



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Климанов, А.Н. Дерюгин  
А.А. Михайлова, В.А. Яговкина

## Бюджетный федерализм

*Финансовое участие  
регионов в достижении  
национальных целей развития*



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2019

УДК 336  
ББК 65.261  
К49

Об авторах:

*Климанов В. В.*, д-р экон. наук, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Института общественных наук (ИОН) РАНХиГС;

*Дерюгин А. Н.*, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС;

*Михайлова А. А.*, канд. экон. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН РАНХиГС;

*Яговкина В. А.*, канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики ИОН РАНХиГС.

**Климанов, В. В., Дерюгин, А. Н., Михайлова, А. А., Яговкина, В. А.**

К49 Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития / В. В. Климанов, А. Н. Дерюгин, А. А. Михайлова, В. А. Яговкина. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 32 с. (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1445-6

Основная цель исследования — выработка рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений с целью обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов, сокращения дифференциации между регионами по уровню бюджетной обеспеченности и повышения качества управления общественными финансами в регионах и муниципалитетах.

Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи: анализ основных трендов в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации; определение ключевых вызовов, препятствующих повышению эффективности системы межбюджетных отношений; формирование рекомендаций федеральным органам власти по повышению эффективности системы межбюджетных трансфертов, увеличению доходной базы и повышению налоговой автономии регионов, совершенствованию разграничения расходных полномочий, дифференцированного подхода к предоставлению регионам бюджетных прав.

Результаты данной научно-исследовательской работы могут быть использованы федеральными органами исполнительной власти для научно-методологического обеспечения их деятельности, а также в интересах субъектов Российской Федерации.

ISBN 978-5-7749-1445-6

УДК 336  
ББК 65.261

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

# Содержание

|  |    |
|--|----|
| Термины и определения . . . . .  | 4  |
| Введение . . . . .   | 5  |
| Финансовое участие регионов<br>в достижении национальных целей развития. . . . . | 7  |
| Заключение . . . . .   | 29 |
| Список литературы . . . . .  | 31 |

# Термины и определения

В настоящем докладе применяются следующие термины с соответствующими определениями:

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Дифференцированный подход           | принцип государственной политики, предполагающий реализацию мер государственной поддержки регионов, муниципальных образований или отдельно взятых территорий в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей, целей и задач развития   |
| Дотации                             | межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования   |
| Межбюджетные отношения              | взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса   |
| Межбюджетные трансферты             | средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации   |
| «Модельный» бюджет                  | определение расчетного объема расходных обязательств субъектов Российской Федерации исходя из усредненных по стране расходов с применением различных корректирующих коэффициентов  |
| Национальный проект                 | проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ), а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – Совет), президиума Совета, и подлежащий разработке в соответствии с Указом. |
| Нефинансируемые федеральные мандаты | обязательства, возложенные на бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты федеральным законодательством без предоставления источников финансирования  |
| Устойчивое развитие                 | процесс экономических и социальных преобразований, при котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений   |

# Введение

Межбюджетные отношения в целом и система межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в частности ориентированы на необходимость обеспечения равного доступа граждан к получению государственных и муниципальных услуг в соответствии с установленными стандартами, в том числе в сферах образования, социальной и медицинской помощи.

В последние годы основным трендом в государственном управлении в большинстве стран являются децентрализация и делегирование ответственности за развитие на уровень регионов. Более раннее и полное распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации позволяет сделать доходы регионов более предсказуемыми, а право самостоятельно определять объем расходов в пределах собственных полномочий — ключевым элементом бюджетного федерализма. Даже во многих странах с унитарным устройством внедряются контрактные отношения между центральным правительством и регионами. При этом регионы получают значительные полномочия и становятся более самостоятельными в определении ключевых направлений развития, однако во многих случаях их доходы все же формируются как за счет собственной налоговой базы, так и за счет трансфертов из национального бюджета. Руководители

регионов, в свою очередь, получают возможность добиваться более высоких результатов в экономике, социальной сфере и повышении эффективности государственного управления.

В России сложившаяся система межбюджетных отношений, включая разделение доходов и разграничение расходных полномочий между федерацией, регионами и муниципалитетами, во многом не отвечает запросам современной системы государственного управления. Это проявляется в несбалансированности бюджетов большинства регионов и муниципальных образований, высокой дифференциации социально-экономического развития регионов, недостаточности объема межбюджетных трансфертов, несовершенстве их структуры и нестабильности системы их предоставления, наличии существенных пробелов в качестве управления региональными и особенно муниципальными финансами.

Реализация отдельных национальных приоритетов, вытекающих из положения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», потребует прямого финансового участия субъектов Российской Федерации, что может вызвать несбалансированность региональных бюджетов ввиду возникновения новых «нефинансируемых» мандатов. В связи с этим требуется прямое участие Федерации в финансировании поставленных задач, даже если они решаются исключительно на региональном и муниципальном уровнях. Механизм предоставления межбюджетных трансфертов, подходящих для финансирования реализации национальных проектов на региональном уровне, не представляется полностью проработанным в силу того, что субсидии в их существующем варианте являются слишком узконаправленными и не дают возможность эффективно работать на достижение более общих целей.

Сегодня система межбюджетных отношений в России не в полной мере позволяет создать финансовые условия для устойчивого (сбалансированного) социально-экономического развития регионов. Таким образом, задача дальнейшего совершенствования системы предоставления межбюджетных трансфертов остается по-прежнему актуальной.

## Финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития

Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации является одним из основных направлений бюджетной политики страны. Несмотря на многочисленные реформы в этой сфере, проблема развития межбюджетных отношений не теряет своей остроты и актуальности, поскольку бюджетная политика и бюджетный процесс претерпевают структурные изменения в ответ на новые требования и приоритетные направления развития национальной экономики.

На протяжении последних 20 лет реформирование финансовых взаимоотношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, включая решение вопросов разграничения расходных полномочий, основывалось на следующих концептуальных документах:

- Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах» (постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862);
- Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584);
- Концепции повышения эффективности бюджетных расходов (постановление Пра-

- вительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»);
- Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006–2008 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р);
  - Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р);
  - Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р).

В настоящее время основным инструментом реализации системы межбюджетных отношений является государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» на 2016–2020 гг., утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445.

Несмотря на многочисленные преобразования в последние годы, сложившиеся бюджетная и налоговая системы в Российской Федерации сохраняют ряд проблем, связанных с федеративными отношениями. Это прежде всего низкая финансовая самостоятельность большинства регионов и абсолютного большинства муниципальных образований, связанная с концентрацией основных налоговых доходов на федеральном уровне при одновременной передаче все большего объема расходных обязательств социального характера на региональный уровень. При этом, несмотря на использование рычагов бюджетного выравнивания, сохраняется высокая дифференциация регионов по уровню бюджетной

обеспеченности и основным социально-экономическим показателям в целом. В совокупности средств финансовой помощи большую долю занимают субсидии и иные целевые трансферты. В такой системе при неразвитости доходной базы большинства регионов складываются «иждивенческие» настроения экономически слабых субъектов Федерации [1].

Для достижения целей регионального развития и повышения самостоятельности регионов в России необходимо трансформировать федеративные отношения. Предложения по повышению эффективности включают меры в следующих ключевых направлениях:

- повышение эффективности системы межбюджетных трансфертов;
- увеличение доходной базы и повышение налоговой автономии регионов;
- совершенствование разграничения расходных полномочий;
- дифференцированный подход к предоставлению регионам бюджетных прав.

Ключевые цели совершенствования системы межбюджетных отношений должны быть направлены на обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов, сокращение дифференциации между регионами по уровню бюджетной обеспеченности и повышение качества управления общественными финансами в регионах и муниципалитетах.

Однако существует ряд вызовов, препятствующих повышению эффективности системы межбюджетных отношений. Во-первых, устойчивая несбалансированность бюджетов регионов и муниципальных образований и несоответствие объема доходов расходным обязательствам, завышенные обязательства, прежде всего социальные, возложенные на региональные и муниципальные органы власти в рамках «нефинансируемых федеральных мандатов», избыточность федерального регулирования региональных и местных полномочий и частые изменения в распределении расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.

Во-вторых, низкая доходная база региональных и местных бюджетов, включая недостаточность собственных источников доходов на региональном и муниципальном уровнях. Это отражается в отсутствии роста реальных доходов населения, падении прибыльности предприятий, неразвитости малого бизнеса, неадекватности рыночной оценки земли и недвижимости, низкой степени налоговой автономии региональных и местных бюджетов, а также в большом количестве установленных на федеральном уровне налоговых льгот, вычетов и исключений из базы налогообложения по налогам и сборам, поступающим в региональные и местные бюджеты.

В-третьих, в связи с высокой дифференциацией социально-экономического развития регионов ограниченность в возможности дальнейшей децентрализации налоговых доходов в силу неравномерности размещения налоговой базы и ее высокой мобильности. Проблема выражается как в неравномерности распределения налогового потенциала между регионами из-за больших различий в уровне экономического развития, так и в непропорциональном распределении потребностей в расходах/инвестициях между регионами из-за различий в условиях хозяйственной деятельности и уровне развития социальной сферы и степени износа физической и социальной инфраструктуры.

В-четвертых, недостаточность объема, несовершенство структуры и нестабильность системы предоставления межбюджетных трансфертов при сохранении существенной роли «ручного управления» на федеральном уровне. В этой связи существует большое количество межбюджетных трансфертов, распределяемых без формализованных методик, присутствуют излишняя детализация субсидий, неэффективность субвенций.

В-пятых, наличие существенных пробелов в качестве управления региональными и муниципальными финансами. Это влечет за собой низкое качество социальных услуг, низкую эффективность расходов региональных бюджетов, ориентацию бюджета и госпрограмм на текущее финансирование, а не достижение содержательных целей и результатов, а также сложность и изменчивость федерального регулиро-

вания, что способствует возникновению ошибок в финансовом менеджменте.

Представленные выше проблемы в сфере федеративных отношений могут быть в значительной степени решены, если руководствоваться следующими ключевыми принципами:

- от ручного управления и постоянного изменения региональных полномочий к их закреплению на длительный срок и обеспечению самостоятельности регионов в их осуществлении;
- от универсального подхода ограниченных полномочий к дифференцированному подходу и предоставлению особых прав и полномочий лидирующим регионам и городам в оказании государственных и муниципальных услуг и привлечении дополнительного финансирования;
- от практики постоянного бюджетного кредитования к жестким бюджетным ограничениям для регионов и муниципалитетов.

В соответствии материалами к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» в 2019–2020 гг. в среднем доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составят 11,7% ВВП, а расходы — 11,8%, что близко к уровню 2017 г., но при несколько более высоком уровне бюджетного дефицита (0,11–0,15% ВВП) [2]. К 2021 г. доходы и расходы снизятся до 11,5% ВВП, а бюджеты будут практически сбалансированными (рис. 1).

