

«МОДЕЛЬНЫЙ» БЮДЖЕТ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Хабаровск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
9 апреля 2019 г.

Дата принятия к печати
22 мая 2019 г.

Дата онлайн-размещения
27 июня 2019 г.

Ключевые слова

«Модельный» бюджет;
межбюджетные отношения;
Российская Федерация;
субъекты Федерации

Аннотация

В работе выполнен анализ особенностей формирования «модельных» бюджетов, дана оценка последствий перехода к распределению дотаций субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на основе расчета «модельного» бюджета и разработаны предложения по адекватному учету выявленных проблем в межбюджетной политике Российской Федерации. Показано, что в Российской Федерации переход к «модельному» бюджету предусматривается через механизм перераспределения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременным уточнением методики увеличения выделяемых дотаций наименее обеспеченным регионам. Выявлено расхождение между действующими бюджетными расходами и расчетной потребностью в бюджетных ассигнованиях, что может привести к возникновению у ряда северных и дальневосточных регионов необеспеченных бюджетными средствами расходов на запланированные мероприятия. Показана необходимость максимальной ориентации на индивидуальные особенности субъектов Федерации при расчете «модельных» бюджетов, выражающаяся в учете удорожающих факторов, связанных с неравномерностью размещения населения и различием коэффициентов транспортной доступности по субъектам Российской Федерации.

THE «MODEL» BUDGET: THE FEATURES OF ITS FORMATION AND IMPLEMENTATION

Sergei N. Leonov

Economic Research Institute, the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation

Article info

Received
April 9, 2019

Accepted
May 22, 2019

Available online
June 27, 2019

Keywords

The «Model» budget; inter-budget relations; the Russian Federation; subjects of the Russian Federation

Abstract

The paper analyzes the features of the formation of «model» budgets, assesses the consequences of the transition to the distribution of subsidies to the subjects of the Russian Federation from the federal budget on the basis of the calculation of the «model» budget and developed proposals for adequate consideration of the identified problems in the inter-budget policy of the Russian Federation. It is shown that the transition to the «model» budget in the Russian Federation is envisaged through the mechanism of redistribution of the total amount of subsidies to equalize the budget provision with simultaneous refinement of the method of increasing the allocated subsidies to the least affluent regions. The discrepancy between the current budget expenditures and the estimated need for budget allocations was revealed, which can lead to the emergence of unsecured budget expenditures for planned activities in a number of Northern and Far Eastern regions. The necessity for maximum orientation to the individual characteristics of the subjects of the Federation in the calculation of «model» budgets is shown, which is expressed in taking into account the rising cost factors associated with the uneven distribution of the population and the difference in the coefficients of transport accessibility in the subjects of the Russian Federation.

Введение

В качестве одного из активно обсуждаемых в настоящее время способов сокращения нагрузки на федеральный бюджет и снижения уровня дотационности региональных, а в перспективе и муниципальных бюджетов рассматривается поэтапный перевод регионов на так называемый модельный бюджет.

В феврале 2018 г., выступая на встрече с главами регионов в Сочи, председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев заявил, что «начиная со следующего года при распределении бюджетных денег правительство будет учитывать не только налоговый потенциал той или иной территории, но и потребность в финансировании расходных полномочий региональных и местных органов власти на среднероссийском уровне»¹.

Предполагалось, что вводимый новый инструмент позволит выявить и сравнительно быстро сократить избыточные расходные обязательства субъектов РФ, тем самым уменьшив объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, поступающих из федерального бюджета в бюджеты регионов. При этом декларировалось, что формирование «модельных» бюджетов будет происходить в рамках реформы распределения межбюджетных трансфертов на основе единой и понятной методики с учетом специфики и проблематики конкретных субъектов РФ.

Проблемам межбюджетных отношений, особенностям российского федерализма в условиях неодинакового финансового состояния регионов посвящено значительное число работ (см., напр.: [1–5]). Необходимость пересмотра существующих межбюджетных отношений и изменения вектора бюджетной политики в своих исследованиях отмечали В.В. Климанов, Т.В. Казанцева, А.Л. Кудрин, А.Л. Михайлова, С.Н. Леонов, И.Н. Мысляева и др. [6–11].

