

Государственные финансы и бюджетный федерализм

РОССИЙСКИЙ БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Нина ОДИНГ*, Лев САВУЛЬКИН**, Андрей ЮШКОВ***

* Кандидат экономических наук,
руководитель исследовательского отдела.
E-mail: oding@leontief.ru

** Кандидат географических наук,
старший научный сотрудник.
E-mail: savul@leontief.ru

*** Научный сотрудник.
E-mail: yushkov@leontief.ru

Международный центр социально-
экономических исследований «Леонтьевский
центр» (190005, Санкт-Петербург,
ул. 7-я Красноармейская, дом 25, литера А).

Аннотация

В последние 20 лет были разработаны и приняты многочисленные правительственные программы и концепции в сфере управления общественными финансами. Цель настоящего исследования — определить, насколько реализация данных документов способствует или препятствует развитию бюджетного федерализма, а предмет исследования — соответствие формально заявленных в них целей и задач реальному состоянию дел в бюджетной сфере. В основу методологии данной статьи положен дескриптивный статистический анализ основных параметров бюджетной системы, а также сопоставление проблем, задач и результатов выполнения правительственных программ и концепций. В исследовании определены основные тренды в развитии межбюджетных отношений на современном этапе, выявлены противоречия в формулировках целей и задач правительственных документов, проведен содержательный анализ индикаторов, впервые появившихся в Государственной программе 2014 года.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, бюджетная система, правительственные программы, целевые индикаторы.

JEL: H61, H70, H77.

Оικονομία • Πολιτικά

OIKONOMIA • POLITIKA

Введение

С момента принятия в 1998 году Бюджетного кодекса РФ российское правительство, осознавая масштаб назревших задач в сфере регионального развития, начало разрабатывать программные документы, направленные на формирование и совершенствование бюджетного федерализма. С тех пор прошло почти двадцать лет. Очевидны значительные изменения в бюджетной системе России, которые, однако, вряд ли можно приписать выполнению правительственных программ. За этот период ситуация в отношении укрепления самостоятельности и устойчивости региональных бюджетов (существенной характеристики федерализма) несколько не улучшилась, а даже в значительной степени ухудшилась. На протяжении последнего десятилетия снижалась доля доходов субфедеральных бюджетов в консолидированном бюджете (КБ) РФ, а также росла доля внебюджетных фондов в КБ РФ, аккумулирующих растущую часть доходов.

Цель данной работы — изучить содержание правительственных

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-02-00333 «Бюджетный федерализм и стимулы к развитию рыночных институтов в регионах Российской Федерации».

программ и концепций управления общественными финансами за последние пятнадцать лет, выявить основные тренды и преемственность проводимых реформ, определить результативность выполнения программ по отношению к целевым индикаторам, а также оценить влияние реализации данных программ на эффективность управления общественными финансами.

1. Бюджетный федерализм: теоретический экскурс

Бюджетный федерализм, представляющий собой вертикальную финансовую структуру общественного сектора [Oates, 1999], включает распределение доходных (налоговых) и расходных полномочий между различными уровнями государственного управления, а также систему межбюджетных отношений. Ключевые принципы бюджетного федерализма — равноправие регионов во взаимоотношениях с федеральным центром, самостоятельность бюджетов разных уровней, четкое разграничение полномочий, соответствие финансовых ресурсов субнациональных¹ органов управления выполняемым ими функциям, формализованные методы регулирования межбюджетных отношений и наличие процедур предотвращения конфликтов между уровнями бюджетной системы [Лавров, 1997].

В современных исследованиях, посвященных изучению «федерализма, защищающего рынки» (*market-preserving federalism*), отмечается, что федерализм, наряду с демократией, соблюдением правовых норм и горизонтальным разделением властей, является одним из наиболее действенных механизмов защиты рыночных стимулов [Qian, Weingast, 1997]. Эффективная система федерализма, включающая значительную децентрализацию доходных и расходных полномочий, способна поддержать позитивные рыночные стимулы (оказание преференций инновационным компаниям, создание условий для притока инвестиций в конкретный регион или муниципалитет) и сократить негативные рыночные стимулы (за счет закрытия убыточных государственных и муниципальных предприятий, приостановления неэффективных государственных программ).

Тем не менее для того чтобы бюджетный федерализм стал жизнеспособным и эффективным², необходимо выполнение ряда условий и наличие некоторых пререквизитов:

- наличие в государстве как минимум нескольких различающихся по своим характеристикам (гетерогенных) регионов [Thiessen, 2003];
- достижение высокого уровня экономического развития (ВВП на душу населения) [Bahl, Linn, 1992; Martinez-Vázquez, McNab, 2003];
- иерархия уровней управления с четко разграниченными полномочиями и ответственностью каждого из уровней [Weingast, 1995];

¹ Под субнациональными (или субфедеральными) бюджетами и органами управления в настоящей статье понимаются региональные и местные бюджеты и органы управления.

² Федерализм является жизнеспособным, когда обеспечивает макроэкономическую стабильность государства, и эффективным, когда увеличивает микроэкономическую (аллокативную и производственную) эффективность предоставления большинства общественных благ [Dabla-Norris, 2006].

- надежная и эффективная система межбюджетных отношений, включающая четкие правила и процедуры предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов и иной финансовой помощи субнациональным бюджетам для предотвращения проблемы мягких бюджетных ограничений [Kornai et al., 2003];
- прозрачность бюджетной системы, автономия субнациональных бюджетов (то есть способность обеспечивать большую долю расходов собственными доходами) и хорошо функционирующие институты [Dabla-Norris, 2006].

В современной России имеются отдельные пререквизиты эффективной системы бюджетного федерализма (наличие 85 существенно отличающихся друг от друга субъектов РФ, достижение относительно высокого уровня ВВП на душу населения в отдельных регионах), в то время как большинство необходимых условий всё еще в полной мере не выполнено (автономия субнациональных бюджетов, четкое разграничение полномочий между уровнями бюджетной системы, надежная система межбюджетных трансфертов).

