Острой проблемой эффективного управления территориальной экономикой является разработка научно обоснованных методов повышения бюджетной обеспеченности. От решения этой проблемы зависит сохранение благосостояния, укрепление хозяйственных связей, политических, экономических и социальных позиций территории. Уровень бюджетнообеспечения служит фактором, определяющим её устойчивое развитие. Это связано с тем, что сущность бюджетной обеспеченности заключается в способности бюджетов всех уровней финансировать полный комплекс закреплённых за ними полномочий.

Как показала практика, наиболее распространёнными в России методами снижения дефицита территориального бюджета и решения системной проблемы бюджетной недостаточности, как правило, являются секвестирование бюджетных расходов и выравнивание бюджетной обеспеченности территорий. Такие методы регулирования не способны повысить эффективность управления общественными финансами, поскольку невозможно до бесконечности сокращать расходы и приравнивать друг к другу бюджетную самообеспеченность исторически сильно дифференцированных по экономическим особенностям территорий. Проблема повышения уровня их бюджетной обеспеченности собственными доходами требует своего решения в большей степени с позиций активизации экономического развития и укрепления финансовой базы.

В то же время отсутствие чёткого разграничения полномочий и конструктивно организованной координации между уровнями публичной власти привело к возложению на региональные бюджеты подавляющей части финансовых обязательств по выполнению федеральных программ. Сегодня в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ за региональными органами власти закреплено 79 полномочий. Процесс их передачи не сопровождался адекватным финансовым обеспечением, поэтому в результате управленческих решений, принятых на федеральном уровне, в регионах возникло несоответствие между расходными обязательствами и источниками их финансирования.

На фоне посткризисной стагнации экономики это привело в 2013 году к кризису региональных бюджетных систем. В 2014 году прогрессирующий дефицит текущего финансирования бюджета почти у половины регионов России превысил средний уровень 5% и достиг 845 млрд. рублей. Перераспределение социальной нагрузки между уровнями бюджетной системы вызвало опережающий рост социальных расходов регионов и сокращение их в федеральном бюджете на 9% за 2013–2014 гг. Если в 2012 году регионы финансировали 45% данных статей расходов, то в 2014 году – 51%.

При остром дефиците доходов субъектам РФ пришлось утроить долг и сократить другие расходные статьи. В 47 регионах задолженность бюджетов превысила половину доходов. Расходы на возврат и обслуживание кредитов, привлечённых для погашения долга, по итогам 2014 года составили 1,7 млрд. рублей и впервые превысили все другие направления финансирования, за исключением образования и экономики. Особенно сильно секвестр расходных статей отразился на ЖКХ и национальной экономике. Однако возможности оптимизации несоциальных расходов близки к исчерпанию. К тому же концентрация усилий органов власти на поддержании социальной стабильности обуславливает диспропорции расходной части бюджетов в пользу не инвестиций, а текущих затрат, создавая тем самым долговременные риски для устойчивого роста налогового потенциала. За 2008–2014 гг. доля капвложений региональных бюджетов уменьшилась с 22 до 11%, а доля социальных затрат увеличилась с 49 до 61%.



Вместе с тем в России до сих пор отсутствуют институциональные условия, которые позволили бы в кризисных ситуациях осуществлять оптимизацию бюджетных расходов более эффективно и с минимальными издержками для сохранения в регионах человеческого капитала.

Неизбежный процесс сокращения социальных расходов уже затронул регионы, как обремененные долгами или высокодотационные, так и инвестиционно активные, пытающиеся сохранить расходы на поддержку экономики. Пониженную долю социальных расходов (до 50%) сохранили только самые богатые регионы – г. Москва, Сахалинская область, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ. Максимальная доля (до 70% расходов) достигнута в высокодотационных бюджетах кавказских республик, а также в более развитых регионах, которым пришлось выбирать между поддержкой экономики и повышением заработной платы бюджетников. Это свидетельствует о неправильных приоритетах государственной политики в бюджетной сфере.

Всё это привело к решению Правительства приостановить в 2015 году реализацию майских указов Президента и сократить индексацию заработных плат работников бюджетной сферы примерно вдвое – до 5,5%. Однако надо понимать, что такие меры дают только отсрочку долгового кризиса, а не предлагают фундаментального решения проблемы.

Анализ трансформаций инструментов бюджетного регулирования для повышения бюджетной обеспеченности территорий позволяет прийти к выводу, что задача обеспечения сбалансированности территориальных бюджетов решается главным образом за счёт вторичного перераспределения бюджетных ресурсов. Это делает субнациональные органы власти более уязвимыми с позиций финансовой автономии и нуждающимися в дополнительных бюджетных ресурсах на выполнение возрастающих полномочий. Продолжающиеся процессы централизации доходных источников, несоответствие расходных обязательств субъектов РФ источникам их финансирования не способствуют развитию регионов, качественному и полному исполнению ими полномочий. Сложившаяся система бюджетного федерализма не отвечает задачам ускоренного развития экономики России в целом. Вместе с тем, как показывает мировая практика, именно эффективно функционирующему федерализму по силам обеспечить необходимую гибкость в управлении сложными пространственными системами.

Таким образом, результаты исследования свидетельствуют, что проводимая государством бюджетно-налоговая политика нацелена не на фактическое, а лишь на формальное достижение цели поддержки экономического роста, обозначенное в программных документах Правительства Российской Федерации. Квинтэссенцией бюджетной политики стала её стабилизация, повлекшая жёсткую бюджетную экономию в ущерб экономическим интересам территорий, что создаёт риск длительной стагнации отечественной экономики. Причины сложившейся ситуации следует искать в неэффективности государственной политики. После всех реформационных изменений так и не удалось выработать научно обоснованную и практически действенную бюджетную политику.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации [Текст]. – М. : АСТ, 2013. – 64 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Эксмо, 2013. – 448 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая : текст с изм. и доп. – М. : Эксмо, 2013. – 800 с.
4. Об исполнении областного бюджета за 2003–2014 гг. [Электронный ресурс] : законы Вологодской области // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // КонсультантПлюс : справочно-поисковая система.
6. Аналитическое обеспечение перераспределения полномочий между уровнями власти Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2012. – №1 (444). – Режим доступа: [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25915](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25915)
7. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учебник для вузов / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 687 с.
8. Борзунова, О.А. Налоговый кодекс Российской Федерации: генезис, история принятия и тенденции совершенствования [Текст] : монография / О.А. Борзунова. – Юстицинформ, 2010. – 296 с.
9. Бухвальд, Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий [Текст] / Е.М. Бухвальд // Пространственная экономика. – 2013. – №1. – С. 55–71.

10. Бухвальд, Е.М. Муниципальная реформа и социально-экономическое развитие территорий [Текст] / Е.М. Бухвальд, В.Н. Федоткин. – М. : ИЭ РАН, 2010. – 285 с.
11. Бухвальд, Е.М. Усиление роли субфедерального звена в инновационной модернизации российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2012. – №9. – С. 22–30.
12. Бюджет России: реальность, парадоксы, альтернативы (опыт независимой экспертизы) [Текст] / науч. ред. В.К. Сенчагов. – М. : ИЭ РАН, 2007. – 548 с.
13. Бюджетная политика и межбюджетные отношения в субъектах РФ [Текст] / А.С. Колесов, В.А. Гуров, А.С. Ревайкин, С.В. Сигова ; под общ. ред. А.С. Колесова. – М. : Финансы, 2007. – 600 с.
14. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / А.А. Ливеровский, А.И. Худяков, М.А. Бродский, В.Н. Антонов ; под ред. А.А. Ливеровского. – СПб. : СПбГУЭФ, 2004. – 291 с.
15. Бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/>
16. Валентей, С.Д. Экономика федеративных отношений и региональная политика [Текст] / С.Д. Валентей // Пространственная экономика. – 2009. – №4. – С. 7–22.
17. Гринкевич, Л.С. Налоговая компетенция регионов и муниципальных образований: дилемма треугольника [Текст] / Л.С. Гринкевич, А.С. Дорошенко // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – №3 (11). – С. 93–101.
18. Грицюк, Т.В. Государственное регулирование экономики: теория и практика [Текст] / Т.В. Грицюк. – М. : Изд-во РДЛ, 2006. – 288 с.
19. Гришанова, О.А. Сбалансированность бюджета субъекта Российской Федерации и пути повышения его доходов [Текст] / О.А. Гришанова. – Иваново : ИвГУ, 2004. – 272 с.
20. Гришин, В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения [Текст] / В.И. Гришин // Финансы. – 2005. – №4. – С. 50–55.
21. Давыдова, Л.В. Межбюджетные отношения: принципы функционирования и механизм формирования [Текст] : монография / Л.В. Давыдова, Л.А. Алтынникова. – Орёл : ОрёлГТУ, 2007. – 102 с.
22. Дмитриева, О.Г. Проблемы налогового стимулирования инновационной деятельности в современной России [Текст] : монография / О.Г. Дмитриева, М.В. Романовский, И.Д. Грачев и др. ; под ред. О.Г. Дмитриевой. – СПб. : СПбГУЭФ, 2008. – 111 с.
23. Изотова, Г.С. Бюджетная обеспеченность региона: методы обеспечения [Текст] / Г.С. Изотова ; под ред. О.В. Гончарук. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. – 147 с.

24. Ильин, В.А. Бюджетный кризис регионов. Проблемы эффективности государственного управления [Текст] : монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.
25. Ильин, В.А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления [Текст] / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономика региона. – 2014. – №3. – С. 48–63.
26. Ильин, В.А. Эффективность государственного управления. Тенденции рыночных преобразований. Частный капитал. Кризис бюджетной системы. Стратегия-2020: проблемы реализации [Текст] : монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – 185 с.
27. Инновационное развитие России: стратегия, ресурсы, законодательные решения : аналитический доклад [Текст] // VII Байкальский международный экономический форум. – М., 2011. – С. 183–269.
28. К программе социально-экономического развития России в 2008–2016 годах [Текст] : науч. докл. / рук. авт. колл. Р.С. Гринберг. – М. : ИЭ РАН, 2008. – 246 с.
29. Клисторин, В.И. Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне [Текст] / В.И. Клисторин; под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск : ИЭиОПП СО РАН, 2004. – 240 с.
30. Клисторин, В.И. Совершенствование межбюджетных отношений в регионе [Текст] / В.И. Клисторин, Т.С. Новикова, С.А. Суспицын ; отв. ред. д.э.н. Г.А. Унтура. – Новосибирск : ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 164 с.
31. Конкурентоспособность и стратегические направления развития региона [Текст] / А.С. Маршалова, Г.Д. Ковалева, Г.А. Унтура и др. ; под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2008. – 528 с.
32. Костяев, А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования [Текст] / А.И. Костяев // Экономист. – 2006. – №9. – С. 23–30.
33. Кудрин, А.Л. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России [Текст] / А.Л. Кудрин, О.А. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. – №3. – С. 4–19.
34. Курляндская, Г.В. Бюджетный плюрализм российских органов власти [Текст] // Совершенствование межбюджетных отношений в России : сборник статей. М. : ИЭП. 2000. – (Серия «Научные труды», №24Р). – С. 365–409.
35. Лавров, А.М. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» [Текст] / А.М. Лавров, Дж. Литвак, Д. Сазерленд // Вопросы экономики. – 2001. – №4. – С. 56–68.
36. Лексин, В.Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов ; Рос. акад. наук, Ин-т системного анализа. – М. : Ленанд, 2012. – 1024 с.