Как показывает исторический опыт, в процессе совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации методика распределения дотаций субъектам РФ менялась достаточно часто, при этом суть подхода оставалась неизменной. В основе расчета дотаций лежит финансовая обеспеченность региона на душу населения, предусматривающая, что в бюджете субъекта Федерации должна быть заложена определенная минимальная сумма средств на каждого проживающего. В этой связи на современном этапе

основными вопросами являются два: какая сумма закладывается в основание расчетов и насколько реалистична практика разработки «модельного» бюджета?

Для ответа на поставленные вопросы в работе применены общенаучные принципы системно-структурного анализа. При изучении особенностей формирования «модельных» бюджетов конкретных субъектов РФ использовался сравнительный анализ состояния межбюджетных отношений и динамики социально-экономических процессов в регионах, позволивший выявить проблемы формирования и реализации «модельных» бюджетов в современной России и оценить последствия изменения в системе распределения дотаций на основе «модельных» бюджетов для различных групп субъектов Федерации.

Особенности российской системы распределения дотаций до 2017 г.

Общий объем дотаций определялся исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации. При этом минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций устанавливался Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства № 670, «как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности»².

В свою очередь, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до распределения дотаций зависел от индекса налогового потенциала (оценка налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определяемая с учетом уровня развития и структуры налоговой базы субъекта

² Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства РФ «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» от 22 нояб. 2004 г. № 670 : (ред. от 27 дек. 2016 г.). П. 1 // ИПО «Гарант».

¹ Встреча Д. Медведева с главами регионов в рамках Российского инвестиционного форума «Сочи-2018». URL: <http://government.ru/news/31397>.

Российской Федерации)³ и от индекса бюджетных расходов (ИБР), представляющего собой оценку расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемую с учетом объективных удорожающих региональных факторов и условий⁴.

Логично предположить, что высокий уровень дотационности бюджетов дальневосточных и северных регионов, формировавшийся на протяжении десятилетий, обусловлен как суровыми природно-климатическими условиями, так и ограниченностью налоговой базы этих регионов. Именно поэтому дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности всегда играли важную роль в формировании бюджетов регионов северных и дальневосточных субъектов Федерации. Так, в 2017 г. дотации составляли в среднем 17 % доходов бюджетов регионов Дальнего Востока России, формируя, например, в Камчатском крае 49 %, в Чукотском автономном округе 32 %, в Республике Саха (Якутия) 18 % доходов региональных бюджетов (табл. 1).

Неслучайно в последние десять лет (в 2008–2018 гг.) к регионам с ИБР, в 2 и более раза превышающим среднероссийский показатель, относятся северные и дальневосточные (Чукотский автономный округ, Камчатский край, Магаданская область, Не-

нецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ и Сахалинская область) (рис. 1). Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности использовались на этих территориях как инструмент обеспечения вертикальной сбалансированности и выравнивания доступа населения экстремальных регионов к общественным благам с учетом объективных региональных различий.

Декларируемый переход к «модельному» бюджету предусматривает перераспределение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что может значительно повлиять на состояние доходной базы региональных бюджетов дальневосточных и северных субъектов Федерации.

Суть «модельного» подхода к формированию бюджета

Применяемый с 2017 г. «модельный» подход к распределению дотаций формально сохранил идеи, заложенные в Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, но дополнил их:

- инвентаризацией существующих расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, учитываемых при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее — расходные полномочия);
- привязкой первоочередных расходных обязательств к 22 «отраслевым» укруп-

Таблица 1

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

Субъект РФ	Доля дотаций в доходной части бюджетов, %	Расчетная бюджетная обеспеченность, индекс	Индекс бюджетных расходов
Российская Федерация	–	1,000	1,0
ДФО (в среднем)	17		
Чукотский автономный округ	32	0,711	13,0
Еврейская автономная область	17	0,699	1,3
Магаданская область	14	0,754	4,8
Амурская область	7	0,819	1,3
Хабаровский край	6	0,853	1,4
Республика Саха (Якутия)	18	0,647	4,5
Камчатский край	49	0,667	5,3
Приморский край	7	0,778	1,2
Сахалинская область	0	1,538	2,1

* Рассчитана по: Отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>); Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2017_2019).

