

## Глобальный финансовый кризис и ограничения механизма межбюджетных трансфертов в качестве главного инструмента вертикального бюджетного выравнивания

© 2011 Т.В. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о различных моделях организации межбюджетных отношений. Рассматриваются варианты формирования доходов бюджетов разных уровней, закрепления расходных обязательств, выявляются положительные и отрицательные последствия использования каждой из них в практике межбюджетных отношений. Автор увязывает проблемы неэффективной фискальной политики в условиях финансового кризиса с проблемой вертикального неравенства в бюджетной системе РФ.

*Ключевые слова:* вертикальное бюджетное неравенство, горизонтальное бюджетное неравенство, формирование доходных источников бюджетов органов власти, фискальная автономия субнациональных органов власти, закрепление расходных полномочий по расходам, неэффективность фискальной политики.

Бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения<sup>1</sup>. Предоставление собственных услуг должно быть профинансировано собственным населением из собственных налогов.

Принцип бюджетной автономии предполагает отказ от расщепления налоговых доходов и выведение из бюджетной практики регулирующих доходных источников (налогов). Необходимо, чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов.

При разграничении налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней автор обосновывает следующие принципы:

а) налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий;

б) налоговые полномочия федеральных властей, кроме того, должны быть достаточными для обеспечения возможности регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического, социального и налогового пространства, в том числе за счет выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;

в) налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налого-

вое бремя в другие регионы (муниципалитеты) и осуществлять недобросовестную налоговую конкуренцию;

г) каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передавать) в установленных законодательством страны случаях и порядке свои налоговые полномочия другому уровню власти (без права их дифференциации между властями отдельных территориальных единиц).

При разделении конкретных видов налогов и налоговых полномочий между уровнями власти целесообразно учитывать следующие критерии<sup>2</sup>, утвердившиеся в различных моделях бюджетного федерализма:

- стабильность - чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляются этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность - за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- мобильность налоговой базы - чем выше мобильность налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом, и наоборот;

- равномерность размещения налоговой базы - чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне она должна облагаться налогом, и наоборот;

- социальная справедливость - налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность - сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

Однако несмотря на различные альтернативные схемы распределения налоговых и неналоговых доходов и расходных обязательств, практически всегда возникают вертикальный и (или) горизонтальный дисбаланс в модели бюджетного устройства. Вертикальный дисбаланс появляется в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы<sup>3</sup>. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов или заимствований.

Практически в любой децентрализованной модели бюджетного федерализма необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом нужно избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Не следует вводить систему целевых трансфертов и в отсутствие работающей системы мониторинга и эффективного контроля за их использованием. Это может привести к неэффективному использованию ресурсов и росту коррумпированности субнациональных фискальных властей.

Неадекватное воплощение изложенных выше принципов формирования взаимосвязей между органами власти различных уровней бюджетной системы ставит проблему финансовой стабильности и устойчивости национальных государственных финансов.

Превалирование принципов централизма в межбюджетных отношениях способно обеспечивать финансовую стабильность в смысле способности бюджетной системы функционировать в равновесии без изменения ее структурных связей. Однако следует оговориться, что в этом слу-

чае именно профицит федерального бюджета и высокая доля в его расходах межбюджетных трансфертов являются обязательными условиями обеспечения сбалансированности нижестоящих бюджетов и всей системы государственных финансов в целом.

Что же касается финансовой устойчивости, то она реализуема в условиях превалирования децентрализации во взаимоотношениях между уровнями власти бюджетной системы по поводу распределения расходных обязательств и закрепления доходных источников<sup>4</sup>. Это объясняется тем, что только в данном случае бюджетная система как совокупность ее подсистем способна сохранять текущее (стабильное) состояние при наличии внешних воздействий, поскольку каждый уровень органов власти располагает необходимыми и достаточными условиями своего эффективного функционирования. Это позволяет фискальным властям быть лабильными в решении проблемы сбалансированности при возникновении внешних угроз с опорой не столько на безвозмездную помощь из федерального центра, сколько на собственные экономические и финансовые возможности.