В 2019 г. как реальный объем межбюджетных трансфертов регионам (в долях ВВП), так и их доля в общей сумме расходов федерального бюджета продолжают расти, но в 2020–2021 гг. вновь начнут снижаться (табл. 1). В результате к 2021 г. реальный объем трансфертов должен опуститься до минимального с начала 2000-х гг. уровня — 1,7% ВВП.

По оценкам Счетной палаты Российской Федерации, доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации начиная с 2014 г. ежегодно сокращается: с 18,2% в 2013 г. до 14,8% в 2018 г. В 2019 г. планируется рост доли межбюджетных трансфертов до 17% с дальнейшим снижением до 14,8% к 2021 г. [4].

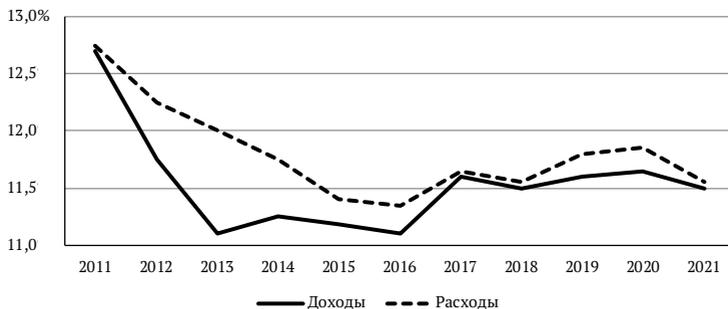


Рис. 1. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, % ВВП

Источник: [3].

В силу того что межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам регионов продолжают играть значительную роль в обеспечении устойчивости консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, вероятно потребность региональных бюджетов в увеличении объема финансовой помощи.

Для обеспечения стабильности распределения межбюджетных трансфертов и возможности прогнозирования субъектами Российской Федерации объема безвозмездных поступлений представляется целесообразным внести необходимые изменения в Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и более не корректировать их во время срока реализации национальных проектов, то есть 2024 г. Данные положения будут прямо коррелировать с заявленными Правительством Российской Федерации предложениями о неизменности основных параметров налоговой системы страны и разделения налоговых доходов на аналогичный период.

С целью повышения финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации важно также провести дополнительную консолидацию субсидий, а также иных межбюд-

ТАБЛИЦА 1. Межбюджетные трансферты в 2013–2021 гг.

|  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016 | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  |
|--|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | % ВВП   |       |       |      |       |       |       |       |       |
| ВСЕГО                                      | 2,03  | 2,03  | 1,92  | 1,82 | 1,84  | 1,93  | 1,98  | 1,95  | 1,70  |
| Дотации, в т. ч.:                          | 0,87  | 0,98  | 0,78  | 0,76 | 0,82  | 0,90  | 0,84  | 0,79  | 0,75  |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности   | 0,53  | 0,56  | 0,58  | 0,60 | 0,67  | 0,64  | 0,64  | 0,61  | 0,58  |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 0,24  | 0,41  | 0,18  | 0,15 | 0,15  | 0,25  | 0,19  | 0,17  | 0,16  |
| Субсидии                                   | 0,71  | 0,52  | 0,48  | 0,41 | 0,46  | 0,41  | 0,54  | 0,57  | 0,41  |
| Субвенции                                  | 0,57  | 0,39  | 0,40  | 0,39 | 0,55  | 0,36  | 0,36  | 0,35  | 0,53  |
| Иные межбюджетные трансферты               | 0,12  | 0,14  | 0,26  | 0,26 | 0,20  | 0,26  | 0,25  | 0,24  | 0,21  |
| ВСЕГО без субвенций                        | 1,66  | 1,64  | 1,52  | 1,45 | 1,48  | 1,57  | 1,62  | 1,59  | 1,57  |
|  | % общего объема расходов федерального бюджета |       |       |      |       |       |       |       |       |
| ВСЕГО                                      | 11,15   | 10,83 | 10,27 | 9,55 | 10,29 | 11,35 | 11,62 | 11,34 | 10,06 |
| Дотации, в т. ч.:                          | 4,57  | 5,22  | 4,17  | 4,00 | 4,62  | 5,28  | 4,92  | 4,61  | 4,46  |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности   | 3,14  | 2,97  | 3,12  | 3,13 | 3,74  | 3,74  | 3,74  | 3,58  | 3,45  |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 1,33  | 2,17  | 0,98  | 0,80 | 0,82  | 1,47  | 1,12  | 0,98  | 0,97  |
| Субсидии                                   | 3,86  | 2,76  | 2,56  | 2,17 | 2,56  | 2,41  | 3,16  | 3,30  | 2,41  |
| Субвенции                                  | 2,05  | 2,08  | 2,15  | 2,04 | 1,99  | 2,13  | 2,09  | 2,05  | 1,97  |
| Иные межбюджетные трансферты               | 0,67  | 0,77  | 1,38  | 1,34 | 1,13  | 1,54  | 1,45  | 1,39  | 1,22  |
| ВСЕГО без субвенций                        | 9,10  | 8,76  | 8,11  | 7,51 | 8,31  | 9,23  | 9,53  | 9,29  | 8,09  |
|  | % общего объема трансфертов                   |       |       |      |       |       |       |       |       |
| Дотации, в т. ч.:                          | 40,9  | 48,2  | 40,6  | 41,9 | 44,9  | 46,5  | 42,4  | 40,6  | 44,4  |
| на выравнивание бюджетной обеспеченности   | 28,1  | 27,4  | 30,4  | 32,8 | 36,4  | 33,0  | 32,2  | 31,5  | 34,3  |
| на обеспечение сбалансированности бюджетов | 12,0  | 20,1  | 9,5   | 8,4  | 7,9   | 13,0  | 9,7   | 8,6   | 9,6   |
| Субсидии                                   | 34,7  | 25,5  | 25,0  | 22,7 | 24,8  | 21,2  | 27,2  | 29,1  | 23,9  |
| Субвенции                                  | 18,4  | 19,2  | 21,0  | 21,3 | 19,3  | 18,7  | 18,0  | 18,0  | 19,6  |
| Иные межбюджетные трансферты               | 6,0   | 7,1   | 13,5  | 14,1 | 11,0  | 13,5  | 12,5  | 12,2  | 12,1  |
| ВСЕГО без субвенций                        | 81,6  | 80,8  | 79,0  | 78,7 | 80,7  | 81,3  | 82,0  | 82,0  | 80,4  |