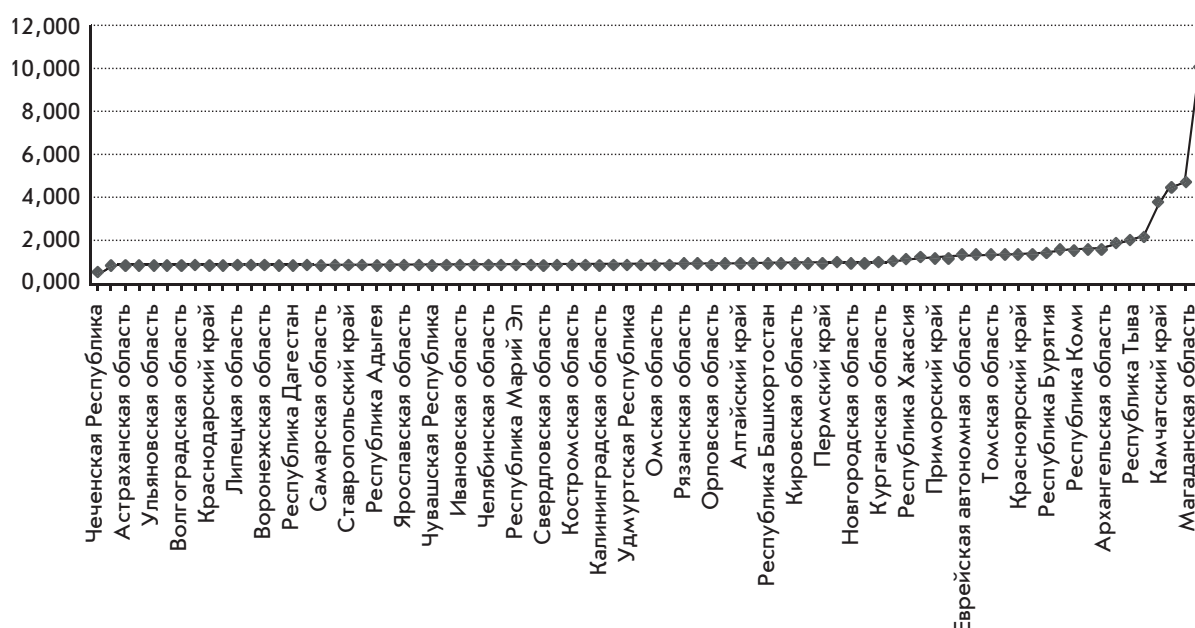


Рис. 1. Средний ИБР по субъектам РФ в 2008–2018 гг.

ненным группам расходов (содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления; сельское хозяйство; дорожная деятельность; транспортное обслуживание; образование; культура; здравоохранение; взносы на обязательное медицинское страхование за неработающее население; социальная поддержка населения; физкультура и спорт; тушение пожаров, за исключением лесных пожаров; и т.п.);

– расчетом среднего для РФ объема расходов по каждой группе полномочий и последующей корректировкой этого объема с помощью ряда коэффициентов с целью его превращения в «модельный» бюджет.

Новые подходы, применяемые в рамках «модельного» бюджета, формально укладываясь в положения Методики, коренным образом изменяют принципы распределения дотаций. Вместо объективных удорожающих условий и налогового потенциала той или иной территории, учитывавшихся ранее при оценке потребной величины дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, при распределении дотаций с использованием «модельного» бюджета начинает применяться оценка расходных полномочий региональных и местных органов власти.

Главная проблема при этом состоит в том, что «модельный» бюджет, который, как следует из его названия, должен формироваться на основе нормативов финансовых затрат, требующихся на выполнение полномочий субъектов Федерации, не реализует эту функцию. Современный «модельный» бюджет базируется на фактически сложившихся в

России средних расходах регионов на реализацию тех или иных полномочий. Подчеркнем этот важный момент, так как фактически сложившиеся в Российской Федерации средние расходы на реализацию тех или иных полномочий и расходы, которые должны быть рассчитаны по финансовым нормативам, — это абсолютно разные вещи. Именно в этом заложено серьезное методологическое противоречие современных нововведений, так как неполный средний уровень обеспечения полномочий, имеющий место в настоящее время в стране, при реализации «модельного» подхода к формированию бюджета начинает приниматься за норму.