37. Лексин, В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки [Текст] / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – №1 (73). – С. 3–39.
38. Леонов, С.Н. Межбюджетные отношения на уровне субъекта Федерации [Текст] / С.Н. Леонов, Т.В. Казанцева. – Владивосток : Дальнаука, 2006. – 151 с.
39. Мацкуляк, И.Д. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / И.Д. Мацкуляк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РАГС, 2007. – 640 с.
40. Межанский, М.А. Инвестиционная привлекательность субъектов Российской Федерации с учётом различий в уровнях налоговой нагрузки [Текст] / М.А. Межанский // Финансы. – 2009. – №11. – С. 35–38.
41. Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов [Электронный ресурс] : письмо Министерства финансов Российской Федерации от 15.12.2006 г. № 06-04-08/01-161 // Гарант : информационно-правовой портал. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12051078/>
42. Методы повышения бюджетной обеспеченности региона [Текст] : заключительный отчет о НИР / исп. А.И. Поварова, М.А. Печенская. – Вологда, 2010. – 130 с.
43. Минакир, П.А. Системные трансформации в экономике [Текст] / П.А. Минакир. – Владивосток : Дальнаука, 2001. – 355 с.
44. Михалева, Е.П. Менеджмент [Электронный ресурс] / Е.П. Михалева. – Режим доступа : <http://be5.biz/ekonomika/m011/toc.htm>
45. Назаров, В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05, 08.00.10 / В.С. Назаров. – М., 2007. – 193 с.
46. Налоговая политика в социально-экономическом развитии стран с переходной экономикой [Текст] / под ред. Р.С. Гринберга, З.Н. Кузнецовой. – СПб. : Алетей, 2011. – 392 с.
47. Налоговые реформы. Теория и практика [Текст] : монография / под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова. – М. : Юнити-Дана, 2010. – 464 с.
48. Немова, Л.А. Межбюджетные отношения: зарубежный опыт и уроки для России [Электронный ресурс] / Л.А. Немова // Россия и Америка в XXI веке. – 2008. – №2. – Режим доступа : <http://www.rusus.ru/?act=read&id=81>
49. Нешиной, А.С. Новая экономическая стратегия – основа институциональной системы управления российской экономикой [Текст] / А.С. Нешиной // Экономические системы. – 2014. – №1. – С. 33–36.
50. Новая экономическая политика – политика экономического роста [Текст] / под ред. В.В. Ивантера. – М., 2013. – 60 с.

51. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12.05.2009 №537 (ред. от 01.07.2014).

52. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов : заключение Счётной палаты Российской Федерации на проект федерального закона : утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 октября 2014 г. №46К-992).

53. Об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за 2003–2014 гг.: отчётность // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

54. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы [Текст] / кол. авт.; рук. В.А. Ильин и М.Ф. Сычев. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 156 с.

55. Объём муниципального долга // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа : <http://www1.minfin.ru>.

56. Печенская, М.А. Актуальные вопросы межбюджетного регулирования в регионе [Текст] / М.А. Печенская // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2014. – №2(20). – С. 49–58.

57. Печенская, М.А. Бюджетная перспектива региона 2014–2016: исполнение социальных указов Президента или избежание риска дефолта? [Текст] / М.А. Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – №1. – С. 145–160.

58. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности [Текст] : монография / М.А. Печенская. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

59. Печенская, М.А. Проблемы бюджетной обеспеченности региона и направления повышения её уровня [Текст] / М.А. Печенская // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2013. – №3(17). – С. 25–33.

60. Печенская, М.А. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений региона и федерального центра [Текст] / М.А. Печенская // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – Вологда : ИСЭРТ РАН. – 2012. – №5. – С. 173–182.

61. Печенская, М.А. Регион и федеральный центр: состояние и оценка результативности бюджетных отношений [Текст] / М.А. Печенская // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – №5. – С. 397–404.

62. Печенская, М.А. Региональное развитие: цели и возможности [Текст] / М.А. Печенская [Текст] // Финансы. – 2014. – №10. – С. 135–145.

63. Поварова, А.И. Региональный бюджет 2015–2017: бездефицитность или отказ от развития? [Текст] / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – №1. – С. 150–170.

64. Поляк, Г.Б. Бюджетная система России [Текст] : учебник для вузов / Г.Б. Поляк. – М. : Юнити, 2007. – 740 с.
65. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / под ред. Г.В. Петровой. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 835 с.
66. Преодоление деструктивных тенденций в государственном управлении [Текст] / А.Г. Зельднер, Р.А. Халтурин, И.И. Смотрицкая, Е.М. Бухвальд, И.Р. Курнышева, С.В. Козлова, Р.И. Ширяева, В.С. Осипов, В.В. Сеченова, А.Н. Лукина – М. : Ин-т экономики Российской академии наук, 2014. – 182 с.
67. Проблемы и варианты наполнения доходной части бюджета [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2011. – №2 (414). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25876](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25876)
68. Проблемы и перспективы децентрализации полномочий в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2012. – №23 (466). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25922](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25922)
69. Разграничение полномочий между органами власти и совершенствование межбюджетных отношений [Электронный ресурс] // Материалы заседания Государственного совета Российской Федерации от 26 декабря 2011 года. – Режим доступа : <http://state.kremlin.ru/face/14139>
70. Ржевская, Т.Г. Финансовая система и пропорциональность российского бюджета (теория и практика формирования бюджетных пропорций) [Текст] : монография / Т.Г. Ржевская. – М. : Юнити-Дана; Закон и право, 2008. – 159 с.
71. Реформационный прагматизм как основа модернизации [Текст] / под рук. Р.С. Гринберга // Российский экономический журнал. – 2007. – №3. – С. 3–35.
72. Рогова, О.Л. Социальный аспект развития финансово-денежной системы России [Текст] / О.Л. Рогова, Д.А. Мастепанова, Э.В. Детнева. – М.: Ин-т экономики РАН, 1998. – 163 с.
73. Российская трансформация: 20 лет спустя [Текст] / Ж. Сапир, В. Ивантер, А. Некипелов, Д. Кувалин. – М.: Магистр, 2013. – 216 с.
74. Российская экономика в 2006 году. Тенденции и перспективы [Текст]. Вып. 28. – М.: ИЭПП, 2007. – 751 с.
75. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы [Текст] / отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб. : Алетейя, 2008. – 320 с.
76. Рязанцева, М.В. Оптимизация бюджетной системы и межбюджетных отношений в регионе (на материалах Ставропольского края) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / М.В. Рязанцева. – Ставрополь, 2003. – 212 с.
77. Сафина, С.Д. Льготы по региональным налогам: некоторые аспекты практической реализации налоговой компетенции субъектов Федерации (на примере



Республики Башкортостан) [Электронный ресурс] / С.Д. Сафина // Евразийский юридический журнал. – 2011. – №11(42). – Режим доступа : [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_jcontentplus&view=article&id=2669:2012-01-09-08-25-01&catid=256:2012-01-09-08-22-15&Itemid=196](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2669:2012-01-09-08-25-01&catid=256:2012-01-09-08-22-15&Itemid=196)

78. Сводные отчёты по формам статистической отчётности // Официальный сайт Федеральной налоговой службы России. – Режим доступа : [http://www.nalog.ru/nal\\_statistik/statistic/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/)

79. Сенчагов, В.К. Модернизация финансовой сферы России [Текст] / В.К. Сенчагов. – М. : Нестор-История, 2011. – 304 с.

80. Сильва, М. Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика [Текст] / М. де Сильва, Г.В. Курляндская. – М. : Весь мир, 2006. – 464 с.

81. Стратегические угрозы и риски в экономической сфере [Текст] / Б.В. Губин, В.И. Павлов, В.К. Сенчагов, Д.Е. Сорокин // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – Т. 3. – №2. – С. 120–141.

82. Суглобов, А.Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, В.А. Петренко. – М. : Юнити-Дана, 2010. – 263 с.

83. Татаркин, А.И. Оптимизация межбюджетных отношений в регионе в современных условиях (проблемы и возможные пути решения) [Текст] / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова. – Екатеринбург : Изд-во ИЭ УрО РАН, 2007. – 60 с.

84. Татаркин, А.И. Территориальные межбюджетные отношения в экономике переходного периода (проблемы, пути решения, рекомендации) [Текст] / А.И. Татаркин, И.А. Пыхова. – Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2000. – С. 203.

85. Тютюрюков, Н.Н. Региональные и местные налоговые доходы [Текст] / Н.Н. Тютюрюков, В.Н. Тютюрюков // Финансы. – 2008. – №4. – С. 31–35.

86. Ускова, Т.В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления [Текст] / М.А. Печенская, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – №1(19). – С. 136–146.

87. Ускова, Т.В. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2010. – №1. – С. 45–61.

88. Ускова, Т.В. Общественные финансы регионов: приоритеты модернизации [Текст] / Т.В. Ускова, А.И. Поварова, В.С. Орлова ; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 168 с.

89. Ускова, Т.В. Резервы укрепления региональных бюджетов на выходе из кризиса [Текст] / Т.В. Ускова, М.Ф. Сычёв // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – №3(15). – С. 149–154.