Источник: [2]

жетных трансфертов. В частности, в отдельные годы за последние десятилетия количество видов уникальных субсидий достигало 200 единиц. В последние два года количество выданных субсидий не превышало 70. Тем не менее в рамках национальных проектов перечень субсидий увеличивается до 90 или даже более, что противоречит политике властей, направленной на их укрупнение [5].

В то же время предлагается перевести часть сумм, направляемых в регионы в форме субсидий из федерального бюджета, в состав дотаций на выравнивание. Последнее целесообразно проводить в первую очередь для субсидий, направляемых в большинство субъектов Российской Федерации и являющихся фактически дополнительной формой выравнивания бюджетной обеспеченности.

В структуре финансовой помощи регионам прогнозируется увеличение доли иных межбюджетных трансфертов с 10,5% в 2018 г. до более чем 12% в 2019 г. Иные межбюджетные трансферты не идут ни на софинансирование расходных обязательств регионов (на это нацелены субсидии), ни на финансовое обеспечение передаваемых полномочий (что является задачей субвенций). В связи с этим представляется целесообразным снижение их объемов с возможным увеличением объема дотаций на выравнивание, доля которых в общем объеме межбюджетных трансфертов сократится с 48,4% в 2018 г. до 42,4% в 2019 г., 40,6% в 2020 г. и 44,4% в 2021 г.

В стране сложилась ситуация, когда большинство регионов являются дотационными. Предпосылок к ее изменению в сторону их финансовой самостоятельности не ожидается. С 2017 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются регионам при условии заключения с Минфином России соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, что помогает отслеживать со стороны федеральных органов исполнительной власти достижение целевых показателей. Однако должные оценки применения данного инструмента пока отсутствуют.

Предполагается, что в 2019 г. дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности получат 72 субъекта Федерации.

Это осуществляется в рамках решения задачи обеспечения межрегиональной инклюзивности, поставленной еще в 2017 г., путем направления средств, полученных от централизации 1 п. п. налога на прибыль организаций в федеральном бюджете, на дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченным регионам с одновременной корректировкой методики, предусматривающей увеличение дотаций наименее обеспеченным регионам.

В свою очередь, выравнивающие дотации в объеме около 200 млрд руб. распределяются в рамках «модельного» бюджета.

Внедрение инструмента «модельного» бюджета является очередным этапом реформирования методики распределения межбюджетных трансфертов в части выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. «Модельный» бюджет рассчитывается Минфином России для всех региональных бюджетов на основе реестров расходных обязательств. Его основным механизмом является определение расчетного объема расходных обязательств исходя из усредненных по стране расходов с применением различных корректирующих коэффициентов. Таким образом, фактически с внедрением «модельного» бюджета произошел откат в методике распределения дотаций от методов «выравнивания по доходам», учитывающим в большей степени индивидуальный для каждого региона характер удорожающих факторов, к «выравниванию по расходам», использующим средние значения. Однако усредняющий характер расчета расходов вызывает ряд вопросов, так как невозможно спрогнозировать, выиграет ли регион от применения новой методики или, наоборот, его отдельные расходные обязательства будут сильно занижены. Изменения «модельного» бюджета на 2019 г. направлены на совершенствование расчетного механизма, хотя они не подразумевают, например, корректировку порядка расчета средней заработной платы.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [6] вопросы развития межбюджетных отношений на среднесрочный период приобретают осо-

бую актуальность в рамках новых задач, поставленных Указом Президента Российской Федерации № 204, в частности, наличием принятых и принимаемых в 2019 г. национальных приоритетов.

Достижение целей большинства национальных проектов с учетом действующего разграничения полномочий между уровнями государственного управления невозможно без участия регионов. Таким образом, финансовое участие регионов в достижении национальных целей и стратегических задач развития чаще всего является решением сверху-вниз. В связи с этим требуется прямое участие Федерации в финансировании поставленных задач, если даже они носят характер региональных или муниципальных полномочий, так как недооценка такого участия регионов может привести к неконтролируемому росту государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга как результат несбалансированности бюджетов практически всех субъектов Российской Федерации. При этом с учетом формирования новой системы трансфертов, в отличие от майских указов 2012 г., реализация положений Указа № 204 не должна привести к возникновению «нефинансируемых мандатов» для региональных бюджетов. На финансирование национальных проектов на 2019 г. бюджетам субъектов Российской Федерации предусматривается порядка 20% межбюджетных трансфертов.