Проиллюстрируем данное утверждение на основе анализа данных инвентаризации расходных полномочий и определения минимальных «модельных» бюджетов по субъектам Федерации, выполненных в 2017 г. Министерством финансов Российской Федерации⁵. Анализ результатов реализации предложенной Минфином РФ методики расчета «модельных» расходов субъектов

⁵ Основные подходы к инвентаризации расходных обязательств субъектов Российской Федерации // Минфин России : офиц. сайт. URL: <https://www.minfin.ru> ; Департамент межбюджетных отношений. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/07/main/8._Prezentatsiya_po_inventarizatsii_raskhodnykh_obyazatelstv.pdf ; Подходы к формированию «модельного бюджета» субъекта Российской Федерации и влияние актов федерального уровня на исполнение собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Минфин России : офиц. сайт. URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119017.

Федерации дает возможность получить ответ на вопрос, какие субъекты Федерации по уровню бюджетных расходов близки к «модельным», а какие значительно от них отличаются.

Результаты инвентаризации были представлены Минфином России в Совет Федерации⁶ и позволяют выделить четыре группы регионов по соотношению «модельных» и фактических расходов региональных бюджетов (табл. 2). Основой группировки является разница в 3 процентных пункта, что позволяет нивелировать возможную погрешность, возникающую при расчетах.

Как видно из данных табл. 2, группу I формируют нефтегазодобывающие регионы (Сахалинская область, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ненецкий автономные округа, Татарстан и Тюменская область), а также высокоразвитые субъекты Федерации (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Калужская, Свердловская и Самарская области). Расходы у всех субъектов Федерации этой группы превышают модельные, но регионы обладают достаточным объемом собственных доходов, чтобы покрывать собственные расходы без федеральных дотаций.

Сформировавшие группы II–IV регионы распределены в зависимости от отношения фактических расходов к «модельным» расчетным расходам и с учетом выделяемых дотаций из федерального бюджета. Фактические

⁶ Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

расходы регионов группы II превышают «модельные» более чем на 3 процентных пункта и частично компенсируются федеральными дотациями. Реальные расходы регионов группы IV недостаточны в сравнении с «модельными» даже при наличии дотаций на их выравнивание. В группу III входят регионы, где фактические затраты отклоняются от «модельных» не более чем на 3 процентных пункта. Расходы регионов этой группы близки к декларируемым Минфином РФ необходимым («модельным») расходам и при этом частично покрываются за счет дотаций. Для регионов этой группы, выделяемой Минфином РФ в качестве базовой, характерен минимальный уровень дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности среди получающих федеральные дотации регионов групп II–IV.

Ядро регионов группы III составляют пять областей России, которые имеют близкий к 100 % показатель соотношения фактических и «модельных» расходов: Амурская (101,4 %), Владимирская (101,0 %), Ульяновская (100,5 %), Вологодская (100,3 %) и Курганская (100,2 %) области. Можно предположить, что именно эти субъекты Федерации рассматриваются Минфином России в качестве ориентира при формировании «модельного» бюджета.

Отметим, что, хотя социальная направленность бюджетов отвечает мировым тенденциям [13; 14], при прочих равных условиях сомнение вызывает подход, предполагающий, что нормой социальных бюджетных расходов должна явиться ориентация на отнюдь не богатые, если не сказать бедные,

Таблица 2

Группировка субъектов Федерации по уровню соотношения фактических и «модельных» расходов*

Группа	Число регионов в группе	Максимальное и минимальное соотношение фактических расходов к «модельным» по группам, %	Положение регионов группы с точки зрения выделения дотаций из федерального бюджета
I	13	Максимальное — Сахалинская область (337,1) ... Минимальное — Самарская область (107,3)	Субъекты Федерации, не получающие дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Покрывают повышенные расходы собственными бюджетными доходами
II	38	Максимальное — Севастополь (190,2) ... Минимальное — Ростовская область (103,3)	Фактические расходы существенно выше «модельных» и частично финансируются за счет дотаций из федерального бюджета
III	19	Максимальное — Томская область (102,5) ... Минимальное — Саратовская область (97,2)	Базовая группа. Расходы близки к «модельным». Частично покрываются за счет федеральных дотаций
IV	14	Максимальное — Республика Бурятия (96,4) ... Минимальное — Алтайский край (89,4)	Регионы с существенным отставанием фактических расходов от «модельных» даже при наличии дотаций на выравнивание

* Составлена по: [12, с. 75–77].