Российские теоретики и практики межбюджетных отношений связывают содержание этой категории, в первую очередь, с такими понятиями, как "взаимодействие", "установление", "регулирование" и т.п., что свидетельствует о процессуальности межбюджетных отношений. В этом случае взаимоотношения между бюджетами различных уровней перестают быть статичными, а модель бюджетного процесса предстает в качестве поэтапной адаптации или балансирования интересов разных уровней власти и управления. В данном контексте ежегодное составление и рассмотрение, принятие и исполнение федерального, региональных и местных бюджетов превращаются в процесс достижения компромиссного договора между ветвями власти, а также между Федерацией и территориальными сообществами.

Бюджетная система в России имеет в основе своего функционирования:

- законодательно закрепленные расходные полномочия разных уровней власти;
- правовое разграничение доходных источников, прежде всего в форме налоговых поступлений;
- механизм вертикального и горизонтального выравнивания бюджетов субнациональных уровней бюджетной системы.

Специфика сочетания принципов централизма и децентрализма в российской системе межбюджетных отношений предопределяет основное

противоречие, заложенное в них: оно связано, с одной стороны, с сильной централизацией в вопросах налоговых полномочий органов власти различных уровней, а с другой - с высокой степенью децентрализации фактических расходов субфедеральных бюджетов. Это противоречие обусловлено тем, что нарушается принцип subsidiarity, в соответствии с которым изначально перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти осуществляется снизу вверх. В российской бюджетной системе процесс делегирования полномочий органам власти был реализован в обратном порядке - сверху вниз, что явилось причиной предрасположенности региональных бюджетов до перечисления межбюджетных трансфертов из центра к дефициту в пределах 50-30 %, а муниципальных - на уровне 70-90 %. В этих цифрах проявляется феномен асимметрии в межбюджетных отношениях в российской бюджетной системе, который и предопределил специфику механизма ее финансовой стабильности. Основными его элементами выступают:

- стабильное формирование профицита федерального бюджета, который превращается в ключевое звено финансовой стабильности бюджетной системы РФ;
- ежегодное планирование и исполнение страховых бюджетных фондов за счет высоких доходов от внешнеэкономической деятельности, обусловленных растущей конъюнктурой на товары российского сырьевого экспорта;
- включение системы межбюджетных трансфертов в постоянно действующий механизм “фи-

нансового выравнивания” в смысле обеспечения субфедеральных уровней власти бюджетными ресурсами, достаточными для осуществления присущих ему функций.

Однако данный механизм финансовой стабильности мог поддерживать равновесие бюджетной системы только при условии благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры для российского экспорта и стабильности в целом национальной и глобальной финансовых систем. В условиях глобального финансового кризиса данный механизм дал “сбой” во всех его структурных элементах: мировые цены на нефть стали падать, ВВП России сократился на 7,7 %, федеральный бюджет стал дефицитным, накопленные страховые бюджетные фонды быстро себя исчерпали, механизм межбюджетных трансфертов перестал выполнять функцию вертикального бюджетного выравнивания.

В табл. 1 приводятся данные, свидетельствующие об изменении сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы в РФ за два кризисных года 2009-2010 гг. Доходы федерального бюджета за I полугодие 2010 г. составили 19,0 % ВВП, что на 1,1 процентного пункта (п.п.) ВВП выше, чем за аналогичный период 2009 г. Расходы федерального бюджета в январе - июне 2010 г. относительно соответствующего периода предыдущего года снизились на 1,2 п.п. ВВП и достигли 20,8 % ВВП. Несмотря на их некоторое снижение по итогам I полугодия 2010 г., данный объем расходов является одним из самых высоких по сравнению с докризисным периодом, когда объем расходов федерального бюджета не превышал 16 % ВВП. В результате раз-

**Таблица 1. Исполнение доходов и расходов бюджетов всех уровней власти в январе - июне 2009-2010 гг.**

Доходы/расходы	Январь-июнь 2010 г.		Январь-июнь 2009 г.		Отклонение, процентных пунктов ВВП
	млрд.руб.	% ВВП	млрд.руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет					
Доходы	3997,9	19,0	3172,2	17,9	+ 1,1
Расходы	4386,2	20,8	3893,9	22,0	- 1,2
Дефицит (-)/ Профицит (+)	- 388,3	-1,8	- 721,7	- 4,1	+ 2,3
Консолидированные бюджеты субъектов РФ					
Доходы	3155,7	15,0	2711,3	15,3	- 0,3
Расходы	2747,6	13,0	2611,7	14,8	- 1,8
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+ 408,1	2,0	+ 99,6	0,5	+1,5
Бюджет расширенного правительства					
Доходы	7603,5		6042,7	34,2	+ 1,9
Расходы	7331,2		6619,7	37,4	- 2,6
Дефицит (-)/ Профицит (+)	+272,3		- 577,9	- 3,2	+ 4,5

Источник. Составлено по данным Министерства финансов РФ, расчетам ИЭПП.