Увеличение объемов финансового обеспечения реализации приоритетных национальных проектов за счет межбюджетных трансфертов можно оценить положительно, поскольку это расходное обязательство Российской Федерации. Кроме того, использование предоставленных средств на соответствующие цели может позволить регионам увеличить темпы экономического роста, в том числе и в рамках отдельных отраслей.

Согласно заключению Комитета Государственной думы по бюджету и налогам на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», всего в 2019 году предусматривается предоставление 160 видов межбюджетных трансфертов на сумму

2095,31 млрд руб., из которых на цели реализации национальных проектов выделяется 59 целевых межбюджетных трансфертов общим объемом 397,6 млрд руб. Из них:

- 7 дотаций в объеме 887,7 млрд руб.;
- 91 субсидия в объеме 569,2 млрд руб., в том числе 41 субсидия в объеме 266,7 млрд руб. на реализацию национальных проектов;
- 30 субвенций в объеме 376,6 млрд руб., в том числе 2 субвенции в объеме 48,7 млрд руб. на реализацию национальных проектов;
- 32 иных межбюджетных трансферта, в том числе 16 трансфертов в объеме 82,2 млрд руб. на реализацию национальных проектов.

Реализация национальных проектов будет проходить в основном за счет средств федерального бюджета. В связи с этим уровень софинансирования целевых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, выделяемых в рамках мероприятий национальных проектов, будет составлять до 99% (для регионов, получающих дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности, — 95–99%, для остальных регионов — 0–95%).

Кроме того, распределение большинства межбюджетных трансфертов на реализацию национальных проектов, а также распределение дотаций на частичную компенсацию расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели отсутствуют при утверждении бюджета, в связи с этим регионы не могут планировать не только свои бюджеты, но и мероприятия национальных проектов по достижению национальных целей.

Из приведенных данных следует, что поставленная в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [6] задача обеспечения распределения федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год всех субсидий и максимального количества иных межбюджетных трансфертов, обеспечение роста количества распределенных субсидий и иных межбюджетных трансфертов на плановый

период решается не в полной мере, а это, в свою очередь, не способствует созданию условий, обеспечивающих предсказуемость и стабильность предоставления межбюджетных трансфертов.

В то же время экспертные оценки показывают, что целый ряд национальных проектов потребует прямого финансового участия субъектов Российской Федерации. Это касается, в частности, национальных проектов «Демография», «Дороги», «Повышение качества городской среды» и др. К тому же в настоящий момент отсутствует механизм предоставления целевых межбюджетных трансфертов, подходящих для финансирования реализации национальных проектов на региональном уровне, поскольку субсидии в существующем варианте являются слишком узконаправленными и не дают возможность обеспечивать достижение более общих целей. Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование системы предоставления межбюджетных трансфертов с более широким использованием блочных (блоковых) грантов и укрупнением (консолидацией) существующих видов субсидий.

Опыт по реализации положений майских указов 2012 г. показывает, что недооценка такого участия регионов может привести к неконтролируемому росту государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга, что наблюдалось в период 2013–2015 гг., когда региональный и муниципальный долг возрос с 1,1 трлн до 2,5 трлн руб., став результатом несбалансированности бюджетов подавляющего большинства субъектов Российской Федерации.

Уроки и оценки проводимых мер по достижению такой сбалансированности, предпринятые с участием федеральных органов исполнительной власти, начиная с 2016 г. показывают необходимость проведения подобных оценок. В частности, у семи субъектов Российской Федерации в 2017 г. государственный долг превысил установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации критерий в 100% от собственных налоговых и неналоговых доходов. У отдельных регионов этот показатель превышал даже 200%. Активные

меры по сдерживанию объемов такого долга включали в себя введение инструмента бюджетных кредитов из федерального бюджета под 0,1% годовых (общая сумма выданных бюджетных кредитов превышает 1 трлн руб.), меры по оптимизации расходов, необходимость заключения соглашений с Минфином России при получении дотаций и субсидий и др. Эти меры привели к сдерживанию роста долга и исправлению ситуации со сбалансированностью, что, в свою очередь, обеспечило адекватность достижения тех целей, которые были поставлены.

Таким образом, для решения задач, поставленных в Указе № 204, предполагается финансовое участие регионов. В этой связи могут быть использованы разные инструменты обеспечения такого участия с учетом нехватки финансовых ресурсов в виде собственных налоговых и неналоговых доходов регионов для покрытия возрастающих расходных обязательств. Данного рода участие может быть обеспечено за счет межбюджетных трансфертов как в форме дотаций, так и в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов, носящих инвестиционный характер или покрывающих текущие нужды. При потенциальном повышении объема дотаций возможно использование новых методик их распределения, связанных, в частности, с возможным пересчетом так называемого модельного бюджета, используемого в качестве инструмента расчета необходимого объема дотаций в регионах с 2017 г.