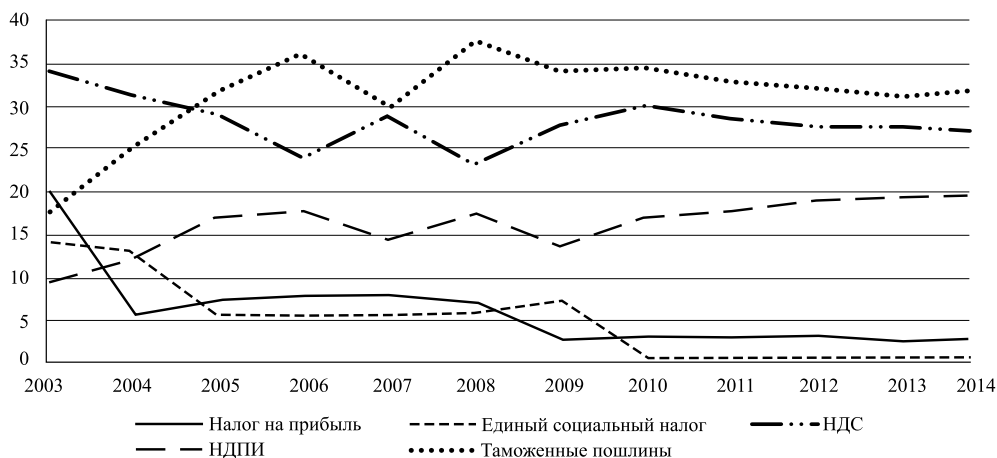
2. Развитие бюджетного федерализма в России в условиях централизации бюджетной системы: ключевые факты и тренды

Несмотря на декларируемые цели и задачи правительственных программ по четкому разграничению полномочий и повышению стимулов к наращиванию собственной доходной базы регионов и муниципалитетов (см. раздел 3), на практике с середины 2000-х годов происходит восстановление централизованной бюджетной системы и уменьшение самостоятельности субфедеральных бюджетов [Da Silva et al., 2009]. Ниже приводятся ключевые факты и тренды, характерные для современного российского бюджетного федерализма.

Тренд 1. Деградация структуры доходов федерального бюджета

Доходы федерального бюджета на протяжении всего периода с начала 2000-х годов до настоящего времени составляли более 50% доходов консолидированного бюджета РФ (без учета безвозмездных поступлений). В 2003–2004 годах их доля превышала 61%, но после того, как в 2005 году был введен отдельный учет внебюджетных фондов, она стала понемногу сокращаться (до 59% в 2005 году, 57 в 2007-м, 52 в 2010-м и 54% в 2014-м). Поэтому стабильность всей бюджетной системы в настоящее время зависит именно от устойчивости доходной части федерального бюджета. Стоит отметить, что увеличение доли доходов внебюджетных фондов в КБ РФ (эта доля составляла в 2005 году 11% доходов КБ РФ и выросла до 21% в 2013 году) привело к резкому сокращению удельного веса доходов консолидированных региональных бюджетов (39% в 2004 году против 30% в 2005 году и 27% в 2014 году) в КБ РФ, но практически не сказалось на доле доходов федерального бюджета.

В начале 2000-х годов структура доходов федерального бюджета³ была относительно диверсифицированной и соответствовала международной практике. Так, в 2003 году налог на прибыль составлял 20,8% доходов федерального бюджета, налог на доходы физических лиц (НДФЛ) — 6,6%, налог на добавленную стоимость (НДС) — 34,1%, акцизы — 9,6%, единый социальный налог (ЕСН) — 14,1%, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) — 9,5%, таможенные пошлины — 17,5%. Стоит отметить, что налоги на товары и услуги (НДС, НДПИ, акцизы, таможенные пошлины) составляли 70,7% доходов федерального бюджета, или 76,4% его налоговых доходов. Последний показатель существенно превышал долю налогов на товары и услуги в налоговых доходах в среднем по странам ОЭСР (49,5%), но примерно соответствовал аналогичным показателям в отдельных странах — членах ОЭСР — в Германии, Польше и Турции⁴. С середины 2000-х годов структура российского федерального бюджета начала стремительно меняться (рис. 1).



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.

Рис. 1. Доля отдельных налогов и таможенных пошлин в доходах федерального бюджета (%)

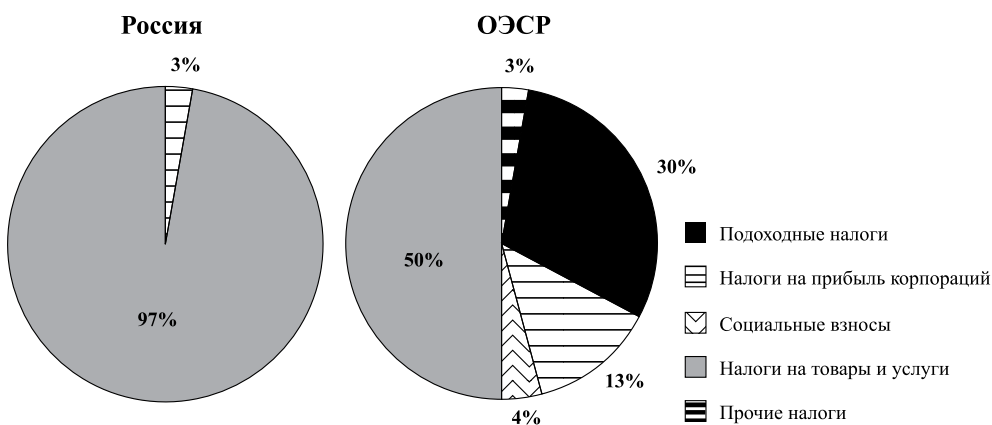
С ростом цен на энергоносители и изменением бюджетного законодательства в доходах федерального бюджета резко увеличилась доля таможенных пошлин (превысила 30% в 2005 году и с тех пор не опускалась ниже этой отметки), а также постепенно возрастала доля НДПИ (достигнув 19,7% в 2014 году). Наряду с таможенными пошлинами НДС на протяжении всего периода с начала 2000-х годов оставался одним из двух

³ Здесь и далее используются официальные данные о доходах и расходах федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ, представленные на сайте Федерального казначейства РФ (<http://www.roskazna.ru/>).

⁴ Информация о налоговых доходах бюджетов стран ОЭСР представлена в статистической базе данных ОЭСР (<https://stats.oecd.org/>).

главных источников доходов федерального бюджета, к 2014 году его доля сократилась до 27%. При этом из-за уменьшения нормативов зачисления отдельных налогов в федеральный бюджет доля налога на прибыль сократилась до 6% в 2004 году, а затем, после небольшого роста до 8,2% в 2007 году, упала ниже 3% в 2009 году и колебалась около этого уровня в последующие годы. Доля НДС⁵ сократилась до нуля уже в 2006 году, а поступления от ЕСН прекратились в 2010 году вследствие введения страховых взносов и их зачисления непосредственно в государственные внебюджетные фонды.