Амурскую, Ульяновскую или Курскую области. Признание этого означает, что фактически в идеологию «модельного» бюджета заложена восточная «модель всеобщего равенства в бедности». В классической региональной экономике в качестве ориентиров регионального развития обычно выбираются показатели лучших регионов [15; 16].

Проблемы реализации «модельного» подхода при распределении бюджетных дотаций связаны с необходимостью корректировки расчетных «модельных» расходов в связи с сильной дифференциацией российских регионов по размеру территории, климату, населению и транспортной доступности.

Проиллюстрировать данную проблему можно на примере использования в Методике расчетного коэффициента расселения населения по субъекту Федерации. Например, практически для всех северных субъектов РФ характерна низкая плотность населения, которое при этом концентрируется или в южных районах субъектов РФ, или в региональных столичных агломерациях, а вся остальная территория этих регионов представлена малочисленными сельскими населенными пунктами [17]. При этом коэффициент расселения населения, используемый в Методике, не учитывает данную специфику дальневосточных и северных субъектов Федерации, связанную с наличием малонаселенных пунктов, в которых, тем не менее, необходимо организовать предоставление основных государственных и муниципальных услуг. Проблема состоит в том, что из-за низкой доли населения, проживающего в малых населенных пунктах, при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности коэффициент расселения для северных районов оказывается заниженным.

Во внимание не принимается тот факт, что указанная небольшая доля населения региона проживает в многочисленных мелких населенных пунктах с ограниченной транспортной доступностью, значительно удаленных друг от друга, в связи с чем в каждом населенном пункте требуется создать учреждения культуры, образования, медобслуживания и для занятий спортом. Например, в Камчатском крае из 122 общеобразовательных школ половина (60 школ) относится к сельским малокомплектным [12, с. 13], а в Забайкальском крае из 601 школы 318 являются малокомплектными, причем 37 из них расположены в труднодоступных и приграничных регионах [18, с. 136]. Несмотря на крайне низкую наполняемость классов-комплектов в подобных школах, возможностей для изменения

ситуации в настоящее время не существует. На севере и в большинстве дальневосточных субъектов Федерации нет разветвленной сети железных дорог, зачастую отсутствует и надежное автомобильное сообщение. Поскольку невозможно оставить северные и дальневосточные поселки, где нет надежного наземного транспортного сообщения, без оказания социальных бюджетных услуг, при расчете «модельного» бюджета следует учитывать удорожающие факторы в отношении каждого населенного пункта и численность граждан, проживающих в нем.

Важно отметить, что для северных регионов «модельный» бюджет не учитывает и установленные федеральным законодательством северные льготы и гарантии, районные коэффициенты к заработной плате, а также расходы на проезд к месту отдыха один раз в два года за счет средств работодателя в пределах территории Российской Федерации. Проблема недоучета северных льгот и гарантий оценивается в 4,7 млрд р. ежегодно только по дальневосточным субъектам Федерации [3, с. 152].

Как результат, коэффициенты корректировки расходов на оплату труда в действующей и новой («модельной») методике распределения дотаций существенно различаются не в пользу северных и дальневосточных регионов. В табл. 3 приводятся коэффициенты корректировки расходов на оплату труда по обоим методикам. Как видно из данных табл. 3, при использовании «модельного» бюджета происходит сильная недооценка расходов на оплату труда по регионам Дальнего Востока: для Чукотского автономного округа — в 3,2 раза, для Республики Саха (Якутия) — в 2,3 раза, для Камчатского края — в 2,1 раза, для Магаданской области — почти в 2 раза.

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

Так как «модельный» бюджет рассчитывается путем усреднения расходов с применением к ним различных коэффициентов, он не дает точной оценки достаточных объемов ресурсов, необходимых для полного

**Коэффициенты корректировки расходов на оплату труда
в действующей методике и «модельном» бюджете в 2018 г., раз***

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

* Рассчитана по: Межбюджетные отношения (URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021); Среднемесячная начисленная номинальная и реальная заработная плата работников организаций (URL: www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages).

исполнения полномочий органами государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Применение для определения «модельного» бюджета фактических объемов исполненных расходов не позволяет учесть расходные обязательства, не предусмотренные в текущих бюджетах по причине отсутствия источников их финансирования. Практически это означает, что предложенный Министерством финансов РФ подход к расчету «модельных» бюджетов замораживает социальные расходы субъектов Федерации на заниженном уровне.