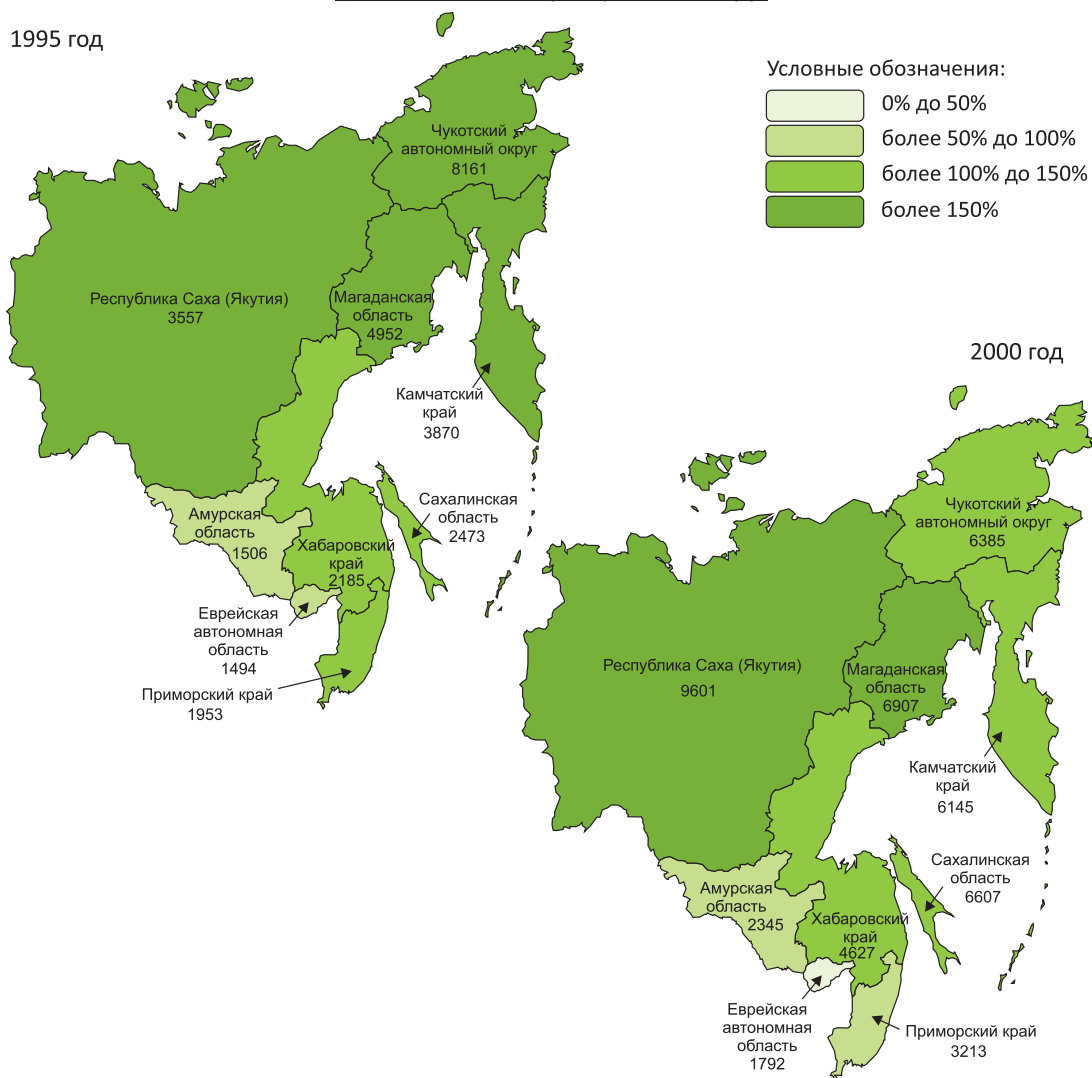
90. Федеральный бюджет 2014–2016 гг. – бюджет торможения экономического развития [Текст] / В.К. Сенчагов, Б.В. Губин, В.И. Павлов, И.В. Караваева, Е.А. Иванов // Вестник Института экономики РАН. – 2014. – №1. – С. 7–43.
91. Христенко, В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В.Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.
92. Швецов, Ю.Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории [Текст] / Ю.Г. Швецов // Проблемы современной экономики. – 2011. – №3. – С. 28–132.
93. Экономико-правовые проблемы совершенствования бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс] // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – №13 (399). – Режим доступа : [http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/25861](http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/25861)
94. Экономическая безопасность России: общий курс: учебник [Текст] / под ред. В.К. Сенчагова. – 2-е изд. – М.: Дело, 2005. – 896 с.
95. Weingast, B.R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives / B.R. Weingast // Journal of Urban Economics. – 2009. – Vol. 65.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами  
субъектов Российской Федерации**

**Дальневосточный федеральный округ**

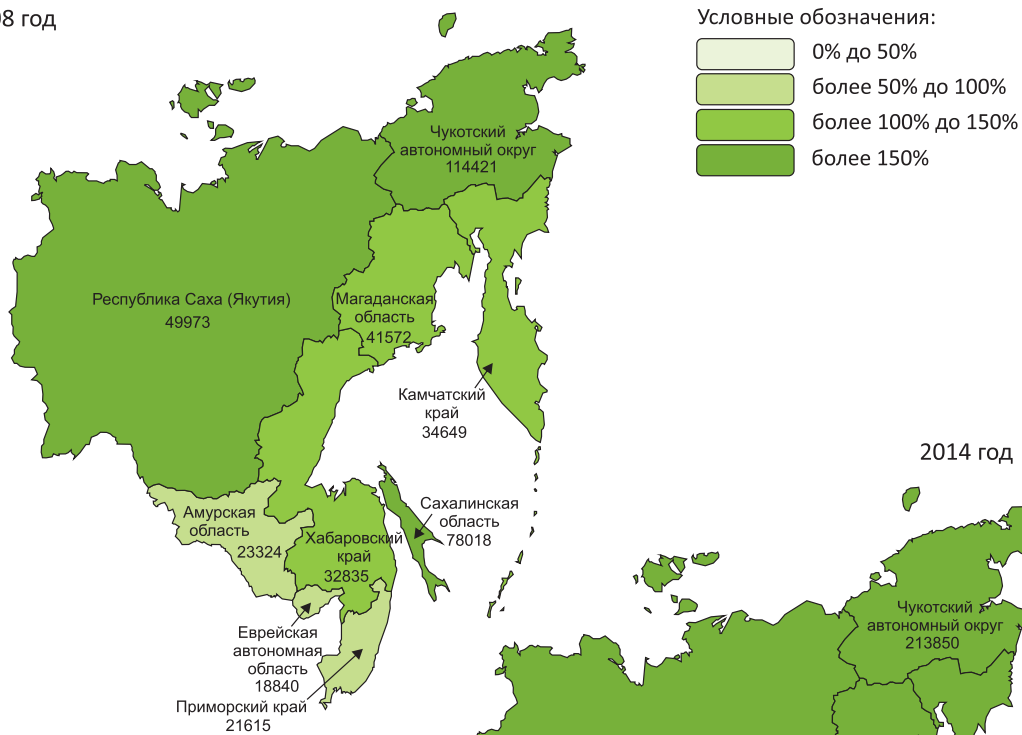
1995 год



**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Дальневосточного федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Сахалинская область	2473	152	6607	119
Чукотский автономный округ	8161	500	6385	115
Республика Саха (Якутия)	3557	218	9601	173
Магаданская область	4952	304	6907	124
Камчатский край (до 2007 г. область)	3870	237	6145	111
Хабаровский край	2185	134	4627	83
Амурская область	1506	92	2345	42
Приморский край	1953	120	3213	58
Еврейская автономная область	1494	92	1792	32

2008 год



2014 год



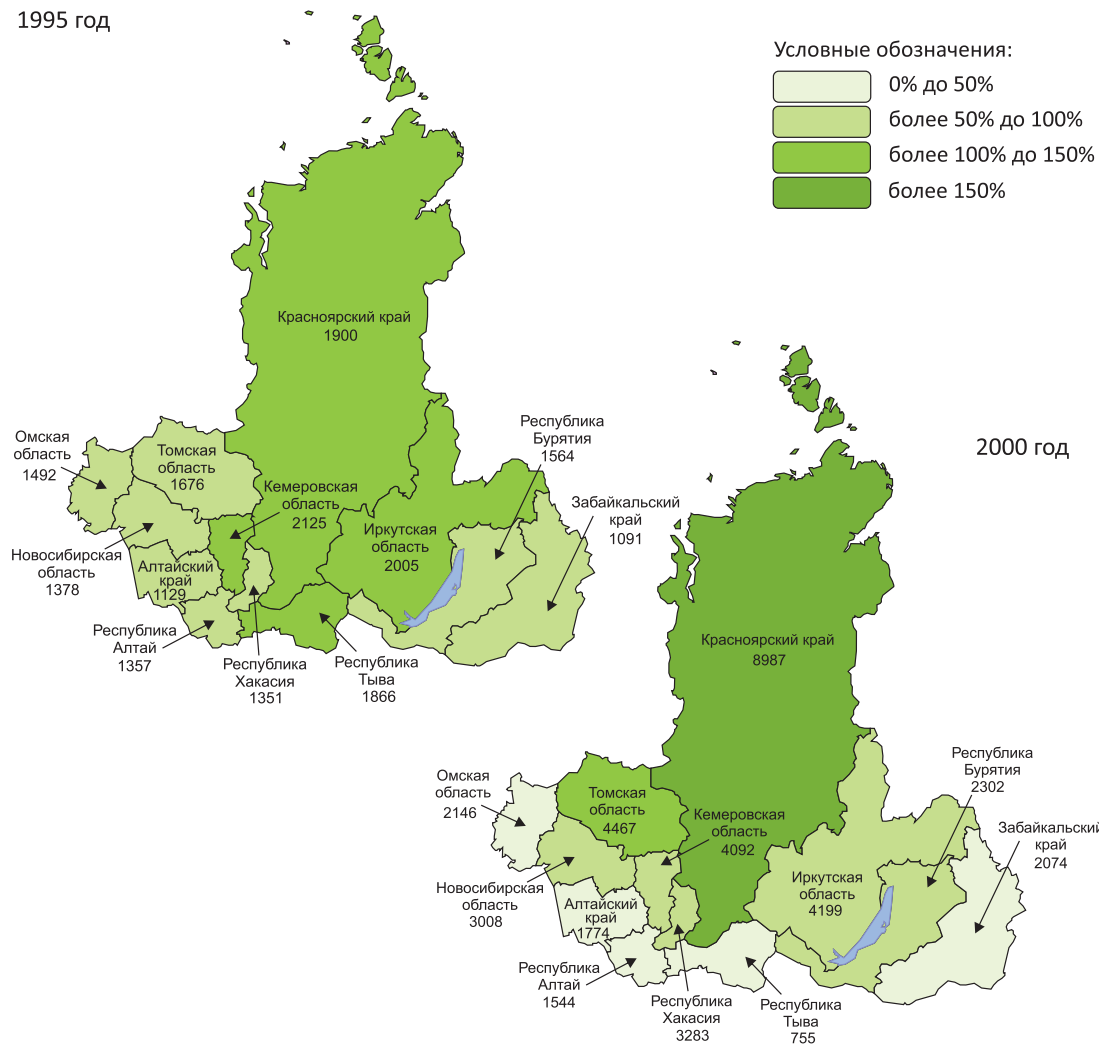
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Дальневосточного федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Сахалинская область	78018	225	300298	611
Чукотский автономный округ	114421	331	213850	435
Республика Саха (Якутия)	49973	144	105598	215
Магаданская область	41572	120	104935	214
Камчатский край (до 2007 г. область)	34649	100	71997	147
Хабаровский край	32835	95	55131	112
Амурская область	23324	67	45457	93
Приморский край	21615	62	41424	84
Еврейская автономная область	18840	54	34116	69

## Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации

### Сибирский федеральный округ

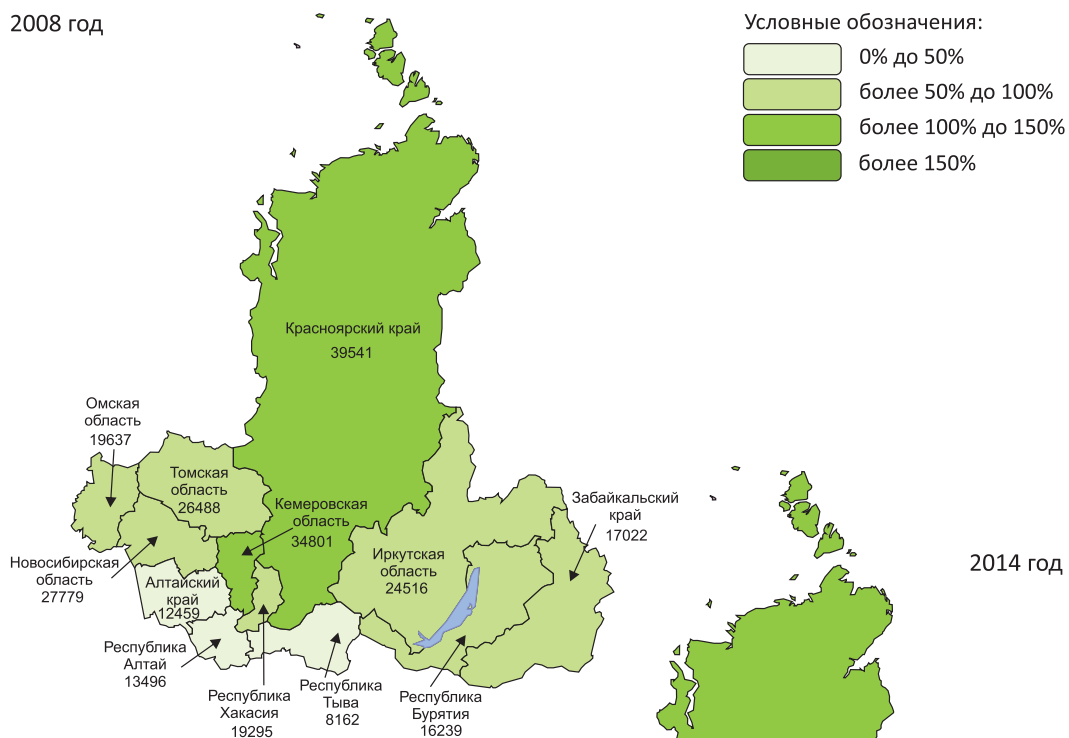
1995 год



**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Сибирского федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Красноярский край	1900	117	8987	162
Томская область	1676	103	4467	81
Иркутская область	2005	123	4199	76
Новосибирская область	1378	84	3008	54
Кемеровская область	2125	130	4092	74
Республика Хакасия	1351	83	3283	59
Омская область	1492	91	2146	39
Забайкальский край (до 2008 г. Читинская обл.)	1091	67	2074	37
Республика Бурятия	1564	96	2302	41
Алтайский край	1129	69	1774	32
Республика Алтай	1357	83	1544	28
Республика Тыва	1866	114	755	14

2008 год



2014 год



**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Сибирского федерального округа**

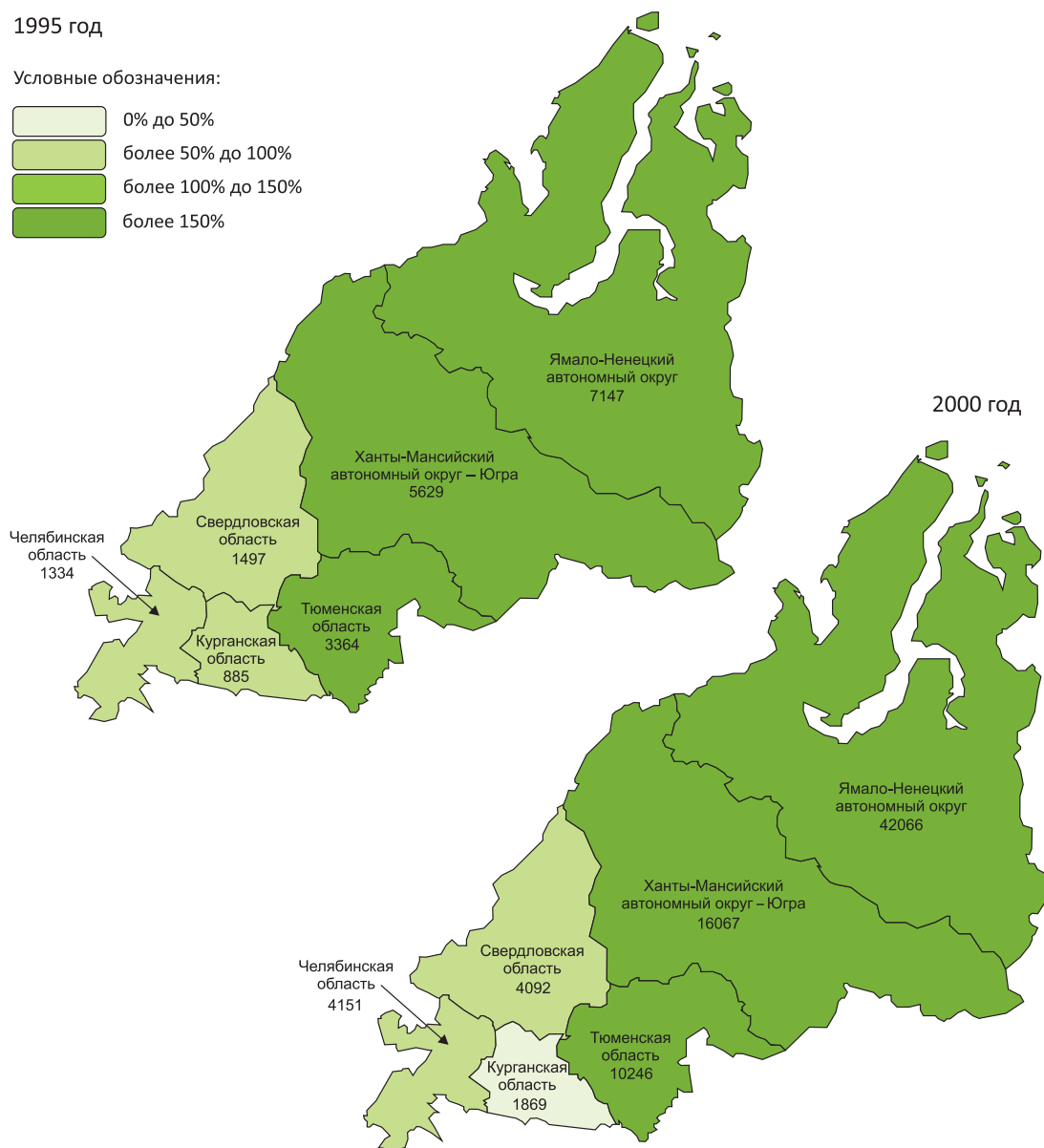
Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Красноярский край	39541	114	55392	113
Томская область	26488	77	44084	90
Иркутская область	24516	71	43999	90
Новосибирская область	27779	80	40355	82
Кемеровская область	34801	101	38671	79
Республика Хакасия	19295	56	32937	67
Омская область	19637	57	32425	66
Забайкальский край (до 2008 г. Читинская обл.)	17022	49	28502	58
Республика Бурятия	16239	47	24802	50
Алтайский край	12459	36	23009	47
Республика Алтай	13496	39	20871	42
Республика Тыва	8162	24	16135	33

**Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации**

**Уральский федеральный округ**

1995 год

Условные обозначения:



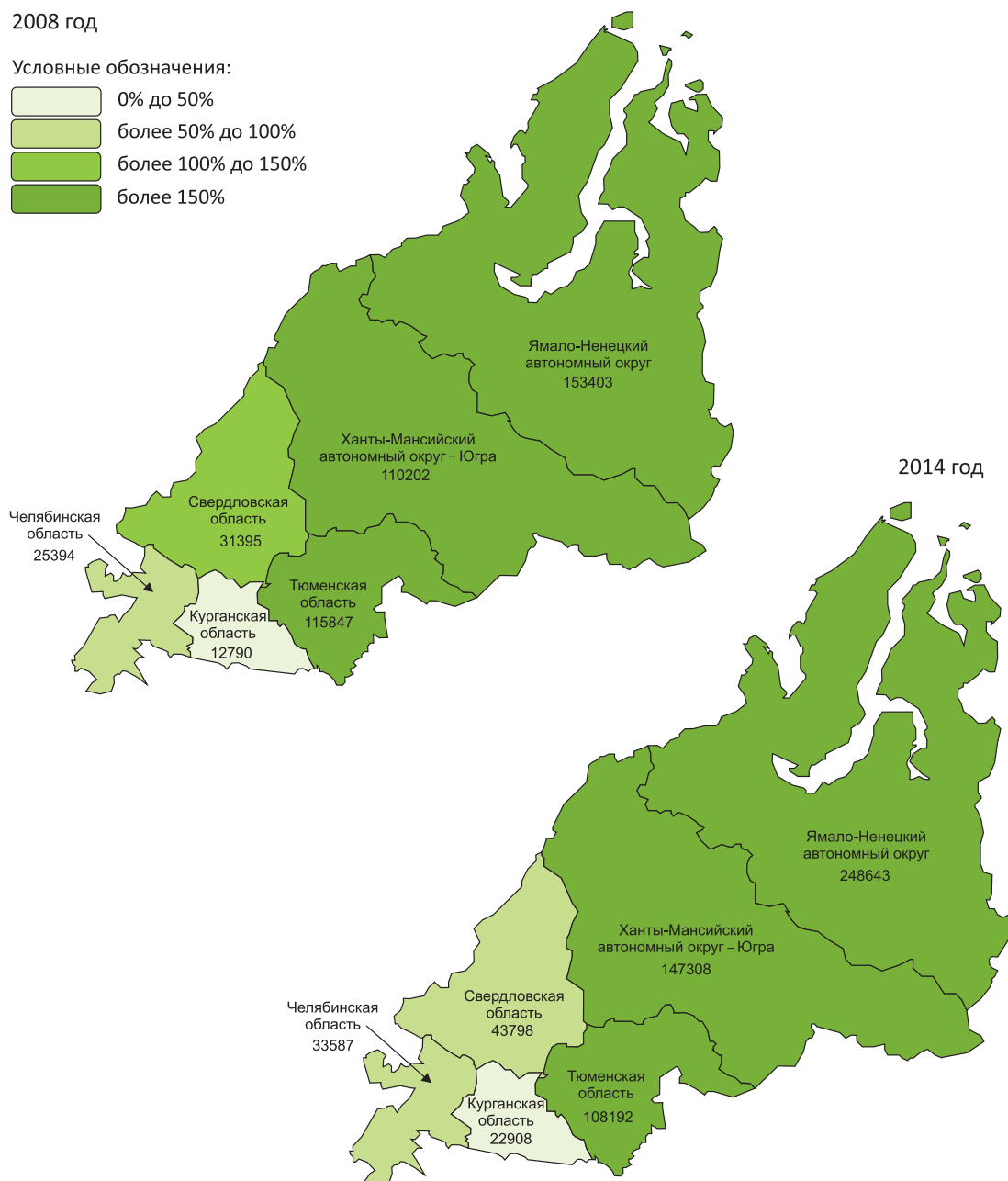
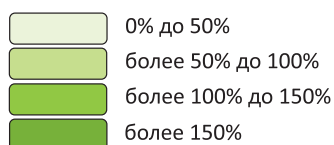
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Уральского федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Ямало-Ненецкий автономный округ	7147	438	42066	758
Ханты-Мансийский АО	5629	345	16067	290
Тюменская область	3364	206	10246	185
Свердловская область	1497	92	4092	74
Челябинская область	1334	82	4151	75
Курганская область	885	54	1869	34



2008 год

Условные обозначения:



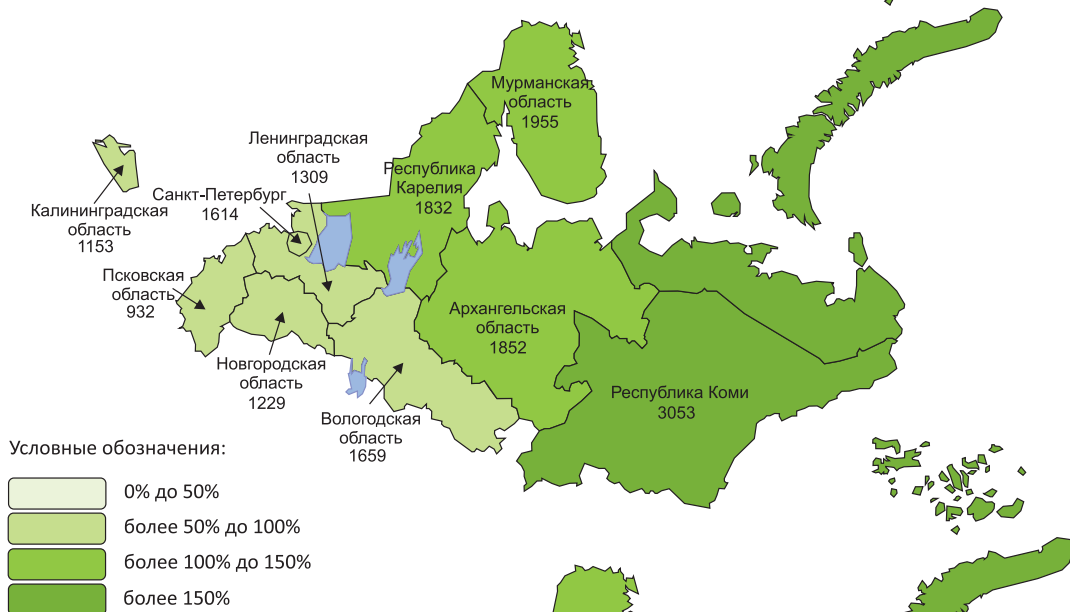
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Уральского федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Ямало-Ненецкий автономный округ	153403	443	248643	506
Ханты-Мансийский АО	110202	318	147308	300
Тюменская область	115847	335	108192	220
Свердловская область	31395	91	43798	89
Челябинская область	25394	73	33587	68
Курганская область	12790	37	22908	47

## Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации

### Северо-Западный федеральный округ

1995 год



2000 год

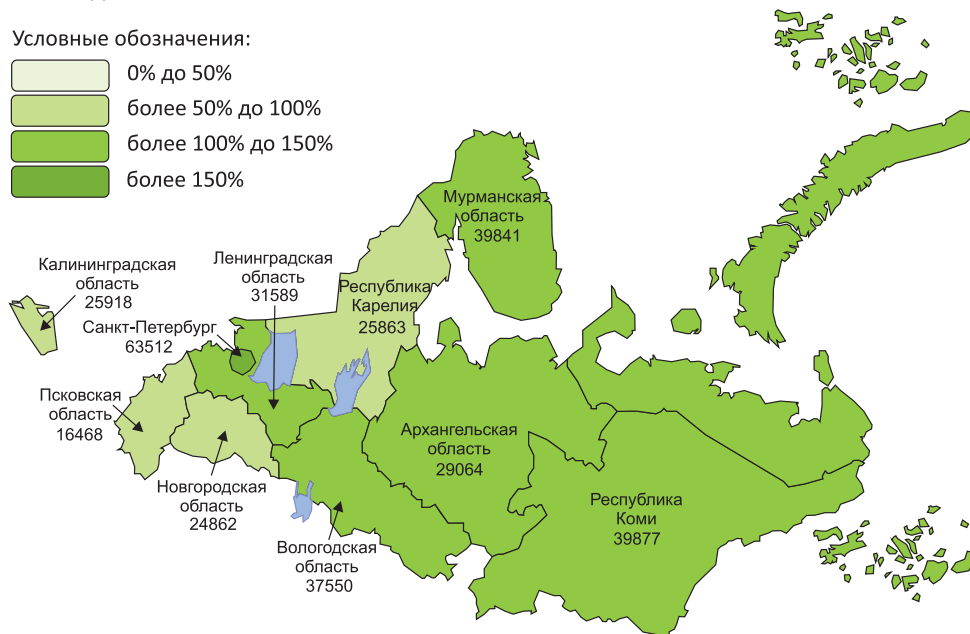
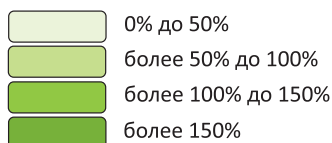


### **Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Северо-Западного федерального округа**

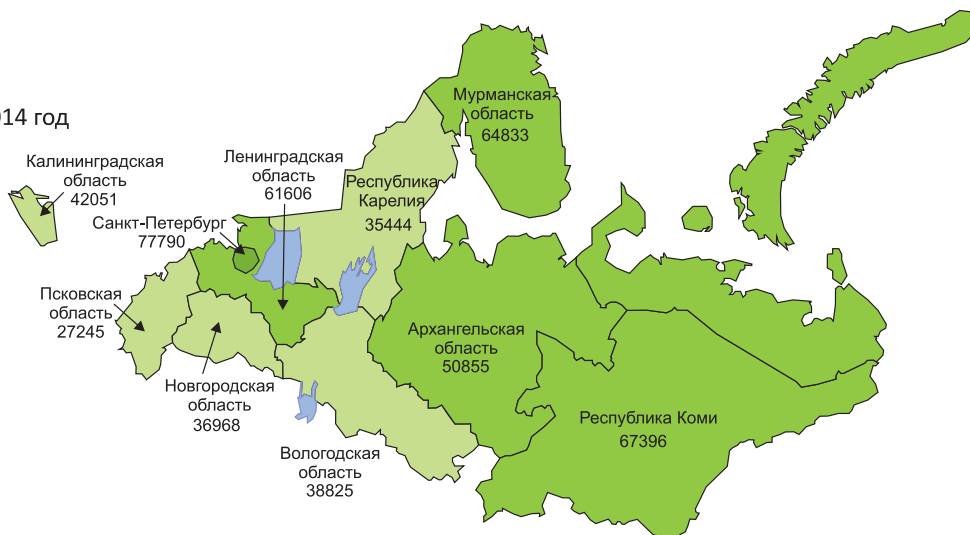
Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
г. Санкт-Петербург	1614	99	6715	121
Республика Коми	3053	187	8358	151
Мурманская область	1955	120	6235	112
Ленинградская область	1309	80	4636	84
Архангельская область	1852	114	3749	68
Калининградская область	1153	71	3467	62
Вологодская область	1659	102	7197	130
Новгородская область	1229	75	3240	58
Республика Карелия	1832	112	4855	88
Псковская область	932	57	2242	40

2008 год

Условные обозначения:



2014 год



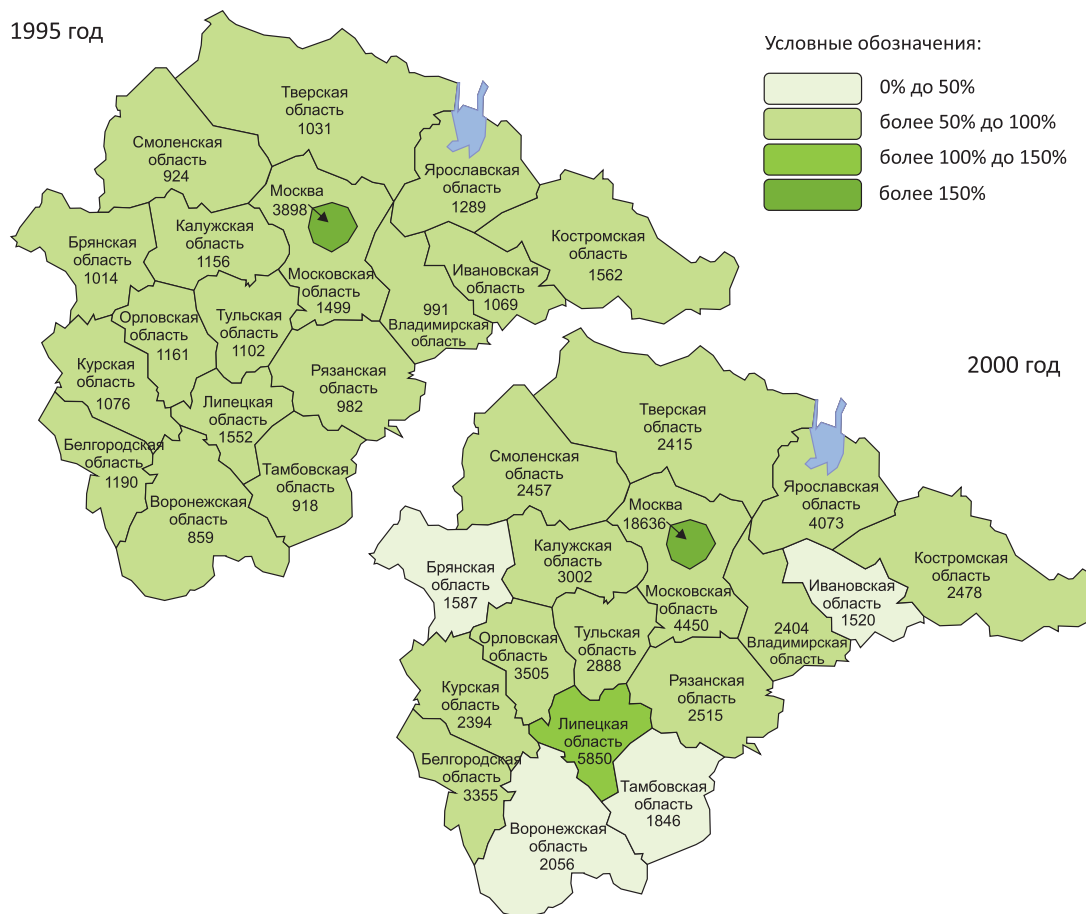
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Северо-Западного федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
г. Санкт-Петербург	63512	184	77790	158
Республика Коми	39877	115	67396	137
Мурманская область	39841	115	64833	132
Ленинградская область	31589	91	61606	125
Архангельская область	29064	84	50855	104
Калининградская область	25918	75	42051	86
Вологодская область	37550	109	38825	79
Новгородская область	24862	72	36968	75
Республика Карелия	25863	75	35444	72
Псковская область	16468	48	27245	55

## Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации

### Центральный федеральный округ

1995 год



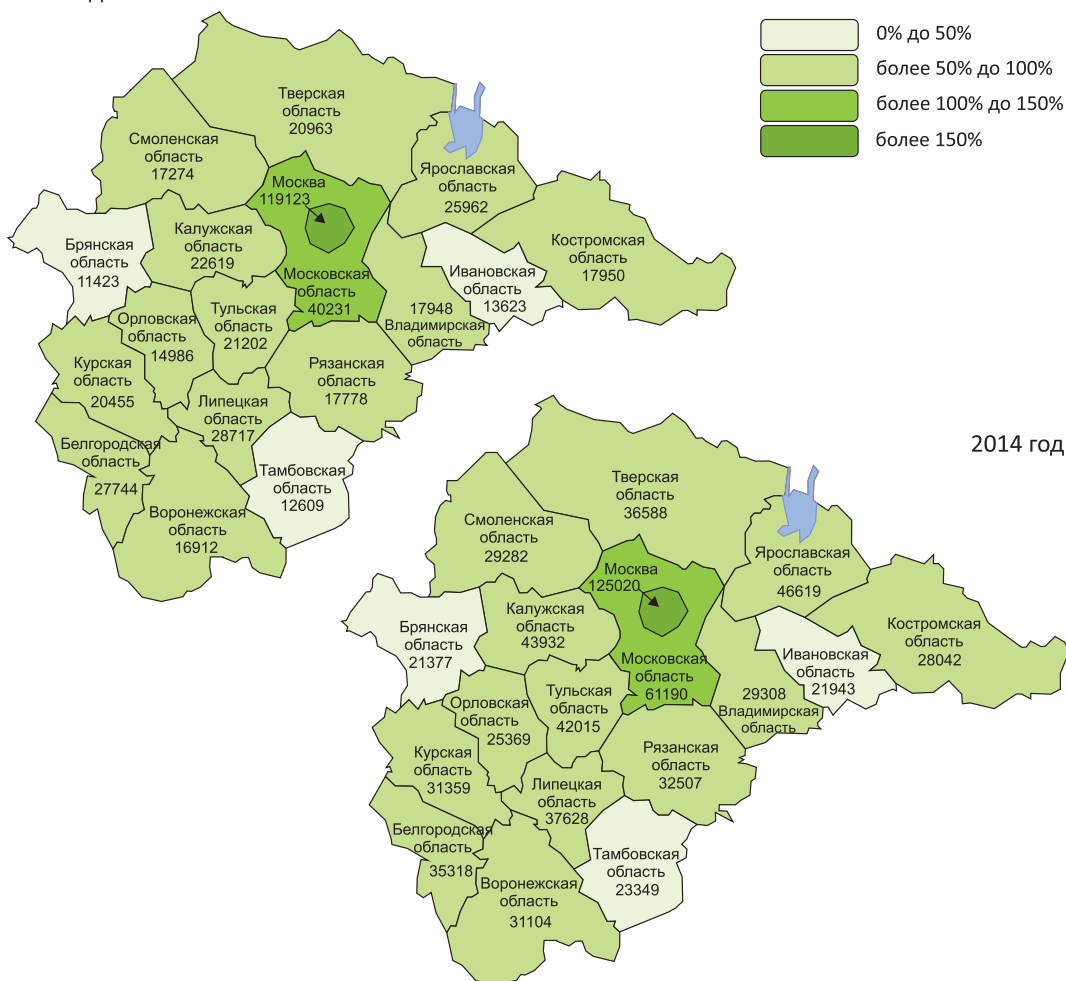
Условные обозначения:

- 0% до 50%
- более 50% до 100%
- более 100% до 150%
- более 150%

### Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Центрального федерального округа

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
г. Москва	3898	239	18636	336
Московская область	1499	92	4450	80
Ярославская область	1289	79	4073	73
Калужская область	1156	71	3002	54
Тульская область	1102	68	2888	52
Липецкая область	1552	95	5850	105
Тверская область	1031	63	2415	44
Белгородская область	1190	73	3355	60
Рязанская область	982	60	2515	45
Курская область	1076	66	2394	43
Воронежская область	859	53	2056	37
Владимирская область	991	61	2404	43
Смоленская область	924	57	2457	44
Костромская область	1562	96	2478	45
Орловская область	1161	71	3505	63
Тамбовская область	918	56	1846	33
Ивановская область	1069	66	1520	27
Брянская область	1014	62	1587	29

2008 год



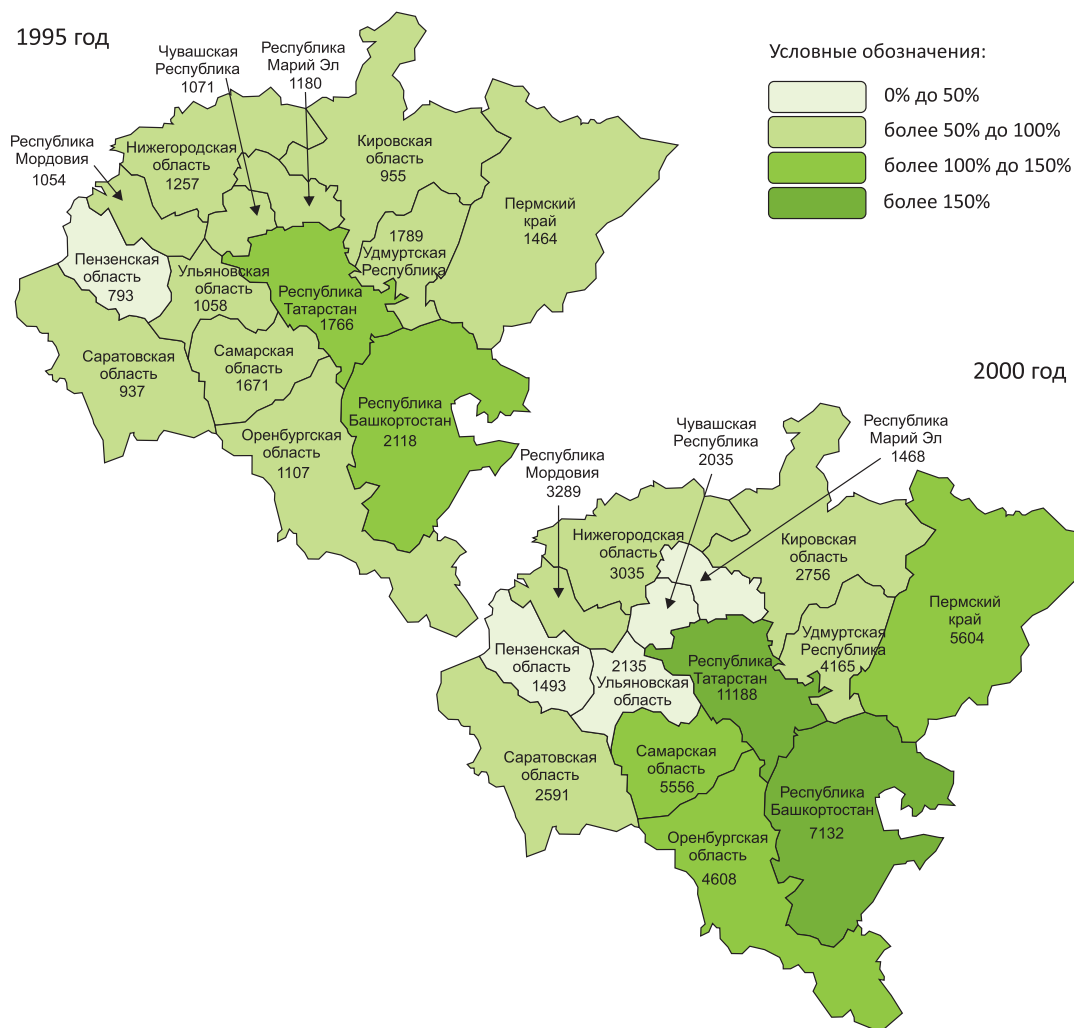
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Центрального федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
г. Москва	119123	344	125020	254
Московская область	40231	116	61190	125
Ярославская область	25962	75	46619	95
Калужская область	22619	65	43932	89
Тульская область	21202	61	42015	86
Липецкая область	28717	83	37628	77
Тверская область	20963	61	36588	74
Белгородская область	27744	80	35318	72
Рязанская область	17778	51	32507	66
Курская область	20455	59	31359	64
Воронежская область	16912	49	31104	63
Владимирская область	17948	52	29308	60
Смоленская область	17274	50	29282	60
Костромская область	17950	52	28042	57
Орловская область	14986	43	25369	52
Тамбовская область	12609	36	23349	48
Ивановская область	13623	39	21943	45
Брянская область	11423	33	21377	44

## Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации

### Приволжский федеральный округ

1995 год

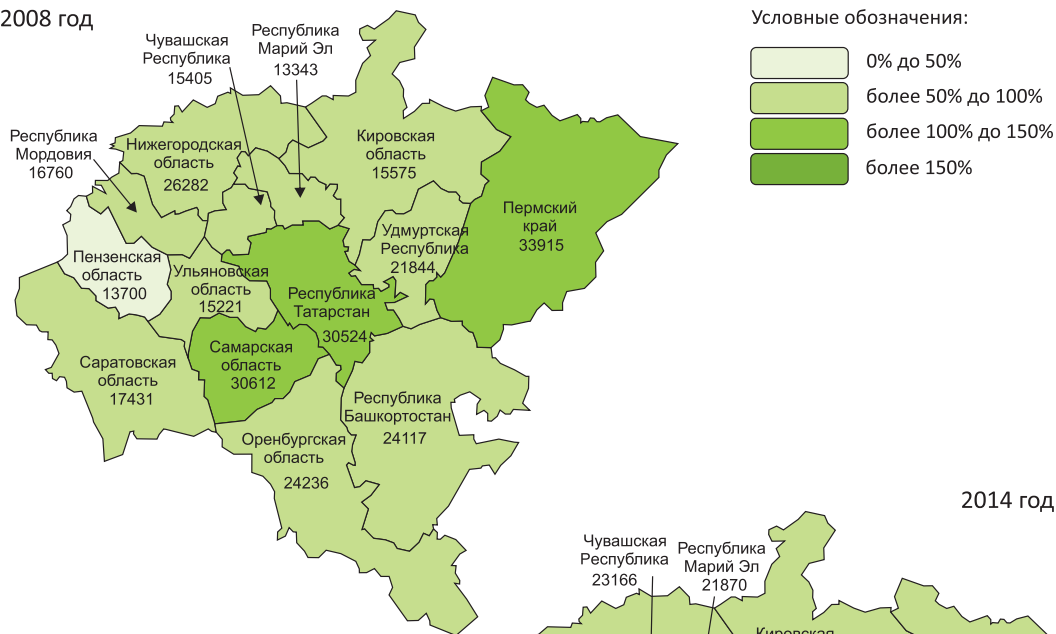


2000 год

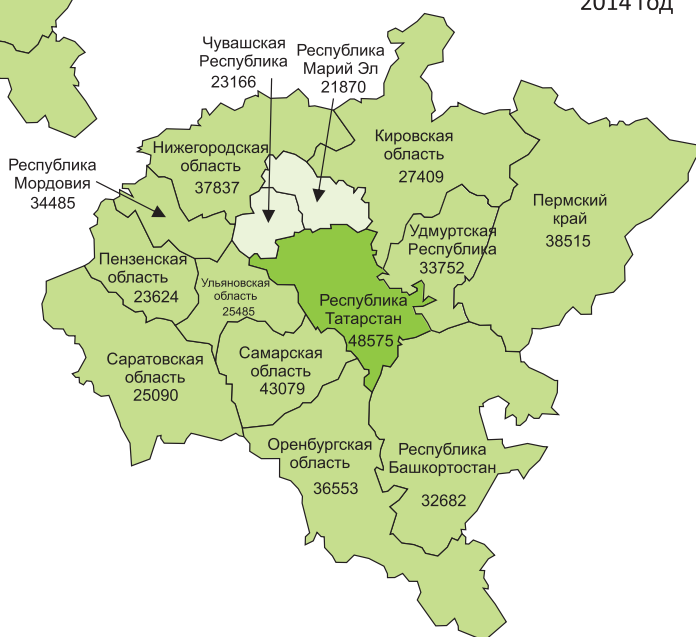
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Приволжского федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Республика Татарстан	1766	108	11188	202
Самарская область	1671	102	5556	100
Пермский край (до 2005 г. область)	1464	90	5604	101
Нижегородская область	1257	77	3035	55
Оренбургская область	1107	68	4608	83
Республика Мордовия	1054	65	3289	59
Удмуртская Республика	1189	73	4165	75
Республика Башкортостан	2118	130	7132	129
Кировская область	955	59	2756	50
Ульяновская область	1058	65	2135	38
Саратовская область	937	57	2591	47
Пензенская область	793	49	1493	27
Чувашская Республика	1071	66	2035	37
Республика Марий Эл	1180	72	1468	26

2008 год



2014 год



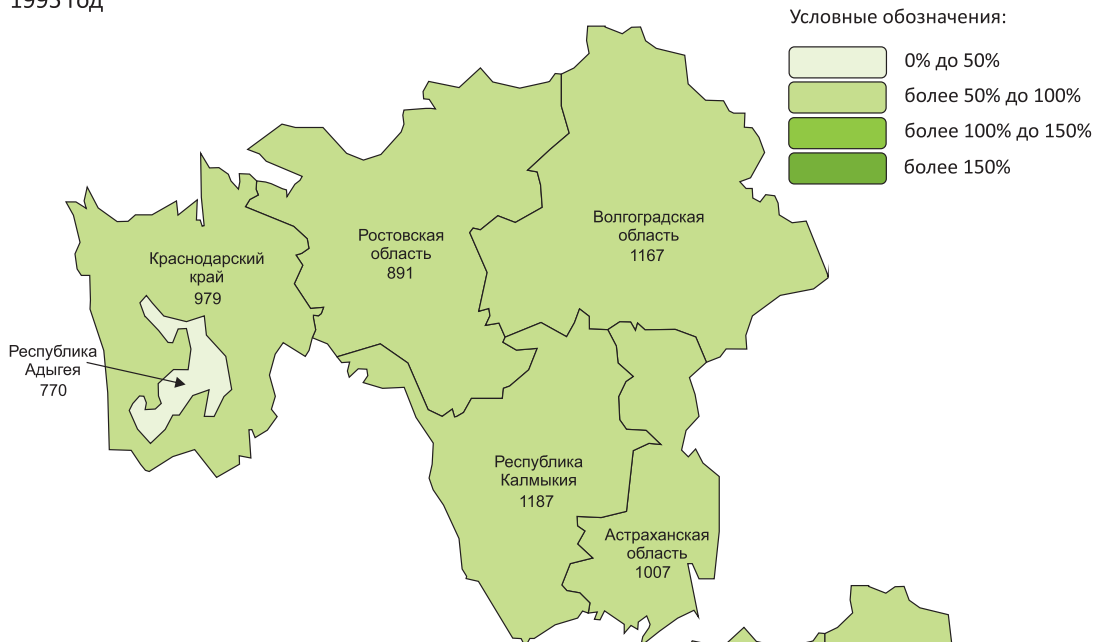
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Приволжского федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Республика Татарстан	30524	88	48575	99
Самарская область	30612	88	43079	88
Пермский край (до 2005 г. область)	33915	98	38515	78
Нижегородская область	26282	76	37837	77
Оренбургская область	24236	70	36553	74
Республика Мордовия	16760	48	34485	70
Удмуртская Республика	21844	63	33752	69
Республика Башкортостан	24117	70	32682	67
Кировская область	15575	45	27409	56
Ульяновская область	15221	44	25485	52
Саратовская область	17431	50	25090	51
Пензенская область	13700	40	23624	48
Чувашская Республика	15405	45	23166	47
Республика Марий Эл	13343	39	21870	45

**Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами  
субъектов Российской Федерации**

**Южный федеральный округ**

1995 год



2000 год

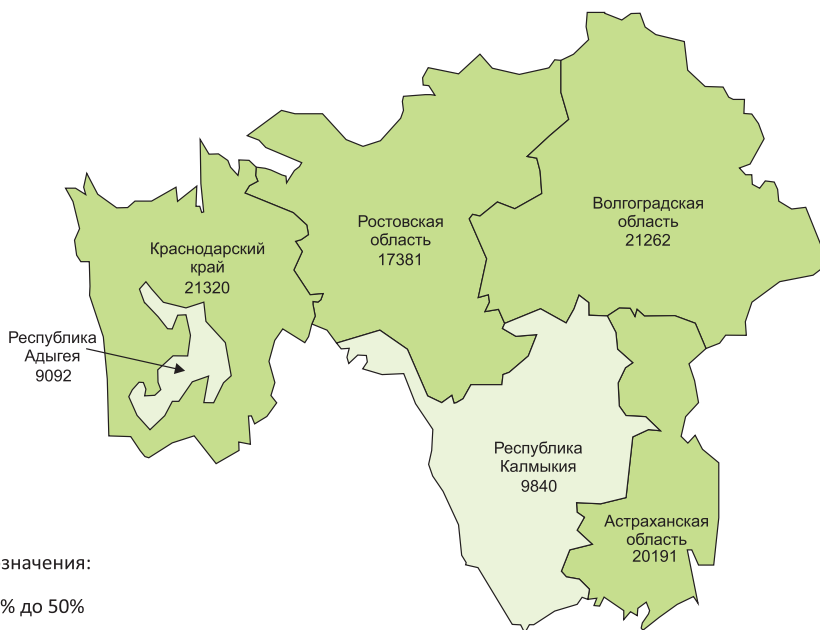


**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Южного федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Краснодарский край	979	60	2973	54
Астраханская область	1007	62	3213	58
Ростовская область	891	55	2282	41
Волгоградская область	1167	72	3298	59
Республика Адыгея	770	47	1585	29
Республика Калмыкия	1187	73	2460	44