К 2014 году доля налогов на товары и услуги достигла 83% доходов федерального бюджета, или 96% его налоговых доходов. Значительную долю составляла нефтегазовая рента: налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и таможенные пошлины на сырую нефть, природный газ и продукты нефтепереработки. Таким образом, можно говорить о деградации (вырождении) структуры доходов федерального бюджета, что является крайне рискованным с точки зрения стабильности и устойчивости бюджетной системы в условиях ухудшающейся конъюнктуры цен на энергоносители на мировых рынках. Разница в структуре налоговых доходов федеральных бюджетов РФ и стран ОЭСР (в среднем) в 2014 году представлена на рис. 2. Для бюджетов стран ОЭСР характерна диверсифицированная структура доходов — лишь половину федеральных налоговых доходов составляют налоги на товары и услуги (включая налоги с продаж, налоги на добавленную стоимость, акцизы, пошлины и т. д.), при этом 30% — подоходный налог, 13% — налоги на прибыль. Например, в Германии налоговые доходы ее федерального бюджета на 59% состоят из налогов на товары и услуги, на 37% — из подоходного налога, на 4% — из



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства и базы данных ОЭСР.

Рис. 2. Структура налоговых доходов федерального бюджета в России и странах ОЭСР (в среднем), 2014 год

⁵ Доля НДС не показана на рис. 1.

налога на прибыль. В других крупных федеративных государствах ОЭСР структура доходов несколько иная — в США, Канаде и Австралии основным источником федеральных налоговых доходов является подоходный налог (72%, 53 и 48% соответственно). Но ни в одной из стран ОЭСР нет столь сильной зависимости доходов федерального бюджета от одной категории налоговых доходов, что характерно для современной России.

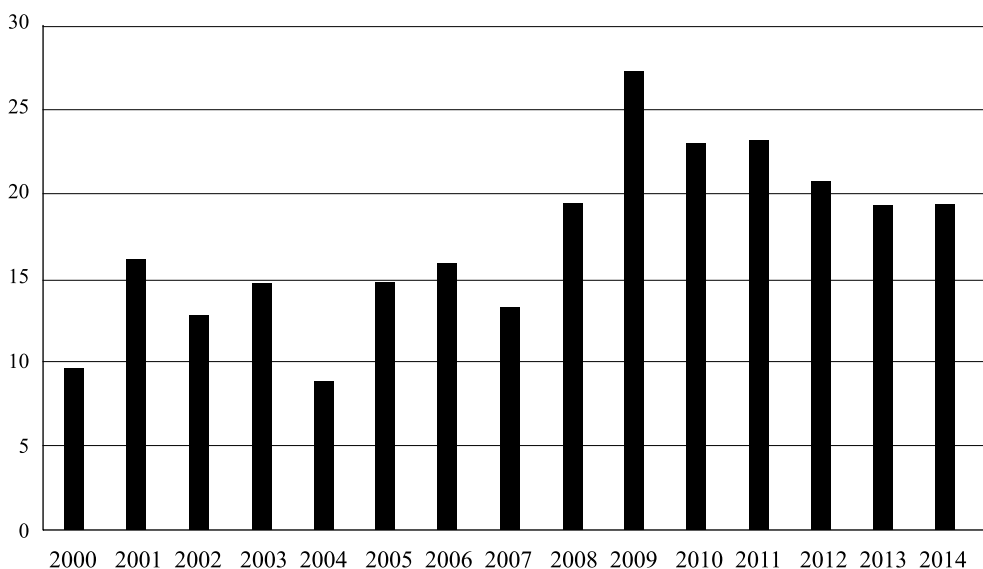
Тренд 2. Рост зависимости регионов от федеральных трансфертов и уменьшение дискреционности их расходования

На основе результатов анализа зависимости субъектов РФ от безвозмездных поступлений из федерального бюджета (рис. 3) можно сделать вывод о том, что ставившиеся в правительственных программах задачи по укреплению финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов и сокращению дотационности территорий остались невыполненными. Доля межбюджетных трансфертов различных видов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляла менее 10% в 2000-м и 2004 годах⁶, а к 2008 году возросла до 19,5%. Пик финансово-экономического кризиса, который пришелся на 2009 год и больно ударил по субфедеральным бюджетам, вынудил федеральный центр увеличить объемы безвозмездной финансовой помощи субъектам РФ до 27,3% доходов их консолидированных бюджетов. В последующие годы доля трансфертов несколько сократилась (до 23,1% в 2010–2011-х, 20,8% в 2012-м и 19,4% в 2013–2014 годах), но по-прежнему составляла практически $\frac{1}{5}$ часть доходов субфедеральных бюджетов.

Абсолютные значения данного показателя в целом соответствуют международной практике (в США и Канаде доля трансфертов в доходах штатов и провинций в 2014 году также составляла около 19%⁷), но прослеживаются некоторые тревожные тенденции. Наблюдается негативная тенденция к увеличению зависимости регионов: в большинстве стран ОЭСР (в том числе в США, Канаде, Швейцарии, Германии, Испании) за последние десять лет доля трансфертов в доходах субнациональных бюджетов практически не изменилась, а в России увеличилась почти на 10%. За этот же период доля безусловных трансфертов (дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов) существенно сократилась (с 69% в 2005 году до 31% в 2012 году), что также свидетельствует об уменьшении самостоятельности регионов. В целом система межбюджетных отношений в России не является стабильной и предсказуемой из-за частого изменения структуры межбюджетных трансфертов (рис. 4).

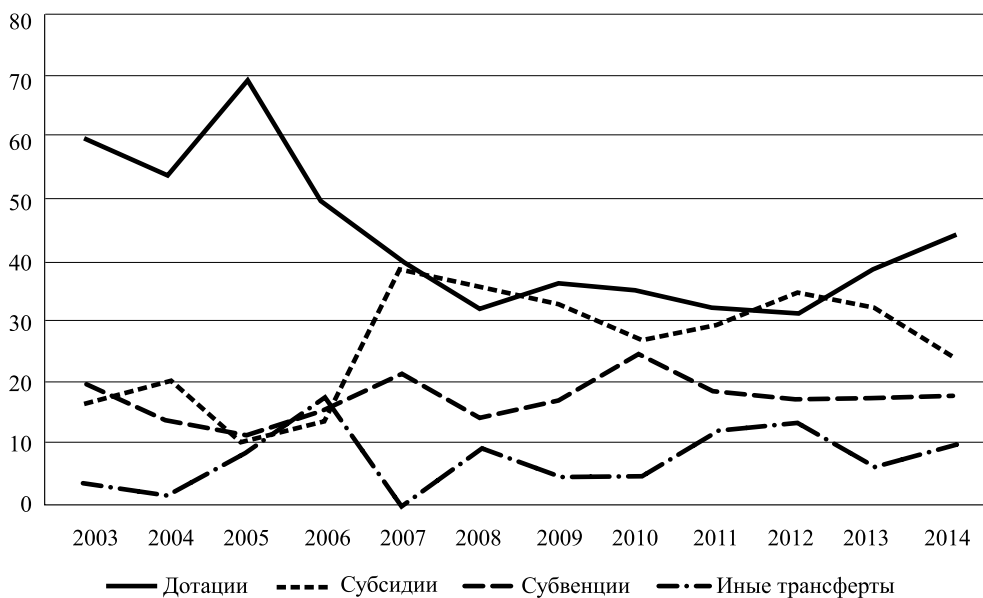
⁶ Необходимо отметить, что в 2000–2005 годах имел место значительный «отрицательный трансферт» из консолидированных бюджетов субъектов РФ в виде средств, передаваемых в целевые бюджетные фонды, поэтому общая доля безвозмездных поступлений (с учетом «отрицательного трансферта») в доходах консолидированных региональных бюджетов была несколько заниженной.

