

Межбюджетные отношения

ПРОБЛЕМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДОТАЦИЙ СУБЪЕКТАМ РФ

Анна ЗОЛОТАРЕВА

Анна Борисовна Золотарева —
кандидат юридических наук,
заместитель заведующего лабораторией
исследований бюджетной политики
Института прикладных экономических исследований,
РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 84);
руководитель научного направления «Правовые исследования»,
Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара
(РФ, 125009, Москва, Газетный пер., 3–5, стр. 1).
E-mail: zolot@iep.ru

Аннотация

В статье рассматривается эволюция законодательства, регулирующего условия предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности российским регионам, а также практика заключения соглашений о предоставлении таких дотаций между Министерством финансов Российской Федерации и ее субъектами. Автор приходит к выводу о постоянном ужесточении условий предоставления дотаций регионам и обосновывает мнение, что предъявление требования заключить соглашения с Минфином в качестве условия предоставления дотаций регионам, не относящимся к числу высокودотационных, не соответствует принципу самостоятельности бюджетов и фактически означает переход к прямому федеральному управлению бюджетами абсолютного большинства субъектов Федерации. В условиях, когда большая часть расходов субъектов Федерации по предметам совместного ведения предопределена федеральным законодательством, дотации, по мнению автора, неправомерно рассматривать в качестве нецелевой финансовой помощи, предоставление которой может зависеть от усмотрения федеральных властей. К числу недостатков института соглашений с Минфином о предоставлении дотаций регионам в статье отнесены также отсутствие четкой законодательной регламентации условий таких соглашений, предъявление региональным властям нереалистичных требований и объективная невозможность установить эффективные механизмы информсента таких соглашений, так как лишение регионов права на получение дотаций или существенное сокращение их объема создает угрозу невыполнения обязательств регионов перед населением и бюджетополучателями. По результатам анализа сделан вывод о целесообразности отказа от практики заключения соглашений с Минфином как условия предоставления дотаций всем регионам или существенного смягчения условий таких соглашений. Одновременно предложены альтернативные инструменты влияния Федерации на финансовую политику субъектов РФ в целях оздоровления их бюджетов.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, дотации, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, условия предоставления дотаций, соглашения о предоставлении дотаций.

JEL: H7, H77.

Введение

Основными формами межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ традиционно являются субвенции, субсидии и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Хотя в последние годы появились иные формы межбюджетных трансфертов, в том числе дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и иные цели, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности по-прежнему составляют преобладающую долю общего объема дотаций (в 2020 году — 78%¹).

Принципиальное различие между этими формами трансфертов заключается в степени определенности их целевого назначения и уровне контроля Федерации за их расходованием. Наиболее узкое целевое назначение имеют субвенции: поскольку они предназначены для финансового обеспечения расходных обязательств Федерации, регионам может передаваться только их исполнение, но не регулирование. А потому получение субвенций обусловлено соблюдением федеральных нормативных актов, определяющих порядок осуществления и нормативы финансирования соответствующих расходов.

Субсидии также имеют строгое целевое назначение: они могут расходоваться на финансирование лишь тех полномочий по предметам ведения субъектов РФ или предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, на которые предоставлены. Причем субсидии на софинансирование каждого полномочия выделяются в федеральном бюджете отдельной строкой и контролируются обособленно. Однако в отличие от субвенций применительно к субсидиям регионы вправе самостоятельно регулировать порядок осуществления соответствующих расходов в пределах, очерченных федеральным законодательством. Еще одно отличие субсидий от субвенций состоит в том, что обязательным условием их предоставления является софинансирование из регионального бюджета расходных полномочий, на выполнение которых они предоставлены (абз. 3 ч. 3 ст. 132 Бюджетного кодекса).