нонаправленного изменения параметров федерального бюджета за 6 мес. текущего года он исполнен с дефицитом в 1,8 % ВВП против 4,1 % ВВП в 2009 г.

Консолидированный бюджет субъектов РФ за январь - июнь 2010 г. также исполнен с профицитом в размере 2,0 % ВВП против 0,5 % ВВП за аналогичный период 2009 г. При том что величина расходов за 6 месяцев 2010 г. снизилась на 1,8 п.п. ВВП, федеральные власти рекомендуют субъектам РФ продолжать придерживаться политики ограничения роста собственных бюджетных расходов.

При анализе объема поступлений доходов в бюджетную систему страны следует учитывать эффект низкой базы в I полугодии 2009 г. Тогда бюджетные поступления находились на низком уровне из-за падения цен на нефть и общего замедления темпов экономического развития. При сравнении поступлений за I полугодие текущего года с их объемом за аналогичный период 2008 г. видно, что текущий объем доходов заметно ниже докризисного. Кроме того, в начале 2009 и 2010 гг. в бюджет был зачислен инвестиционный доход от управления средствами нефтегазовых фондов в размере 275,2 млрд. и 134 млрд. руб., соответственно.

Ожидаемый дефицит федерального бюджета составит в 2011 г. 719,1 млрд. руб., или 1,3% ВВП. Нефтегазовый дефицит бюджета по итогам года оценивается правительством на уровне 11,2 % ВВП (около 12,5 % ВВП в 2010 г.).

Улучшение ситуации в бюджетной сфере нашло свое отражение в предлагаемом в законопроекте снижении верхних пределов внутреннего и внешнего долга: соответственно, с 5148,4 млрд. руб. до 4732,3 млрд. руб. (3219,6 по состоянию на 1 апреля 2011 г.) и с 55,6 млрд. долл. до 43,8 млрд. руб. (38,8 млрд. руб. на 1 апреля 2011 г.).

По итогам 2010 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 329,3 млрд. руб. (0,84 % ВВП). По сравнению с 2008 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета увеличился по отношению к ВВП в 7 раз.

В Российской Федерации, согласно Закону о федеральном бюджете на 2010 г. и на плановый период до 2012 г., насчитывалось свыше 80 различных трансфертов (4 - в подразделе дотаций, 43 - в подразделе субсидий, в том числе федеральные целевые программы и подпрограммы, 21 - в подразделе субвенций и 19 - в подразделе "иные межбюджетные трансферты") (см. табл. 2). По 35 направлениям финансирование составляет менее 1 млрд. руб. Это значит, что для отдельного субъекта Российской Федерации финансирование по ряду направлений может составлять десятки или сотни тысяч рублей. Очевидно, что при целевом характере большинства направлений (субсидии и субвенции) издержки по администрированию данных средств, не го-

**Таблица 2. Трансферты российским регионам из федерального бюджета РФ в 2008-2010 гг. в номинальном выражении**

Трансферты	2008		2009		2010	
	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу	млн. руб.	% к итогу
<b>Трансферты регионам, всего</b>	1 094 680	100	1 480 385	100	1 378 337	100
<i>Дотации</i>	390 398	35,7	578 277	39,1	522 685	37,9
В том числе:						
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	328 648	30	375 485	25,4	396 996	28,8
дотации на меры по обеспечению сбалансированности бюджетов	46 035	4,2	191 886	13,0	105 955	7,7
<i>Субсидии</i>	435 867	39,8	530 073	35,8	411 439	29,9
В том числе:						
субсидии на дорожное хозяйство	101 799	9,3	104 304	7,0	61 437	4,5
субсидии на сельское хозяйство	73 593	6,7	90 641	6,1	87 930	6,4
<i>Субвенции</i>	153 170	14,0	288 440	19,2	378 650	27,5
В том числе:						
субвенции на полномочия в области содействия занятости населения	37 413	3,4	77 414	5,2	87 090	6,3
субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ	0	0,0	45 825	3,1	116 851	8,5
<i>Иные межбюджетные трансферты</i>	115 245	10,5	87 595	5,9	65 562	4,8

Источник. Федеральное казначейство, расчеты автора на базе данных ИЭПП.