⁷ <http://www.oecd.org/tax/federalism/>.



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.

Рис. 3. Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2000–2014 годы (%)



Источник: рассчитано авторами по данным Федерального казначейства.

Рис. 4. Доли различных видов безвозмездных поступлений в консолидированные бюджеты субъектов РФ, 2003–2014 годы (%)

За последние годы существенно увеличилось количество и объем субсидий и иных трансфертов. Так, в 2003–2006 годах доля субсидий не превышала 20% от общего объема безвозмездных поступлений консолидированных региональных бюджетов, а в 2007 году выросла почти до 40% и на протяжении 2008–2013 годов удерживалась на уровне 30–35%. Механизм иных трансфертов начал активно использоваться в 2008 году⁸ — в эту категорию безвозмездных поступлений вошли в основном «бывшие» субсидии и субвенции, отчасти для формального уменьшения количества последних. В итоге к 2012 году доля иных трансфертов в общем объеме безвозмездных поступлений достигла 13,5%.

Субвенции, даже после трансформации некоторых из них в иные трансферты в 2008–2012 годах и появления единой субвенции в 2014 году, по-прежнему занимают значительную долю (около 20%) безвозмездных поступлений консолидированных региональных бюджетов. В странах ОЭСР субвенции не являются широко используемым видом трансфертов (там предпочитают передавать полномочия и соответствующие доходные источники на тот уровень управления, который их реализует); в России же сбывается предположение экспертов и практиков о том, что «с учетом высокой дифференциации положения регионов... большое значение сохранит процедура делегирования полномочий, сопровождающаяся выделением субвенций» [Климанов, Лавров, 2004. С. 124].

Таким образом, с середины 2000-х годов в России начала складываться система, при которой более 60% объема межбюджетных трансфертов занимает целевая (условная) часть. Иными словами, регионы де-факто становятся более зависимыми от решений федерального центра по определению приоритетных направлений бюджетных расходов. Несмотря на запланированное в Госпрограмме увеличение объема дотаций в общей структуре трансфертов из федерального бюджета до 47% к 2020 году, объемы субвенций и иных трансфертов в 2016–2017 годах, по прогнозу Минфина, сокращать не предполагается. Более того, иные трансферты могут составить в 2017 году более 15% [Ерошкина, 2015].

О невыполнении задач по увеличению доходного потенциала субъектов РФ, поставленных в правительственных программах и концепциях, свидетельствует и тот факт, что за последние годы не уменьшается количество регионов с низким соотношением доходов и расходов консолидированных бюджетов без учета безвозмездных поступлений⁹. Так, у 14 субъектов РФ в 2010–2014 годах соотношение доходов к расходам без учета трансфертов составляло менее 50% (при этом данный показатель систематически не достигает 25% в отдельных республиках — в Ингушетии, Чечне, Алтае и Тыве), а еще у 28 субъектов РФ — от 50 до 70%. При этом более 100% по данному показателю в 2014 году имели

⁸ До 2008 года как таковой строки «иные трансферты» в доходах консолидированных региональных бюджетов не было. На рис. 4 в 2004–2006 годах в составе иных трансфертов учтены средства федерального бюджета на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (с 2007 года эти средства стали учитываться в безвозмездных поступлениях во внебюджетные фонды).

⁹ http://info.minfin.ru/subj_obesp.php.

только четыре региона: Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Тюменская область и Ленинградская область.

Сложившаяся система межбюджетных трансфертов является в большей степени инструментом контроля над субфедеральными бюджетами и не содержит достаточных стимулов к наращиванию доходной базы на уровне регионов и муниципалитетов¹⁰. Наблюдается явное преобладание выравнивающей функции бюджетного федерализма над стимулирующей функцией.

Тренд 3. Нарушение баланса доходных полномочий и расходных обязательств на региональном, и в особенности на муниципальном уровне

Одна из основных задач, повторяющихся в правительственных программах и концепциях, — четкое и стабильное разграничение налоговых и расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы. На данный момент эта задача остается нерешенной как для регионального, так и для муниципального уровня. Разграничение налоговых источников является четким, поскольку закреплено в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ, однако не обеспечивает стабильного поступления налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. Среди последних по времени негативных тенденций стоит отметить отмену зачисления НДС в виде углеводородного сырья в региональные бюджеты, а также изменение нормативов зачисления НДС в местные бюджеты. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, не обеспеченных собственными доходами (здесь — доходами без учета межбюджетных трансфертов), выросла с 12,7% в 2006–2007 годах до 25,2% в 2013 году, что свидетельствует о серьезном нарушении баланса доходных полномочий и расходных обязательств на субнациональном уровне бюджетной системы. Ситуация на местном уровне еще более сложная — почти 50% расходов муниципалитетов обеспечиваются за счет трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней. Такая ситуация порождает рост «иждивенческих настроений» [Бухвальд, 2008] и не способствует созданию правильных стимулов для нижних уровней бюджетной системы.

Вышеприведенные факты и тренды не представляют собой исчерпывающее описание проблем и перспектив российской системы бюджетного федерализма, однако являются наиболее очевидным свидетельством несоответствия нормативных установок (см. описание программ и концепций в разделе 3) реальной ситуации. Необходимо отметить, что регионы и муниципалитеты в сложившейся модели бюджетного федерализма практически не могут влиять на собственные доходы (определять ставки и базу большинства налогов) и не имеют достаточных стимулов к увеличению своего налогового потенциала. Кризисные тенденции в российской экономике, угрожающие устойчивости федерального бюджета, который чрезмерно зависит от конъюнктуры цен на энергоносители, также могут привести к постепенному сокращению межбюджетных трансфертов в консолидиро-

¹⁰ Между тем создание стимулов к наращиванию налоговой базы субъектов РФ и муниципалитетов признается в правительственных программах и концепциях одной из главных задач совершенствования бюджетного федерализма (рис. 5).