Следовательно, выполнение регионами этих задач требует ресурсного обеспечения. В связи с этим необходима реализация комплекса мер в сфере межбюджетных отношений:

- проведение переориентации и приоритизации целевых межбюджетных трансфертов с учетом задач и приоритетов Указа № 204 и Стратегии пространственного развития (на основе дифференцированного подхода к направлениям и мерам государственной поддержки различных типов территорий, с учетом экономической специализации субъектов Российской Федерации, выявленными точками роста и инфраструктурными ограничениями);

- повышение уровня софинансирования из федерального бюджета в рамках национальных проектов;
- принятие мер по расширению доходной базы регионов, определение резервов сокращения расходов региональных бюджетов путем изменения разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами;
- пролонгация до 2024 г. решения по централизации в федеральном бюджете доходов от 1% ставки налога на прибыль организаций и норматива зачислений по налогу на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции в целях перераспределения указанных доходов через предоставление дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- поэтапная передача с федерального на региональный уровень акцизов на нефтепродукты с учетом необходимости решения задачи по поддержке транспортной инфраструктуры городских агломераций при установлении нормативов распределения акцизов между регионами;
- рассмотрение вопроса о частичной передаче с федерального на региональный уровень акцизов на крепкий алкоголь с поэтапным переходом в течение пяти лет на распределение по нормативам исходя из объемов розничной продажи алкоголя по данным, отраженным в Единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- расширение практики применения механизма «двух ключей» и предоставление регионам полномочий по установлению налоговых льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу для резидентов особых экономических зон и управляющих компаний особых экономических зон, участников свободной экономической зоны;
- ограничение прав регионов устанавливать для отдельных категорий налогоплательщиков пониженные налоговые ставки по налогу на прибыль организаций с учетом предлагаемых изменений в правила налогообложения при трансфертном ценообразовании.

Стимулирование развития экономического потенциала субъектов Российской Федерации и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов [6] планируется осуществлять по следующим направлениям:

- предоставление субъектам Российской Федерации грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала в объеме по 20 млрд руб. ежегодно;
- предоставление дотаций в целях стимулирования роста налогового потенциала по налогу на прибыль организаций;
- использование стимулирующих механизмов, содержащихся в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе исключение из налогового потенциала налоговых льгот, введение которых обеспечивает бюджеты субъектов Российской Федерации дополнительными налоговыми поступлениями.

Существенными ограничениями для регионов в условиях расширения их полномочий является невозможность введения собственных налогов и сборов, не предусмотренных в явном виде Налоговым кодексом Российской Федерации, а также установления налоговых ставок выше предельного уровня, определенного тем же Налоговым кодексом. Снятие подобных ограничений хотя бы в рамках эксперимента позволило бы получить дополнительные доходы в бюджет, снизив высокую несбалансированность региональных бюджетов.

На практике ранее субъекты Российской Федерации действительно повышали ставки региональных налогов выше предельной ставки, установленной на федеральном уровне. Однако такие действия оспаривались в судебном порядке, и неоднократно данный вопрос доходил до Конституционного суда Российской Федерации. Снятие ограничений в части расширения полномочий регионов по вопросам налогообложения требует существенных изменений в федеральном за-

конодательстве, в том числе внесения изменений в Конституцию Российской Федерации.

В свою очередь, проблематика финансирования полномочий, переданных субъектам Российской Федерации, и оценки необходимости реформирования системы перераспределения полномочий между уровнями власти вызвана наличием дефицита бюджетов большинства субъектов Российской Федерации.

Основными проблемами в сфере разграничения полномочий между федерацией и субъектами федерации являются следующие:

- недостаточно четкое и последовательное распределение полномочий между тремя уровнями власти;
- недостаточное количество полномочий для решения задач территории (в ряде случаев);
- излишнее вмешательство федерального центра в полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- нестабильность федерального регулирования как в отношении расходов, так и в отношении доходов регионального уровня, что является причиной существования нефинансируемых федеральных мандатов;
- нестабильность объема расходных обязательств бюджетов субъектов, возникающая вследствие существования нефинансируемых федеральных мандатов;
- отсутствие нормативно-правового закрепления понятия «нефинансируемый мандат».

Также среди проблем, которые связаны с распределением полномочий между уровнями власти, можно назвать неэффективность работы многочисленных территориальных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Среди предлагаемых решений перечисленных проблем можно выделить следующие:

- инвентаризация полномочий публично-правовых образований;
- оценка целесообразности передачи тех или иных полномочий исполнительным органам территориальных

- подразделениях органов исполнительной власти с учетом принципа субсидиарности;
- корректировка законодательной базы с последующим обеспечением стабильности разграничения расходных обязательств между федеральным и региональным уровнями государственной власти;
- внесение изменений в законодательство Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федеральных ведомств, предусматривающих минимизацию или полное исключение установленных на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), предопределяющих объемы расходов региональных и местных бюджетов на реализацию расходных полномочий [6].

Предложения и рекомендации по перераспределению расходных полномочий между уровнями власти в Российской Федерации касаются как вопросов совершенствования данной системы, так и собственно перераспределения полномочий. При этом предлагается отказаться от практики регулярных внесений изменений в законодательство, связанное с разграничением полномочий. Представляется целесообразным сократить и стабилизировать перечень делегируемых полномочий, передав часть из них на региональный уровень в качестве собственных полномочий субъектов Российской Федерации при сохранении необходимого регулирования со стороны Федерации. В рамках децентрализации возможно также передать на региональный уровень ряд полномочий в сфере лесных отношений. Важным является сокращение контрольно-надзорных функций, выполняемых федеральными органами исполнительной власти. Необходимо также предоставить право органам местного самоуправления заниматься вопросами охраны общественного порядка.

Возможные решения могут включать разделение вопросов местного значения на обязательные и добровольные, что частично предусмотрено Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Реше-

нием первых органы местного самоуправления муниципальных образований должны заниматься всегда. Решением необязательных вопросов местного значения органы местного самоуправления должны заниматься при наличии соответствующей проблемы или потребности со стороны жителей соответствующего муниципального образования. Перечень дополнительных вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, решать которые органы местного самоуправления имеют право, отнести к перечню необязательных вопросов местного значения. Вопросы, которые в настоящее время одновременно являются вопросами местного значения поселений и муниципальных районов, установить в качестве обязательных вопросов местного значения только для поселений или только для муниципальных районов.