Особо следует отметить тот факт, что никакие модернизации системы дотаций, никакая финансовая помощь федерального центра не обеспечат сбалансированность региональных бюджетов, если одновременно будет наблюдаться увеличение расходных обязательств регионов, навязываемое решениями из центра. В настоящее время наблюдается значительное число нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые непосредственно влияют на оценку выполнения полномочий субъектов РФ. По некоторым данным, объем таких обязательств оценивается от 70 до 90 % в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Так, в сфере здравоохранения объем расходных обязательств регионов, регулируемых на федеральном уровне, достигает 98 % от общего объема финансирования в данной сфере, в сфере образования — 77 %, в социальной — 28 % [19].

Для повышения эффективности межбюджетного регулирования и разработки «мо-

дельных» бюджетов Министерству финансов РФ следует учитывать данное положение в целях снижения уровня зависимости региональных бюджетов от федерального центра. Основной задачей федерального центра должен стать пересмотр практики определения расходных полномочий регионов по их собственным полномочиям. В противном случае «модельные» бюджетные правила позволят решить вопрос сбалансированности региональных бюджетов лишь частично, не устранив основных противоречий в межбюджетных отношениях [20].

Выводы

В советское время среди детей и коллекционеров были очень популярны модели автомобилей в масштабе 1 : 43. Они являлись точной копией реальных автомобилей — у них открывались двери, поднимался капот... Одно но: вне зависимости от того, были ли модели сделаны из пластмассы или металла, самостоятельно ездить они не могли... Именно эта ассоциация рождается в ходе анализа ситуации с «модельными» бюджетами субъектов Федерации и декларируемой нацеленностью их на самообеспечение. Проблема в том, что «модельному» бюджету субъекта Федерации не удастся стать реальным бюджетом, инструментом, нацеленным на региональное самообеспечение, несмотря на постоянную реконструкцию его базовой модификации.

В новом («модельном») подходе вместо учета объективных удорожающих условий и налогового потенциала конкретной территории при распределении дотаций применяется

оценка расходных полномочий региональных и местных органов власти. При этом сами расходные полномочия власти не рассчитываются на основе норматива финансовых затрат, требуемых на выполнение полномочий субъекта РФ, что логично должно следовать из декларируемого «модельного» подхода, а ориентируются на фактически сложившиеся в России средние расходы регионов на реализацию тех или иных полномочий. В результате неполный средний уровень обеспечения полномочий, сложившийся к настоящему времени в стране, при реализации «модельного» подхода с подачи Министерства финансов начинает приниматься за норму, а ориентация при расчете социальных бюджетных расходов на небогатые, если не сказать бедные, регионы (Амурскую, Ульяновскую и Курскую области) показывает, что в идеологию «модельного» бюджета фактически закладывается идеология восточной модели «всеобщего равенства в бедности».

Выявлено расхождение между действующими бюджетными расходами и расчетной потребностью в бюджетных ассигнованиях, что может привести к возникновению не обеспеченных бюджетными средствами расходов на запланированные мероприятия у ряда северных и дальневосточных регионов.

Показана необходимость максимальной ориентации на индивидуальные особенности субъектов Федерации при расчете

«модельных» бюджетов, выражающаяся в учете удорожающих факторов, связанных с размещением населения и различием коэффициентов транспортной доступности по субъектам Российской Федерации, для чего в ходе совершенствования Методики расчета «модельных» расходов для северных и дальневосточных субъектов РФ следует:

– предусмотреть возможно полный учет удорожающих факторов и коэффициентов при расчете «модельных» бюджетов с учетом численности населения;