ванные бюджеты регионов. Это создает предпосылки для увеличения дефицита бюджетов и долга субъектов РФ и муниципальных образований¹¹, что также подрывает стабильность и устойчивость бюджетной системы России.

3. Направления бюджетной реформы и содержание программных документов

Ежегодные бюджетные послания Президента РФ Федеральному собранию формируют направления развития бюджетной политики, которые ложатся в основу программ и концепций. Они также являются сигналом о концентрации усилий на определенных направлениях реформирования, таких, например, как проведение оценки эффективности бюджетных расходов и повышение качества управления государственными и муниципальными финансами.

Для целей данной работы наибольший интерес представляют правительственные программы и концепции, направленные на развитие бюджетного федерализма, принятые и утвержденные Правительством РФ с 1999-го по 2014 год¹²:

- Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 годах (далее — Концепция–1998);
- Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года (далее — Программа–2001);
- Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006–2008 годах (далее — Концепция–2006);
- Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года (далее — Концепция–2009);
- Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее — Программа–2010);
- Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (далее — Программа–2013);
- Государственная программа РФ «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ» (далее — Государственная программа 2014 года).

Разработка и принятие концепций и программ до 2013 года происходили в определенной последовательности: концепция — программа — концепция, что свидетельствует о цикличности нормативного обеспечения про-

¹¹ Совокупный долг бюджетов регионов и муниципалитетов по состоянию на 1 января 2015 года превысил 2,4 трлн руб., что составляет треть доходов консолидированных бюджетов регионов [Зубаревич, 2015].

¹² Принятая в 2004 году Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах при всей значимости поставленных задач нацелена на совершенствование технологических аспектов бюджетного процесса и потому не вошла в число рассматриваемых здесь документов.

цесса реформирования бюджетной системы РФ. Стоит отметить, что после 2013 года концепции приниматься перестали, уступив место программам и государственной программе.

Предметом рассмотрения в трех концепциях являются межбюджетные отношения, в то время как программы отличаются большим разнообразием затрагиваемых в них вопросов, в числе которых: (а) развитие бюджетного федерализма, (б) повышение эффективности бюджетных расходов, (в) повышение эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Одни концепции и программы принимались распоряжениями, другие — постановлениями Правительства РФ, а с 2001-го по 2014 год — только распоряжениями, что свидетельствует о понижении статуса документов. В 2014 году Государственная программа была принята постановлением Правительства РФ.

Время действия как концепций, так и программ было рассчитано на период от трех до пяти лет и не определялось типом документа. Например, Концепция—2006 была рассчитана на срок менее трех лет, а Концепция—2009 — на пять лет. Аналогичная ситуация характерна и для программ. Так, Программа—2010 была рассчитана на три года, а Программа—2013 — на пять лет.

С точки зрения содержания документы имеют близкие формулировки целей и задач, в частности ключевая цель *повышения эффективности управления финансовыми ресурсами бюджетной системы РФ* присутствует, с незначительными вариациями, в Концепции—1998, Концепции—2006, Програме—2010 и Программе—2013. Эволюция задач, ставившихся в этих документах, приведена в табл. 1.

Первые документы содержали конкретные задачи, приложения с планами принятия нормативно-правовых актов, на основе которых можно разработать мероприятия; в дальнейшем формулировки расплывались, при этом сохранялся характер непрямого действия документов.

Особенностью постановки задач в каждой из вышеуказанных программ и концепций является их своеобразная преемственность: зачастую в документах ставятся одни и те же задачи, которые в более поздних документах объявляются выполненными, причем похожие формулировки появляются в тексте уже в качестве проблем развития бюджетной системы (наглядный пример см. на рис. 5). Перетекающие из программы в программу, из концепции в концепцию схожие определения задач создают общее впечатление невозможности их реализации в течение периода действия конкретной программы или концепции. Из текстов остается непонятно, какие задачи решены, где тот уровень развития бюджетной системы, на котором начинаются новые проблемы и ставятся новые задачи. Так, с 1999-го по 2014 год в качестве важных задач определены: (а) повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами, (б) четкое распределение сфер ответственности между уровнями государственной власти и муниципальными образованиями, (в) совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями

бюджетной системы, (г) повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов. Начиная с 2009 года важнейшими задачами становятся внедрение программно-целевых методов управления финансовыми ресурсами и повышение эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению государственных услуг (табл. 1).

На рис. 5 представлен пример эволюции задач, проблем и достижений, которые связаны с разграничением налоговых (доходных) полномочий между различными уровнями бюджетной системы. Бросается в глаза тот факт, что ключевая задача по повышению заинтересованности (стимулированию) регионов и муниципалитетов в увеличении налогового потенциала (бюджетных доходов, собственной налоговой базы) повторяется в Концепциях 1998-го, 2006-го и 2009 годов, причем в более поздних Программах 2010-го и 2013 годов отмечается, что низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов РФ и муниципальных образований является одной из главных нерешенных проблем российского бюджетного федерализма, что свидетельствует об отсутствии прогресса в решении вышеуказанной задачи на протяжении последних пятнадцати лет. На этом фоне формулировка некоторых достижений в Концепциях 2006-го и 2009 годов, в том числе установление стабильных доходных источников бюджетов и разграничение доходных источников, которое предопределяет устойчивость поступления доходов в бюджеты различных уровней, представляется странной и не вполне соответствующей реальности.

В качестве еще одного примера целесообразно рассмотреть решение задачи распределения сфер ответственности между уровнями государственной власти и муниципальными образованиями.

Так, в Концепции—1998 эту задачу предполагалось решить путем:

- формирования унифицированных механизмов межбюджетных отношений, не допускающих субъективизма и индивидуальных согласований;
- четкого законодательного закрепления бюджетных полномочий и ответственности властей разных уровней;
- отказа от принятия решений, возлагающих на нижестоящие бюджеты дополнительные обязательства без предоставления источников их финансирования.