Отсутствие достаточных бюджетных ресурсов и невозможность оценить экономическую эффективность от реализации инфраструктурных проектов являются основными причинами низкого уровня развития инфраструктуры.

Оценка эффективности инфраструктурных проектов состоит в соотношении расходов бюджета и будущих доходов, которые появятся в результате реализации соответствующих инфраструктурных проектов. Оценка дополнительных налогов в бюджет региона, полученных в результате реализации инфраструктурных проектов, представляет собой сложную задачу, связанную с комплексной оценкой мультипликативного эффекта от создания объектов инфраструктуры.

Возможности учета будущих налоговых доходов бюджетов при предоставлении финансовой помощи субъектам Российской Федерации крайне ограничены. Ряд федеральных органов исполнительной власти дал негативную оценку подобного рода предложениям, поскольку сложно однозначно увязать будущие налоговые доходы с текущими расходами бюджета на определенной территории. Рисками проектов создания «льготных» зон является недостаточно обоснованное включение отдельных территорий и отдельных налогов в перечень, риски возникновения эффекта «смещения» налоговой базы (возникает не прирост налоговой базы, а ее переток

из других территорий и регионов) или значительного ее сокращения, снижение уровня конкуренции и др.

Важнейшим ограничением применения такой оценки дополнительных доходов в бюджет также является тот факт, что распределение налоговых полномочий и доходов между уровнями бюджетной системы в настоящее время происходит не в пользу субъектов Российской Федерации. Поэтому увеличение экономической базы на территории в основном отражается на доходах федерального, а не регионального бюджета. Соответственно прогнозируемые доходы от строительства объектов транспортной и иной инфраструктуры будут играть небольшую роль для консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Кроме того, принципы бюджетной системы Российской Федерации не позволяют выделять финансовые потоки доходов и расходов бюджета в отдельный независимый счет, что перекладывает риск реализации проекта на весь региональный бюджет.

При этом доходы регионов, даже с учетом межбюджетных трансфертов, поступающих из федерального бюджета, росли ниже уровня инфляции. Фактически лишь в трех регионах (Сахалинской области, Чукотском автономном округе и Ленинградской области) доходы росли быстрее роста индекса потребительских цен, во всех остальных регионах — ниже, а в 12 субъектах Российской Федерации доходы даже в номинальном выражении сокращались.

Таким образом, фактически регионы не имели возможности наращивать расходы, кроме как увеличивая объем государственного долга, что и имело место. Суммарный объем государственного долга регионов увеличился с 1,17 трлн руб. в начале 2012 г. до 2,35 трлн руб. к концу 2015 г., увеличившись за этот период более чем в два раза. Позднее он стабилизировался и даже немного сократился. В конце 2018 г. он составлял более 2,1 трлн руб. Суммарно доля государственного долга регионов по отношению к доходам консолидированных бюджетов регионов выросла с 17 до 25%, поскольку решение задач, поставленных в рамках майских указов от 7 мая 2012 г., потребовало увеличения нефинансируемых мандатов регионов.

Процесс замещения коммерческих кредитов бюджетными не решает проблему перегруженности регионов расходными обязательствами, а лишь затушевывает ее, перенося ее решения на более поздний срок.

Согласно позиции Минфина России, рефинансирование государственного долга региона за счет бюджетных кредитов является краткосрочной антикризисной мерой поддержки регионов со стороны федерального бюджета, а источником долгосрочного финансирования дефицитов региональных и местных бюджетов, который позволит минимизировать привлечение банковских кредитов, называет использование облигаций. По мере улучшения ситуации на долговом рынке «регионы будут стимулироваться к тому, чтобы подавляющая доля их долговых обязательств была бы в форме выпуска ценных бумаг... Регулярное размещение облигаций и своевременное их обслуживание будет способствовать формированию публичной кредитной истории субъекта, постепенно расширит круг инвесторов и уменьшит стоимость заимствований».

Представляется целесообразным в рамках использования дифференцированного подхода использовать классификацию регионов по группам риска, которая будет являться основанием для предъявления к субъектам требований различной степени жесткости. Такая позиция поддерживается Минфином России и предусмотрена проектом новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, субъекты с высоким уровнем долговой устойчивости будут освобождены от необходимости согласования с Минфином России региональных программ заимствований и гарантий. Для регионов со средним и низким уровнем долговой устойчивости такое согласование станет обязательным. Заемщики с низким уровнем долговой устойчивости будут вправе осуществлять рыночные заимствования только для рефинансирования существующего долга. Кроме того, на них будет налагаться обязанность утверждения согласованного с Минфином России плана восстановления платежеспособности.

Аналогичные подходы будут применяться при отнесении муниципальных образований к соответствующим группам

долговой устойчивости с той лишь разницей, что такая оценка будет даваться финансовым органом субъекта.

Однако следует иметь в виду, что по факту именно высокий уровень дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации является ограничением в реализации инфраструктурных проектов.

Низкий уровень собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации определяется существующим распределением доходных полномочий между федерацией и субфедеральными бюджетами. Ожидать, что доходы регионов вырастут, пока не приходится. При этом в качестве основного негативного фактора реализации зарубежных механизмов финансирования инфраструктуры экспертами называется именно низкий уровень собственной налоговой базы регионов и муниципалитетов.

Альтернативными инструментами финансирования инфраструктуры являются самостоятельное финансирование из текущих доходов (в том числе налоговых), финансирование через долговые инструменты, использование инфраструктурных грантов и субсидий федеральных и региональных властей, создание районов повышенного налогообложения.