воря уже об оценке эффективности осуществляемых расходов, могут превысить выгоды от получаемых средств. Соответственно, необходима систематизация предоставляемых межбюджетных трансфертов, включая четкое соблюдение принципа, согласно которому распределение финансовой помощи должно производиться с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В целом, объем финансовых средств (включая сальдо бюджетных кредитов), переданных из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, сократился в 2010 г. на 4,1 % в номинальном выражении. При этом общий объем федеральных трансфертов снизился на 6,9 % - с 1480,4 млрд. до 1378,3 млрд. руб., а сальдо полученных и погашенных бюджетных кредитов, напротив, выросло на 28,9 % - с 127,5 млрд. до 164,4 млрд. руб. Следует отметить, что объем выделенных в 2010 г. из федерального бюджета кредитов регионам остался практически на уровне 2009 г. (169,8 и 170,0 млрд. руб., соответственно). Заметный рост сальдо произошел за счет существенного снижения объемов погашения бюджетных кредитов со стороны регионов - с 43,2 млрд. руб. в 2009 г. до 5,4 млрд. руб. в 2010 г., что может быть связано с тем, что все большие объемы бюджетных кредитов выдаются федеральным центром на срок более одного года.

Рассмотрим более подробно динамику отдельных типов федеральных трансфертов (см. табл. 2, рисунок).

В номинальном выражении в 2010 г. относительно 2009 г. снизились объемы всех типов трансфертов, за исключением субвенций, объем которых вырос на 33,1 %. В наибольшей степе-

ни сократились иные межбюджетные трансферты (МБТ) (на 25,2 %) и субсидии (на 22,4 %) к уровню 2009 г. Также снизился объем дотаций на 9,6 %. Однако если сравнивать суммы трансфертов, переданных на региональный уровень, с объемами 2008 г., то картина несколько изменится. В целом, общий объем трансфертов в 2010 г. в ценах 2008 г. на 6,4 % больше соответствующей суммы 2008 г. При этом в реальном выражении наблюдается существенное падение иных МБТ (на 51,9 %) и субсидий (на 20,3 %) к уровню 2008 г. В то же время объем субвенций в 2010 г. (в ценах 2008 г.) более чем в 2 раза превышает объемы 2008 г. (рост в реальном выражении на 108,8 %). Выросли также в 2010 г. дотации - рост в реальном выражении на 13,1 % по сравнению с уровнем 2008 г.

Вышеописанная динамика привела к определенным изменениям в структуре трансфертов в 2009–2010 гг. (см. табл. 2). Так, объем дотаций снизился в 2010 г. в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2009 г., главным образом, за счет снижения суммы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов со 191,9 млрд. до 105,9 млрд. руб. В результате доля дотаций на сбалансированность в общей сумме трансфертов уменьшилась с 13,0 до 7,7 %. При этом доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, напротив, выросла с 25,4 до 28,8 %. В целом, данные изменения следует оценить положительно, так как дотации на выравнивание распределяются по наиболее прозрачной методике на основе объективных факторов. Важно отметить, что снижение объемов дотаций на сбалансированность сопровождалось существенным ростом сальдо бюджет-