В Программе—2001 эту же задачу предполагалось решить при помощи следующих мер:

- четкого разграничения на основе количественного анализа и единых принципов расходных полномочий между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), при сокращении в максимально возможной степени сферы совместных (пересекающихся) полномочий;
- обеспечения самостоятельности органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;
- сокращения, а в перспективе — ликвидации «нефинансируемых федеральных мандатов», с полным финансовым обеспечением установленных законодательством бюджетных обязательств;

Т а б л и ц а 1

Основные задачи правительственных концепций и программ по управлению общественными финансами в Российской Федерации

Концепция—1998	Программа—2001	Концепция—2006	Концепция—2009	Программа—2010	Программа—2013	Государственная программа 2014
— Повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов — Сокращение дотационности территорий — Минимизация встречных финансовых потоков — Обусловленность выделения средств регионам — Обеспечение дополнительной финансовой поддержки дотационных территорий — Создание механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий — Повышение заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в увеличении налогового потенциала территории	— Упорядочение бюджета устройств субъектов РФ — Четкое разграничение расходов полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов» — Четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней — Формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов — Повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровнях	— Укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ — Создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и в местные бюджеты — Создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами — Повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов — Оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ в целях повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы МСУ	— Установление основностей организации бюджетного процесса в субъектах РФ и МО в условиях экономического кризиса — Создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и МО — Корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов РФ и МСУ — Совершенствование системы разграничения расходов обязательств между органами государственной власти и МСУ — Дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и МО	— Четкое определение сфер ответственности публично-правовых образований — Обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования — Усиление роли федерального бюджета в решении вопросов инновационного развития российской экономики — Создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований — Создание механизмов стимулирования участников бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ — Повышение прозрачности и полноты деятельности органов государственной власти и органов МСУ	— Завершение полного внедрения программно-целевых методов управления — Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований — Реализация мер по повышению эффективности бюджетных расходов — Совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов — Повышение качества финансового менеджмента в государственном управлении — Повышение открытости и прозрачности управления общественными финансами	— Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ — Сокращение дифференциации субъектов РФ в уровне их бюджетной обеспеченности, сбалансированность региональных и местных бюджетов — Повышение эффективности управления государственными финансами субъектами РФ и муниципальными финансами

Примечание: МО — муниципальные образования, МСУ — местное самоуправление.



Рис. 5. Дублирование в формулировках задач, проблем и достижений в правительственных программах и концепциях (на примере разграничения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы)

- законодательного определения порядка изменения разграничения расходных полномочий при соответствующем перераспределении бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и/или предоставлении источников финансирования передаваемых расходных обязательств.

В Концепции—2009 в целях совершенствования системы разграничения расходных обязательств между регионами и муниципальными образованиями на разных уровнях бюджетной системы предполагалась дальнейшая ее корректировка, предусматривающая возложение на соответствующие субъекты РФ и муниципальные образования таких полномочий, которые могут быть наиболее эффективно ими выполнены.

В Программе—2010 предусмотрено, что дальнейшее развитие федерального законодательства в этой сфере должно исходить из следующих принципов:

- возможность для субъектов РФ и муниципальных образований самостоятельно формировать свои расходные обязательства исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ и общих приоритетов государственной политики в соответствующих сферах — и их заинтересованность в этом;
- недопустимость возникновения «необеспеченных мандатов» и решений федеральных органов исполнительной власти, влекущих за собой возникновение выпадающих доходов.

В Программе—2013 предполагается корректировать действующую систему разграничения полномочий следующим образом:

- провести дополнительную инвентаризацию полномочий РФ, полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения с целью оптимизации разграничения полномочий между уровнями публичной власти; оценить целесообразность передачи субъектам РФ отдельных полномочий, исполняемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;
- определить и урегулировать на законодательном уровне вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (в том числе между разными типами муниципальных образований) исходя из экономической целесообразности их осуществления соответствующим уровнем власти (например, об ответственном обращении с животными, обеспечении первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального района вне границ населенных пунктов, организации внеуличного транспорта и метрополитена и др.);
- разделить вопросы местного значения на обязательные (законодательно закрепленные) и добровольные с целью более четкого установления их правового статуса.

Таким образом, во всех рассмотренных выше документах насущными задачами остаются разграничение на основе единых принципов расходных полномочий между органами власти разных уровней, сокращение сферы совместных (пересекающихся) полномочий и предотвращение возникно-

вения необеспеченных мандатов. Данные документы также направлены на упорядочивание бюджетного устройства, совершенствование распределения и перераспределения финансовых средств между уровнями бюджетной системы, повышение эффективности управления общественными финансами.

К наиболее значимым результатам реализации программ и концепций, принятых в период с 1998-го по 2013 год, относятся следующие: создание системы межбюджетных отношений, разграничение доходных источников, расходных полномочий, отмена нефинансируемых мандатов, формализация межбюджетных трансфертов, переход к среднесрочному бюджетному планированию. Следует отметить, что, несмотря на чрезвычайную значимость полученных результатов для реформирования бюджетной системы, они охватывают далеко не все задачи, заявленные в программах и концепциях, и тем более не решают всех проблем бюджетного федерализма.

Практически во всех документах отмечается необходимость реализации целей социально-экономического развития РФ, что, однако, не нашло своего отражения непосредственно в направлениях реформирования. Только в документах 2013-го и 2014 годов прописаны такие пункты, как повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг, повышение эффективности бюджетных инвестиций, создание условий для равных финансовых возможностей оказания гражданам государственных (муниципальных) услуг на всей территории РФ.

В целом по всем направлениям реформирования рассмотренные программы и концепции отличаются схожей системой построения; формулировки и методы решения проблем в значительной степени даже дублируют друг друга, что, в свою очередь, позволяет сделать предположение об отсутствии долгосрочного видения реформирования системы бюджетного федерализма.

Обращает на себя внимание тот факт, что зачастую поставленные в программах и концепциях цели и задачи вступают в противоречие с реализуемыми мерами. Так, задача четкого и стабильного разграничения налоговых полномочий и закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней противоречит текущему тренду на концентрацию доходных источников у вышестоящих уровней власти. Подавляющая часть налогов и сборов остается федеральными — ставка и база этих налогов и сборов устанавливаются Налоговым кодексом РФ, установление нормативов отчисления по ним также является прерогативой федерального центра. Все это привело к ситуации зависимости нижестоящих уровней бюджетной системы от трансфертов вышестоящих уровней.

Проведенное разграничение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы способствовало созданию сложной и громоздкой конструкции, в которой введение, установление, финансовое обеспечение и исполнение часто находятся в компетенции разных уровней власти, что обеспечивает контроль федерального центра над субфедеральными органами управления. При этом в ходе перераспределения расходных обязательств произошла их концентрация на региональном уровне.

Стремление поддерживать сложную систему распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы при более высокой доходной обеспеченности вышестоящих уровней привело к формированию часто меняющейся системы трансфертов.

Задача внедрения программно-целевых методов управления финансовыми ресурсами остается практически не реализованной из-за сохраняющегося распределения этих ресурсов между главными распорядителями бюджетных средств (далее — ГРБС) и отсутствия независимого общественного контроля.