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

Федеральному центру следует пересмотреть практику определения расходных полномочий субъектов РФ, ослабив давление нормативно-законодательного пресса федеральных органов исполнительной власти в части непосредственного контроля за величиной затрат на выполнение полномочий субъектов Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Белов А.В. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации / А.В. Белов. — Saarbrücken : Lap Lambert Academic Publishing, 2012. — 188 с.
2. Пешина Э.В. Выравнивание фискальной пространственной поляризации в федеративном государстве / Э.В. Пешина // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2015. — № 6 (62). — С. 83–93.
3. Афанасьев Р.С. «Модельные» бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации / Р.С. Афанасьев [и др.] // Пространственная экономика. — 2019. — Т. 15, № 1. — С. 132–156. — DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156.
4. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под ред. К. Валлих. — М. : Известия, 1993. — 207 с.
5. Сорокина Т.В. Региональные особенности финансово-бюджетного проектирования в условиях российского федерализма / Т.В. Сорокина // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2015. — № 6. — С. 1044–1051. — DOI: 10.17150/1993-3541.2015.25(6).1044-1051.
6. Климанов В.В. Бюджетная политика 2017–2018 годов / В.В. Климанов // Бюджет. — 2018. — № 1. — С. 14–15.
7. Леонов С.Н. Межбюджетные отношения на уровне субъекта Федерации / С.Н. Леонов, Т.В. Казанцева — Владивосток : Дальнаука, 2006. — 151 с.
8. Кудрин А.Л. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики / А.Л. Кудрин, И.А. Соколов // Вопросы экономики. — 2017. — № 11. — С. 5–32.
9. Михайлова А.Л. Межбюджетные отношения: из прошлого в будущее / А.Л. Михайлова, А.А. Сафина // Проблемы теории и практики управления. — 2017. — № 11. — С. 22–34.
10. Леонов С.Н. Оценка результативности инструментов управления социально-экономическим развитием региона / С.Н. Леонов // Регионалистика. — 2018. — Т. 5, № 6. — С. 53–69. — DOI: 10.14530/reg.2018.6.53.
11. Мысляева И.Н. Межбюджетные отношения в системе мер государственной региональной политики / И.Н. Мысляева, Т.В. Науменко // Регион: экономика и социология. — 2017. — № 4 (96). — С. 62–76.
12. Роль и место модельных бюджетов в условиях трансформации государственной региональной политики / под ред. В.Д. Кривога. — М., 2018. — 130 с. — (Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. — № 12 (701)).

13. Kelleher C.A. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact / C.A. Kelleher, S.W. Yackee // *The Public Studies Journal*. — 2004. — Vol. 32, no. 2. — P. 253–270.
14. Longley R. Welfare Reform in the United States [Electronic resource] / R. Longley // ThoughtCo. — 2018. — March 11. — Mode of access: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425>.
15. Минакир П.А. Экономика регионов. Дальний Восток / П.А. Минакир; ред. А.Г. Гранберг. — М.: Экономика, 2006. — 848 с.
16. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. — Владивосток: Дальнаука, 2011. — 912 с.
17. Демьяненко А.Н. Экономическое пространство Дальнего Востока России: посткризисная динамика и экономическая безопасность / А.Н. Демьяненко, О.М. Прокапало // *Регионалистика*. — 2018. — Т. 5, № 5. — С. 25–32. — DOI: 10.14530/reg.2018.5.25.
18. Содномова С.К. Необходимость учета индивидуальных особенностей субъектов Российской Федерации при формировании «модельного» бюджета / С.К. Содномова, С.Ю. Чикичева // *Вестник Забайкальского государственного университета*. — 2018. — № 7. — С. 131–138.
19. Ерошкина Л. Основная цель — повысить эффективность межбюджетного регулирования / Л. Ерошкина // *Финансы*. — 2017. — № 8. — С. 3–9.
20. Кудрин А. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт / А. Кудрин, А. Дeryugin // *Экономическая политика*. — 2018. — Т. 13, № 1. — С. 8–35.