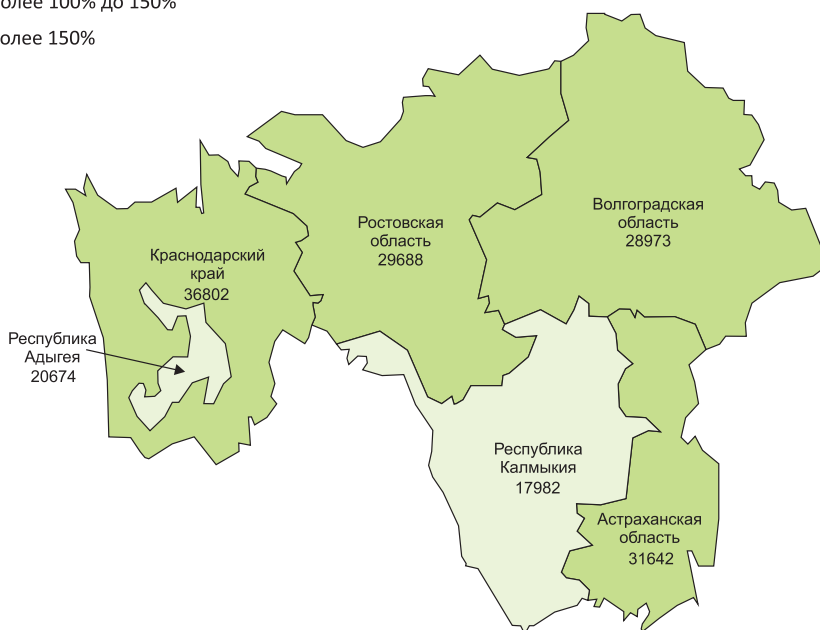
2008 год



Условные обозначения:



2014 год



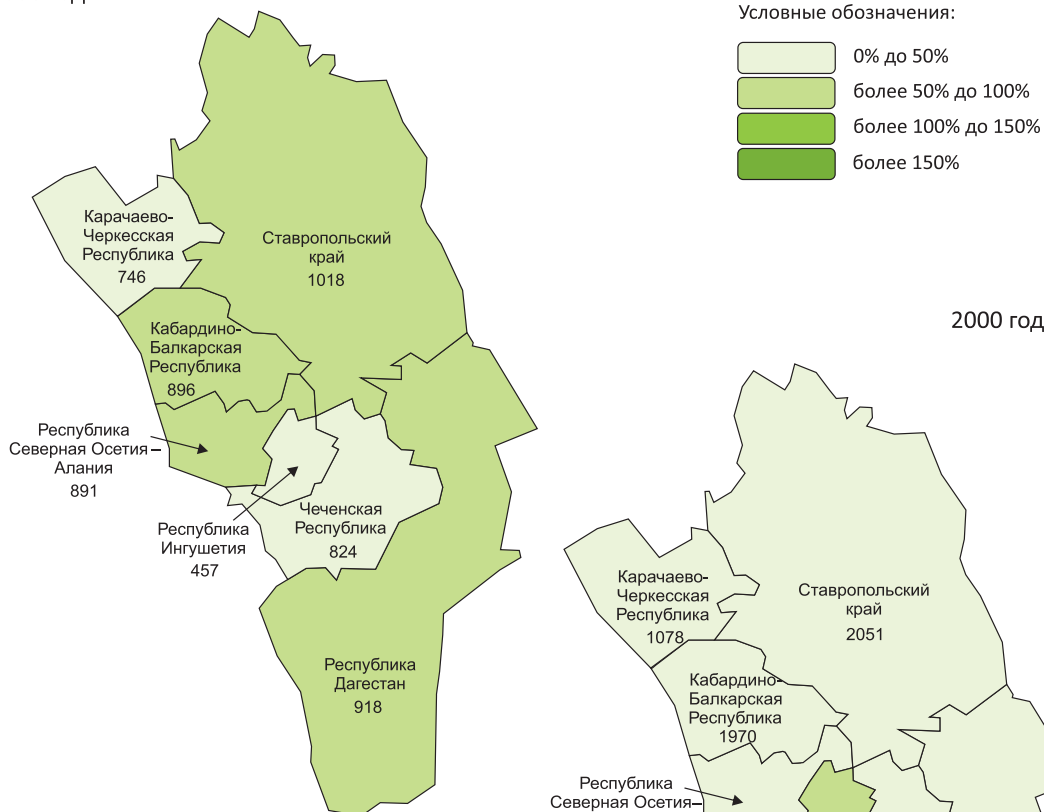
**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Южного федерального округа**

Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Краснодарский край	21320	62	36802	75
Астраханская область	20191	58	31642	64
Ростовская область	17381	50	29688	60
Волгоградская область	21262	61	28973	59
Республика Адыгея	9092	26	20674	42
Республика Калмыкия	9840	28	17982	37

**Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами  
субъектов Российской Федерации**

**Северо-Кавказский федеральный округ**

1995 год



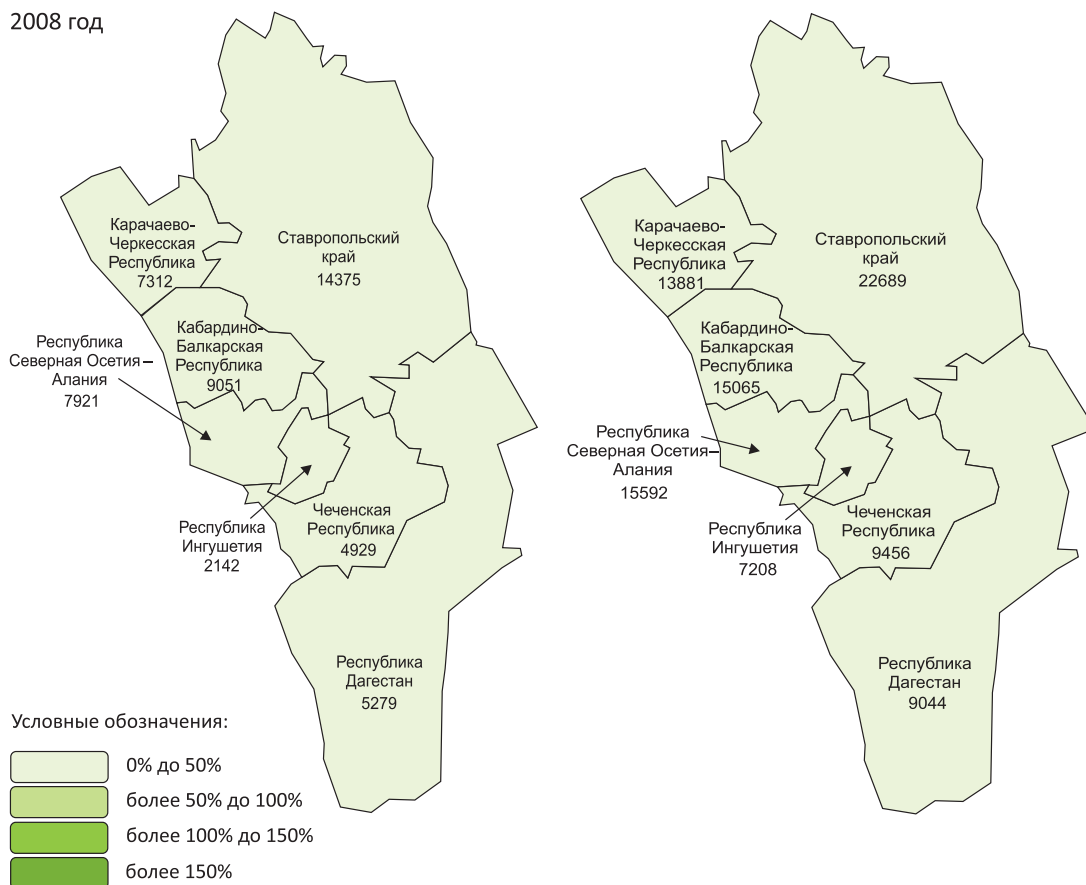
2000 год



**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов  
Северо-Кавказского федерального округа**

Субъект Федерации	1995 г.		2000 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Ставропольский край	1018	62	2051	37
Республика Северная Осетия – Алания	891	55	1959	35
Кабардино-Балкарская Республика	896	55	1970	36
Карачаево-Черкесская Республика	746	46	1078	19
Чеченская Республика	824	51	8	0
Республика Дагестан	918	56	645	12
Республика Ингушетия	457	28	2294	41

2008 год



Субъект Федерации	2008 г.		2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России	Руб. на чел.	% от средней по России
Ставропольский край	14375	42	22689	46
Республика Северная Осетия – Алания	7921	23	15592	32
Кабардино-Балкарская Республика	9051	26	15065	31
Карачаево-Черкесская Республика	7312	21	13881	28
Чеченская Республика	4929	14	9456	19
Республика Дагестан	5279	15	9044	18
Республика Ингушетия	2142	6	7208	15

**Динамика уровня бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Российской Федерации  
Крымский федеральный округ**

2014 год



**Уровень бюджетной обеспеченности собственными доходами субъектов Крымского федерального округа**

Субъект Федерации	2014 г.	
	Руб. на чел.	% от средней по России
г. Севастополь	21053	43
Республика Крым	13723	28

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие .....	3
<b>ГЛАВА 1</b> <b>РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТА</b> <b>В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ</b> <b>ТЕРРИТОРИЙ .....</b>	<b>6</b>
<b>ГЛАВА 2</b> <b>ТЕНДЕНЦИИ И СОСТОЯНИЕ</b> <b>РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ .....</b>	<b>17</b>
<b>ГЛАВА 3</b> <b>ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ</b> <b>РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ .....</b>	<b>57</b>
Заключение .....	79
Литература .....	83
Приложение .....	91

*Научное издание*

**Печенская Мария Александровна  
Поварова Анна Ивановна**

Под научным руководством  
**доктора экономических наук, профессора В.А. Ильина**

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ:  
ТЕНДЕНЦИИ, СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Оригинал-макет	Т.В. Попова
Компьютерный набор	М.А. Печенская
	А.И. Поварова
Корректор	И.А. Головина

---

Подписано в печать 11.02.2016.  
Формат 70×108/16. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 9,6. Тираж 500 экз. Заказ № 51.

---

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а  
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-328-6



9 785932 993286