В большинстве рассматриваемых документов отсутствуют индикаторы достижения целей и решения задач: в лучшем случае «принять указ, закон» и т. п., при этом содержание принятых нормативных актов может не соответствовать первоначальным целям программных документов. Следует также отметить, что в течение всего периода реформирования и разработки соответствующих программ и концепций документы, с одной стороны, становились стилистически более выверенными, с другой — содержание их всё больше приобретало формальный характер в ущерб сущностному.

Особняком стоит Государственная программа 2014 года. Причиной этого стал переход к программно-целевым методам государственного управления¹³, что обусловило разработку государственных программ министерствами и ведомствами РФ. В Государственной программе 2014 года впервые появляются индикаторы для оценки эффективности программ. Анализ содержания индикаторов с позиций лучшей практики и достижения целей реформирования бюджетной системы будет представлен ниже.

В состав основных индикаторов данной программы входят:

- увеличение доли дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ до 47%;
- увеличение доли субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, распределение которых между субъектами РФ установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ до 55%;
- снижение количества субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ до 42%;
- повышение темпа роста расчетной бюджетной обеспеченности по десяти наименее обеспеченным субъектам РФ (нарастающим итогом к уровню 2012 года) до 222,7%;
- снижение доли просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ до 0,1%;
- 78 субъектов РФ должны иметь высокое и надлежащее качество управления региональными финансами;

¹³ На основании Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

- уменьшение до нуля количества субъектов РФ, не соблюдающих условия соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов;
- увеличение доли расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ, до 90%.

4. Индикаторы: соответствие заявленным целям и лучшей практике

За исключением повышения эффективности предоставления трансфертов и уменьшения просроченной кредиторской задолженности, предложенные индикаторы имеют довольно нечеткие формулировки, поэтому трудно однозначно определить степень достижения поставленных задач.

Рассмотрение индикаторов с позиций системности, структурности, перспективности позволяет наряду с признанием их преимуществ как составной части программного метода выявить существенные недостатки установленных количественных критериев. Так, запланированная в Государственной программе 2014 года доля дотаций в трансфертах, на наш взгляд, необоснованно занижена. Лучшая практика, представленная средними показателями стран ОЭСР, показывает, что около 60% общего объема трансфертов, поступающих в региональные бюджеты, составляют безусловные трансферты¹⁴ и, соответственно, это может и должно стать целевым ориентиром.

Увеличение доли субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, распределение которых между субъектами РФ установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год, необходимо довести до 100%. В противном случае регионы будут находиться в ситуации неопределенности.

Уменьшение количества субсидий из федерального бюджета субъектам РФ до 42 представляется неоднозначным решением. Этот показатель не характеризует качество предоставляемых субсидий. Объединение нескольких субсидий, не связанных по целевому назначению, в одну, возможно, и выглядит привлекательным и быстрым решением задачи уменьшения количества субсидий, но содержит в себе риски усложнения методик расчетов трансфертов и снижения прозрачности получения трансфертов.

Показатель «темпы роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам РФ» представляется некорректным показателем выполнения задач, поскольку 10 наименее обеспеченных регионов — скользящая величина. Вместо него необходимо ввести показатель «уменьшение количества субъектов РФ, имеющих отношение доходов (без трансфертов) к расходам менее 50% до *NN* и между 50% и 70% до *NN*»;

Также вместо мониторинга показателя «снижение доли просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированных бюджетов

¹⁴ При этом в Канаде, Бельгии и Испании данный показатель в разные годы превышал 80% (<http://www.oecd.org/tax/federalism/>).

субъектов РФ до 0,1%» следует отслеживать кредиторскую задолженность в проблемных регионах и значительно уменьшать ее долю. Соответствующий показатель для этого — «снижение доли кредиторской задолженности в *NN* регионах, в которых она является максимальной».

Из содержания показателей непонятно, почему только 78 субъектов РФ, а не 85 должны иметь высокое и надлежащее качество управления региональными финансами. Также не вполне ясно, каким образом будет измеряться и оцениваться это качество.

Поскольку все регионы должны выполнять соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, представляется спорным использовать в качестве показателя «отсутствие субъектов РФ, не соблюдающих условия данных соглашений».

Индикатор «увеличение доли расходов консолидированных бюджетов регионов, формируемых в рамках целевых программ», по сути, отражает распределение средств между ГРБС, что не вполне соответствует лучшим практикам программно-целевого метода формирования бюджетов, предусматривающим распределение средств между программами, каждая из которых может выполняться несколькими исполнителями (зачастую не только государственными органами и учреждениями). Кроме того, вышеуказанный индикатор не предусматривает оценки качества выполнения целевых программ, а лишь устанавливает некий количественный ориентир.

Таким образом, несмотря на то что все вышеуказанные индикаторы Государственной программы 2014 года соответствуют формальным требованиям Правительства РФ¹⁵, содержательный анализ этих индикаторов свидетельствует об их низком качестве и недостаточной информативности, что затрудняет оценку достижения ключевых задач развития российского бюджетного федерализма.

Заключение

Для создания бюджетной системы, позволяющей органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику, с конца 1990-х годов был принят ряд правительственных концепций и программ, направленных на реформирование системы бюджетного федерализма. В настоящее время большинство поставленных в этих документах амбициозных задач, соответствующих современной теории и международной практике бюджетного федерализма, остаются невыполненными. Об этом говорит, с одной стороны, дублирование формулировок задач и проблем в правительственных концепциях и программах, что является признанием невыполнения ключевых задач, ставившихся еще

¹⁵ В частности, индикаторы данной Государственной программы соответствуют требованиям Постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и приказа Минэкономразвития РФ от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

в начале 2000-х годов, а с другой — нарушение баланса доходных полномочий и расходных обязательств на региональном, и в особенности на муниципальном уровне, растущие проблемы доходной базы федерального бюджета и усиливающаяся зависимость регионов от федеральных трансфертов.

Главной причиной несущественного прогресса в деле развития бюджетного федерализма является отсутствие четких индикаторов достижения поставленных задач и «дорожных карт» по отдельным направлениям совершенствования. В этой связи позитивным фактом является принятие Государственной программы 2014 года, которая содержит ряд индикаторов, позволяющих приблизиться к достижению отдельных задач. Тем не менее не все индикаторы работают на выполнение поставленных задач — некоторые из них являются формальными по своей сущности, другие устанавливают неамбициозные количественные ориентиры, легко достижимые, но не позволяющие изменить ситуацию.

В то же время ситуация обостряется — отсутствие возможности влиять на доходную базу региональных бюджетов наряду с потенциальной угрозой сокращения объема трансфертов из федерального бюджета создает условия для увеличения дефицита и объема долга региональных и муниципальных бюджетов.