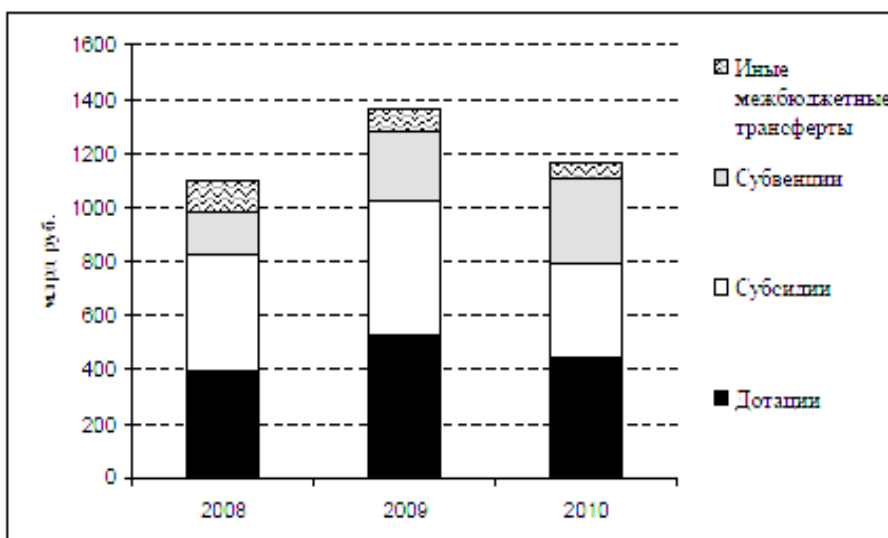


Рис. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2010 гг.

Источник. Федеральное казначейство, база данных ИЭПП.

ных кредитов. Однако, в целом, сумма дотаций на сбалансированность и сальдо бюджетных кредитов все же уменьшилась на 15,4 % в номинальном выражении - с 319,4 млрд. руб. в 2009 г. до 270,3 млрд. руб. в 2010 г. Данное сокращение отражает уже отмеченное выше снижение напряженности в субнациональных финансах в 2010 г. по сравнению с ситуацией 2009 г.

Доля субвенций в общей сумме трансфертов значительно выросла за 2009-2010 гг. с 14,0 % в 2008 г. до 27,5 % в 2010 г. Рост объемов субвенций во многом был обусловлен последовательным увеличением субвенций на осуществление полномочий в области содействия занятости населения из-за роста напряженности на рынке труда и появлением с 2009 г. субвенции на обеспечение жильем ветеранов ВОВ в связи с празднованием 65-летия Победы в Великой Отечественной войне. Именно за счет последнего вида субвенций и произошла большая часть прироста объема субвенций в 2010 г.: субвенция на обеспечение жильем ветеранов ВОВ выросла с 45,8 до 116,9 млрд. руб., составив более 30 % всей суммы субвенций в 2010 г. Также можно отметить увеличение в 2010 г. субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан на 17,8 % - с 84,8 до 99,9 млрд. руб.

Доля субсидий в общей сумме трансфертов последовательно снижалась в 2009-2010 гг. - с 39,8 % в 2008 г. до 35,8 % в 2009 г., а в 2010 г. этот показатель составил лишь 29,9 %. Существенное сокращение сумм субсидий в 2010 г. во многом связано с заметным сокращением объемов софинансирования со стороны федерального бюджета в рамках федеральных целевых программ (ФЦП) и бюджетных инвестиций, не включенных в ФЦП.

В целом, говоря об основных параметрах трансфертов из федерального бюджета в 2010 г., можно отметить следующее. В 2010 г. продолжились тенденции, наметившиеся в 2009 г.: увеличение доли субвенций и уменьшение доли субсидий и иных межбюджетных трансфертов в общей сумме трансфертов из федерального бюджета. Суммарный объем дотаций на сбалансированность и бюджетных кредитов, хотя и сократился в 2010 г., все же значительно превысил уровень 2008 г. Во многом это связано с сохранением определенной напряженности с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ. Положительной тенденцией 2010 г. стало увеличение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме трансфертов из федерального бюджета.

В условиях финансового и экономического кризиса и уменьшения поступлений собствен-

ных доходов региональных бюджетов субъекты Российской Федерации существенно сократили свои первоначальные проекты региональных бюджетов в течение 2009-2011 гг. Объемы бюджетных обязательств, которые несут бюджеты субъектов РФ и бюджеты муниципальных образований, зачастую существенно превосходят объемы поступивших в бюджеты доходов. В результате возросла напряженность в исполнении бюджетов, заметно повысился риск того, что региональные бюджеты не справятся с выполнением своих бюджетных обязательств. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств проблема несбалансированности бюджетов усиливается.