REFERENCES

1. Belov A.V. *Effektivn li tseentralizm? Optimizatsiya byudzhetykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii* [Is Centralism Effective? Optimization of Budget Relations in the Russian Federation]. Saarbrücken, Lap Lambert Academic Publishing, 2012. 188 p.
2. Peshina E.V. Equalization of Fiscal Spatial Polarization in Federal State. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universitetata = Journal of the Ural State University of Economics*, 2015, no. 6 (62), pp. 83–93. (In Russian).
3. Afanasev R.S., Bogdanov L.N., Gulidov R.V., Leonov S.N. «Model» Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*, 2019, vol. 15, no. 1, pp. 132–156. DOI: 10.14530/se.2019.1.132-156. (In Russian).
4. Vallikh K. (ed.). *Rossiya i problemy byudzhetho-nalogovogo federalizma* [Russia and Problems of Fiscal Federalism]. Moscow, Izvestiya Publ., 1993. 207 p.
5. Sorokina T.V. Regional features of budgeting and financial planning under the conditions of Russian federalism. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2015, vol. 25, no. 6, pp. 1044–1051. DOI: 10.17150/1993-3541.2015.25(6).1044-1051. (In Russian).
6. Klimanov V.V. The Budget Policy of the Russian Federation in 2017–2018. *Byudzheth = Budget*, 2018, no. 1, pp. 14–15. (In Russian).
7. Leonov S.N., Kazantseva T.V. *Mezhbyudzhethnye otnosheniya na urovne sub"ekta Federatsii* [Interbudgetary Relations at a Subject of the Federation Level]. Vladivostok, Dal'nauka Publ., 2006. 151 p.
8. Kudrin A.L., Sokolov I.A. Fiscal Rules as an Instrument of Balanced Budget Policy. *Voprosy ekonomiki = Issues of Economy*, 2017, no. 11, pp. 5–32. (In Russian).
9. Mikhailova A.L., Safina A.A. Intergovernmental Fiscal Relations: From the Past to the Future. *Problemy teorii i praktiki upravleniya = Theoretical and Practical Aspects of Management*, 2017, no. 11, pp. 22–34. (In Russian).
10. Leonov S.N. Assessment of the Effectiveness of Management Tools for Socio-Economic Development of a Region. *Regionalistika = Regionalistics*, 2018, vol. 5, no. 6, pp. 53–69. DOI: 10.14530/reg.2018.6.53. (In Russian).
11. Myslyayeva I.N., Naumenko T.V. Inter-Budgetary Relations in the System of State Regional Policy Measure. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2017, no. 4 (96), pp. 62–76. (In Russian).
12. Krivov V.D. (ed.). *The Role and Place of Model Budgets in the Transformation of State Regional Policy*. Moscow, 2018. 130 p.
13. Kelleher C.A., Yackee S.W. An Empirical Assessment of Devolution's Policy Impact. *The Public Studies Journal*, 2004, vol. 32, no. 2, pp. 253–270.
14. Longley R. *Welfare Reform in the United States*. Available at: <https://www.thoughtco.com/welfare-reform-in-the-united-states-3321425>.
15. Minakir P.A.; Granberg A.G. (ed.). *Ekonomika regionov. Dal'nii Vostok* [Regions' Economics. Russian Far East]. Moscow, Ekonomika Publ., 2006. 848 p.
16. Minakir P.A., Sergienko V.I. (eds.). *Sintez nauchno-tekhnicheskikh i ekonomicheskikh prognozov: Tikhookeanskaya Rossiya — 2050* [The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia — 2050]. Vladivostok, Dal'nauka Publ., 2011. 912 p.
17. Demyanenko A.N., Prokapalo O.M. Economic Space of the Russian Far East: Post-Crisis Dynamics and Economic Security. *Regionalistika = Regionalistics*, vol. 5, no. 5, pp. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25. (In Russian).
18. Sodnomova S.K., Chikicheva S.Yu. The Need to Take Into Account the Individual Characteristics of the Constituent Entities of the Russian Federation When Forming a «Model» Budget. *Vestnik Zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Transbaikalian State University Journal*, 2018, no. 7, pp. 131–138. (In Russian).
19. Eroshkina L. The Main Purpose is to Enhance Efficiency of Inter-Budgetary Regulation. *Finansy = Finance*, 2017, no. 8, pp. 3–9. (In Russian).
20. Kudrin A., Deryugin A. Subnational Budget Rules: Foreign and Russian Experience. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 1, pp. 8–35. (In Russian).

Информация об авторе

Леонов Сергей Николаевич — доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук, г. Хабаровск, Российская Федерация, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

Для цитирования

Леонов С.Н. «Модельный» бюджет: особенности формирования и реализации / С.Н. Леонов // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29, № 2. — С. 314–323. — DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(2).314-323.

Author

Sergei N. Leonov — D.Sc. in Economics, Professor, Chief Researcher, Economic Research Institute, the Far Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences, Khabarovsk, the Russian Federation, e-mail: Leonov@ecrin.ru.

For Citation

Leonov S.N. The «Model» Budget: the Features of Its Formation and Implementation. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2019, vol. 29, no. 2, pp. 314–323. DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(2).314-323. (In Russian).