Для выполнения всех указанных в теоретической части статьи необходимых условий эффективной и жизнеспособной модели бюджетного федерализма требуются реальные шаги, а не косметические меры. В частности, для пополнения доходной части бюджетов регионов и муниципалитетов следует возобновить работу по внедрению налога на недвижимость (с предварительным проведением экспериментов в различных регионах), увеличить нормативы зачисления НДФЛ в местные бюджеты до 50% от средств, поступающих от этого налога, а также рассмотреть возможность исчисления НДФЛ по месту жительства, а не по месту работы.

Стоит подчеркнуть, что только комплексная реализация данных мер способна дать синергетический эффект и значительно улучшить российскую модель бюджетного федерализма. Так, передача дополнительных налоговых полномочий на региональный и местный уровни должна сопровождаться внедрением систем контроля эффективности бюджетных расходов. В противном случае поступление дополнительных финансовых средств приведет лишь к усилению рентоориентированного поведения в системе управления общественными финансами.

Литература

1. Бухвальд Е. Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 70–83.
2. Ерошкина Л. О подходах к формированию межбюджетных отношений на 2016–2018 годы. М.: Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов РФ, 2015.
3. Зубаревич Н. Региональная проекция нового российского кризиса // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 37–52.
4. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // Экономическая политика. 2006. № 3. С. 148–181.
5. Климанов В., Лавров А. Межбюджетные отношения в России на современном этапе // Вопросы экономики. 2004. № 11. С. 111–125.

6. *Лауров А.* Проблемы становления и развития бюджетного федерализма в России // Становление рыночной экономики в России: Сборник научных трудов. М., 1997. С. 8–39.
7. *Bahl R., Linn J.* Urban public finance in developing countries. N.Y.: Oxford University Press, 1992.
8. *Dabla-Norris E.* The challenge of fiscal decentralisation in transition countries // Comparative Economic Studies. 2006. No 48. P. 100–131.
9. *Da Silva M. et al.* Intergovernmental reforms in the Russian Federation. Washington, D.C.: The World Bank, 2009.
10. *Kornai J., Maskin E., Roland G.* Understanding the soft budget constraint // Journal of Economic Literature. 2003. Vol. 41. No 4. P. 1095–1136.
11. *Martinez-Vazquez J., McNab R.* Fiscal decentralization and economic growth // World Development. 2003. Vol. 31. No 9. P. 1597–1616.
12. *Oates W.* An essay on fiscal federalism // Journal of Economic Literature. 1999. Vol. 37. No 3. P. 1120–1149.
13. *Qian Y., Weingast B.* 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives // Journal of Economic Perspectives. Vol. 11. No 4. P. 83–92.
14. *Thiessen U.* Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD Countries // Fiscal Studies. 2003. No 24. P. 237–274.
15. *Weingast B.* The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development // Journal of Law, Economics, & Organization. 1995. Vol. 11. No 1. P. 1–31.

Ekonomicheskaya Politika, 2016, vol. 11, no. 4, pp. 93-114

Nina ODING^{*}, Lev SAVULKIN^{}, Andrey YUSHKOV^{***}**

^{*} Cand. Sci. (Econ.). E-mail: oding@leontief.ru.

^{**} Cand. Sci. (Geogr.). E-mail: savul@leontief.ru.

^{***} E-mail: yushkov@leontief.ru.

International Centre for Social and Economic Research “Leontief Centre”
(25, 7th Krasnoarmeyskaya ul., St. Petersburg 190005, Russian Federation).

Fiscal Federalism in Russia through the Lens of Government Programs Implementation

Abstract

During the last 20 years, many attempts have been made in Russia to develop fiscal federalism system that can enable sustainable fulfillment of the financial obligations at all levels of government and creates economic incentives for various actors. The evidence of these attempts is the adoption of numerous government programs in the field of public financial management throughout these years. The goal of the present article is to identify whether the implementation of the government programs is conducive or detrimental to the development of fiscal federalism in Russia. The subject of the article is the correspondence between the formally declared goals and objectives of the government programs and the real situation in Russian fiscal federalism. The methodology is based on the descriptive statistical analysis of the major indicators of the budget system and the comparative analysis of the problems, challenges and achievements stated in the government programs. The article collects and analyzes major trends in the development of fiscal federalism in Russia — degenerating structure of the federal budget revenues, increasing dependence of regions on federal fiscal transfers, and imbalances between revenue and expenditure assignments at the regional and local levels. Critical features and contradictions of these documents are also identified. The analysis of the performance indicators present in the latest State Program (2014) allows identifying potential problems in formulating and measuring these indicators and

propose alternative indicators as well as other recommendations on the improvement of program documents. The practical significance of the article lies in the development of proposals to adjust indicators for efficient public financial management.

Key words: fiscal federalism, budget system, government programs, target indicators.

JEL: H61, H70, H77.

References

1. Bukhvald E. Russian federalism at the critical stage of development. *Voprosy ekonomiki*, 2008, no. 9, pp. 70-83.
2. Eroshkina L. On the approaches to the development of intergovernmental relations for 2016-2017. *Department of Intergovernmental Relations, Russian Ministry of Finance*, Moscow, 2015.
3. Zubarevich N. Regional dimension of the new Russian crisis. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 4, pp. 37-52.
4. Kadochnikov P., Sinelnikov-Murylev S., Trunin I., Chetverikov S. Reform of fiscal federalism in Russia: The problem of soft budget constraints. *Ekonomicheskaya politika*, 2006, no. 3, pp. 148-181.
5. Klimanov V., Lavrov A. Intergovernmental fiscal relations in Russia in the present time. *Voprosy ekonomiki*, 2004, no. 11, pp. 111-125.
6. Lavrov A. Problems of the development of fiscal federalism in Russia. *Development of Market Economy in Russia - Collection of Research Papers*. Moscow, 1997, pp. 8-39.
7. Bahl R., Linn J. *Urban public finance in developing countries*. N. Y.: Oxford University Press, 1992.
8. Dabla-Norris E. The challenge of fiscal decentralisation in transition countries. *Comparative Economic Studies*, 2006, no. 48, pp. 100-131.
9. Da Silva M. et al. *Intergovernmental reforms in the Russian Federation*. Washington, D.C.: The World Bank, 2009.
10. Kornai J., Maskin E., Roland G. Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 2003, vol. 41, no. 4, pp. 1095-1136.
11. Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*, 2003, vol. 31, no. 9, pp. 1597-1616.
12. Oates W. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149.
13. Qian Y., Weingast B. 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, pp. 83-92.
14. Thiessen U. Fiscal decentralization and economic growth in high income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 2003, no. 24, pp. 237-274.
15. Weingast B. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1995, vol. 11, no. 1, pp. 1-31.