Трудное положение усугубляется тем, что стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку уже с ноября 2008 г. поступления от взимания этого налога существенно сократились, а возможность воздействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на поступление этого налога фактически отсутствует.

Условия, когда финансово-экономическое прогнозирование становится весьма затруднительным, заставляют пересмотреть формат бюджетного прогнозирования и вернуться к однолетнему бюджету, сохраняя при этом среднесрочное планирование. Субъекты Российской Федерации также стоят перед выбором: сохранить неизменным трудно реализуемый трехлетний бюджет; вернуться к годовому бюджету и не утверждать законом о бюджете бюджетные параметры на три года; сохранить трехлетний бюджет и утверждать законом проектировки по субъектам бюджетного планирования и по разделам функциональной классификации.

В результате по сравнению с плановыми показателями одна треть региональных бюджетов не смогла профинансировать даже содержание социальной сети, вторая треть - инвестиционные расходы, а оставшаяся треть смогла профинансировать их в половинном объеме от уровня 2008 г. Особенно пострадали регионы-доноры, которые превратились в дотационные, усугубив проблему вертикального бюджетного неравновесия в российской бюджетной системе.

Что касается среднесрочных прогнозов, то в их основе также заложена ориентация на механизм финансовой стабильности: ожидание высоких цен на нефть, стремление к сбалансированности федерального бюджета и стабилизации темпов роста ВВП в стране. Именно в этой связи, несмотря на ожидаемый в краткосрочной перспективе профицит федерального бюджета и низкий уровень государственного долга, параметры нового среднесрочного бюджета на 2012-2014 гг. вызывают опасения относительно *долгосрочной* устойчивости государственных финансов России. Вскоре после принятия 13 мая 2011 г. поправок в Закон о федеральном бюджете на 2011 г. правительство объявило основные направления бюджетной политики на 2012-2014 гг., которые были скорректированы уже в начале сентября 2011. Новые бюджетные параметры свидетельствуют о том, что правительство *de facto* откладывает намеченную ранее консолидацию, по крайней мере, в ближайшие два года. В проекте нового среднесрочного бюджета дефицит консолидированного бюджета и, особенно важно, нефтегазовый дефицит будут заметно снижаться только в 2014 г. Это означает, что широко обсуждаемое принятие формального «жесткого» бюджетного правила (как, например, правило постоянного дохода) также откладывается. Причем есть вероятность того, что в условиях дополнительного давления на увеличение расходов правительство может принять промежуточное «гибкое» бюджетное правило, устанавливающее цену отсечения для нефти, выше которой все нефтяные доходы будут поступать в нефтяные фонды, а дефицит при этом будет финансироваться за счет внутренних или внешних заимствований.

В данных условиях невозможно говорить о целостном механизме финансовой устойчивости в силу того, что она нацелена на реализацию,

главным образом, фискальных функций государства. Примером тому является недооценка фискальными органами власти опасности наращивания финансовой асимметрии регионов. Вместе с тем целостная система формирования и поддержания сбалансированности на субфедеральных уровнях бюджетной системы РФ только начала формироваться накануне кризиса, и ее структура не была дополнена широким набором схем вертикального бюджетного выравнивания с ориентацией преимущественно на региональный и местный уровни бюджетной системы. Министерство финансов РФ только приступило к созданию кодекса лучшей практики в организации межбюджетных отношений и повышении качества управления региональными и муниципальными финансами, который должен был содержать подробное описание методик распределения межбюджетных трансфертов с соответствующим набором общих схем распределения межбюджетных трансфертов. Однако финансовый кризис поставил на повестку дня необходимость переориентации элементов механизма финансовой стабильности на инструменты финансовой устойчивости. Последнее является наиболее значимым сценарием укрепления сбалансированности бюджетной системы в условиях нестабильной внешней среды, связанной с кризисными явлениями на глобальном экономическом пространстве.

<sup>1</sup> Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // J. of Political Economy. October 1956. □ 64. P. 416-424.

<sup>2</sup> Musgrave R. The Theory of Public Finance. N.Y., 2009.

<sup>3</sup> Oates W. Fiscal Federalism. N. Y., 1972.

<sup>4</sup> ACIR. Governmental Functions and Process: Local and Areawide. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A45. Washington, D.C., 2001.

Поступила в редакцию 07.08.2011 г.