Решениями существующих проблем должны стать:

- совершенствование системы разграничения расходных полномочий;
- увеличение доходной базы и налоговой автономии регионов и муниципалитетов за счет сокращения федеральных льгот по региональным и местным налогам, а также отмены предельных налоговых ставок по региональным и местным налогам, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации;
- содержательная трансформация системы предоставления межбюджетных трансфертов;
- повышение эффективности системы регулирования бюджетных прав и полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- улучшение качества финансового менеджмента на субфедеральном уровне.

Для совершенствования ныне действующей системы требуется изменить курс государственной политики в следующих направлениях:

- от «ползучей» корректировки региональных и муниципальных полномочий — к их жесткому закреплению на долгосрочный период;
- от финансирования заработной платы и иных текущих расходов региональных и местных бюджетов — к увеличению бюджетных инвестиций;
- от краткосрочного кредитования регионов в банках — к государственным ценным бумагам;
- от субсидий и иных целевых трансфертов — к дотациям;
- от бюджетного кредитования — к увеличению нецелевых трансфертов, необходимых для обеспечения сбалансированности региональных бюджетов;
- от детализации целевых трансфертов — к их консолидации;
- от «ручных» методов финансового управления — к жестким бюджетным ограничениям.

Таким образом, ключевыми изменениями в результате поворота государственной политики станут введение жесткого ограничения на корректировку структуры расходных полномочий публично-правовых образований Российской Федерации, кардинальное увеличение финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов, снижение высокой долговой нагрузки субъектов Российской Федерации, ликвидация диктата отдельных федеральных органов власти по отношению к региональным при предоставлении межбюджетных трансфертов.

## Заключение

Несомненно, современная государственная политика требует совершенствования принципов бюджетного федерализма, так как в его нынешнем виде сложно обеспечить достижение национальных целей, при этом не вызвав несбалансированность бюджетов нижестоящего уровня. К изменениям, способствующим повышению финансовой автономии регионов, следует отнести начавшийся на федеральном уровне процесс консолидации субсидий. Ликвидация отдельных видов целевых межбюджетных трансфертов должна сопровождаться переводом этих сумм в состав дотаций на выравнивание. Однако необходимо иметь в виду, что при софинансировании мероприятий в рамках национальных проектов и приоритетных программ целевая финансовая поддержка регионов должна увеличиваться и вместо консолидации субсидий снова придется расширять перечень наименований трансфертов, так как финансирование национальных проектов обеспечивается за счет точечных субсидий. Это усложняет возможность контролировать достижение более широких и глобальных целей, на реализацию которых направлены данные национальные проекты. Зачастую такого рода дробление финансовой помощи помогает решить текущие задачи и обеспечить краткосрочный социально-экономический эффект, но не ведет к достижению национальных целей.

В связи с этим решения в части разграничения полномочий и межбюджетных отношений включают в себя несколько действий.

Во-первых, корректировку системы межбюджетных трансфертов с целью увеличения их стимулирующей роли, снижения федерального давления на экономическую политику, проводимую региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, более широкое использование блочных (блоковых) грантов и укрупнение (консолидацией) существующих видов субсидий.

Во-вторых, проведение фискальной децентрализации за счет передачи в регионы дополнительных стабильных источников доходов бюджета, связанных с налогообложением физических лиц; ликвидацию института консолидированных групп налогоплательщиков; разумную минимизацию налоговых льгот и исключений из базы налогообложения, установленных федеральным законодательством в отношении налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты.

В-третьих, совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти, предусматривающее передачу на федеральный уровень не связанных с непосредственной деятельностью региональных органов государственной власти, включая осуществление платежей в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования страховых взносов на медицинское страхование неработающего населения; закрепление перечня полномочий, реализуемых субъектами Федерации и муниципальными образованиями, на среднесрочный период; восстановление отдельных полномочий за регионами и муниципалитетами на основе лучшей практики федеративных государств мира, в том числе муниципальной полиции.

Наконец, в-четвертых, оптимизацию структуры расходов региональных и местных бюджетов через пересмотр приоритетов финансирования расходных обязательств и формирование новой долговой политики регионов.

## Список литературы

1. *Климанов В.В., Михайлова А.А.* Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34.
2. Проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». <http://sozd.duma.gov.ru/bill/556362-7>.
3. Заключение на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и проекты федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов / РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. М., 2018.
4. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/34838>.
5. *Климанов В.В., Еремина Д.А., Михайлова А.А.* Анализ баланса финансовых потоков между центром и регионами в Российской Федерации // ЭКО. 2018. № 9. С. 51–62.

*Научное издание*

Заказное издание

Серия «Научные доклады: экономика»

Владимир Викторович Климанов  
Александр Николаевич Дерюгин  
Анна Александровна Михайлова  
Вита Александровна Яговкина

Бюджетный федерализм  
*Финансовое участие регионов  
в достижении национальных целей развития*

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*  
Редактор *Л. Ф. Королева*  
Художник *В. П. Коршунов*  
Оригинал-макет *О. З. Элоев*  
Верстка *Е. В. Немешаевой*

Подписано в печать 17.12.2018. Формат 60×90<sup>1/16</sup>  
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 2,0.  
Тираж 500 экз. Заказ № 1551.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82  
Коммерческий центр — тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02  
[delo@ranepa.ru](mailto:delo@ranepa.ru)  
[www.ranepa.ru](http://www.ranepa.ru)

Отпечатано в типографии РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82