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (далее — дотации) теоретически не имеют определенного целевого назначения, то есть могут расходоваться на финансирование любых вопросов, отнесенных Конституцией и федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к совместному ведению Федерации и ее субъектов или к полномочиям субъектов РФ. Их основная цель — сглаживание диспропор-

¹ Расчеты автора по Федеральному закону от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

ций в уровне бюджетной обеспеченности различных регионов, то есть в доходах, которыми они располагают для самостоятельного решения вопросов, находящихся в их компетенции. С учетом такого назначения дотаций их предоставление исходно сопровождалось минимальными условиями. Все дотационные регионы были обязаны осуществлять кассовое исполнение бюджета через Федеральное казначейство. Кроме того, им запрещалось ставить региональных государственных служащих в лучшие условия оплаты труда по сравнению с федеральными, а также предоставлять бюджетные кредиты и государственные гарантии в размере, превышающем соответственно 3 и 5% расходов бюджета². Причем последние два условия впоследствии были отменены, да и вообще из всех перечисленных условий предоставления дотаций на практике строго соблюдалось только первое, поскольку Бюджетный кодекс не предусматривал санкций за их невыполнение.

С 2005 года ужесточены правила предоставления дотаций регионам, в бюджетах которых доля дотаций в двух из трех последних лет превышала 50% общего объема собственных доходов (далее будем именовать их высокодотационными, хотя в законодательстве этот термин не используется)³. Критерии отнесения регионов к высокодотационным в законодательстве неоднократно менялись, но их число обычно не превышало десяти, причем большинство из них сохраняло этот статус на протяжении всего рассматриваемого периода. Таким регионам дотации предоставлялись при условии подписания и соблюдения условий соглашений с Минфином о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета. Условия таких соглашений определялись постановлениями правительства и нормативными актами Минфина⁴ и могли предусматривать, в частности, меры:

² Ч. 1 и 2 ст. 134 БК в редакции до принятия Федерального закона от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

³ Ч. 3 ст. 130 БК в редакции Федерального закона № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации...».

⁴ См., в частности, постановления Правительства РФ от 21.03.2005 № 149 «О порядке заключения соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации», а также осуществления контроля за их исполнением» и от 31.12.2009 № 1181 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”», приказы Минфина от 31.10.2007 № 675 «Об утверждении порядка подписания соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации» и от 29.12.2014 № 544 «О заключении соглашений между Министерством финансов Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации».

- по сокращению задолженности по уплате налогов;
- по оптимизации налоговых льгот на основе анализа их эффективности и уровня налоговых ставок;
- по увеличению объема неналоговых доходов бюджета субъекта РФ;
- по урегулированию (сокращению) задолженности по долговым обязательствам;
- по оптимизации расходов, в том числе на содержание работников бюджетной сферы и органов государственной власти субъекта РФ.

Минфин в случае невыполнения высокодотационным регионом условий соглашения наделялся правом приостановить предоставление ему дотаций и кредитов, хотя на практике, несмотря на систематическое невыполнение некоторыми высокодотационными регионами отдельных условий соглашений⁵, применить такие санкции (то есть лишить региональный бюджет столь значительной доли доходов) было, конечно, невозможно.

Наконец, с 2017 года обязанность заключать с Минфином соглашения, предусматривающие «меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов», распространили на все дотационные регионы⁶, доля которых в России на протяжении последних лет никогда не была менее 80%. Условия таких соглашений регулируются постановлениями правительства и периодически пересматриваются, хотя в базовой части аналогичны условиям соглашений с высокодотационными регионами. Вместе с тем, как будет показано далее, регионам, относящимся к числу высокодотационных, по-прежнему предъявляются более жесткие условия получения дотаций по сравнению с остальными. Другой законодательной новацией, вступившей в силу с 2017 года, является выделение еще одной категории регионов, которые при заключении соглашений о предоставлении дотаций фактически приравнены к высокодотационным, — регионов с высоким уровнем долговой нагрузки. Первоначально к таким регионам были отнесены те, у которых общий объем долговых обязательств превышал 75% доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений⁷. Впоследствии эту долю снизили до

⁵ Результаты мониторинга финансового положения и качества управления региональными финансами. https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/analysis/.

⁶ См. п. 10 ст. 131 БК в редакции Федерального закона от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

⁷ Подп. «в» п. 1 ч. 8 Постановления Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

70% суммы доходов⁸. Но и в 2016 году, когда правительство приняло это постановление, регионов с высокой долговой нагрузкой насчитывалось 33 (около 40% общего числа регионов).

Анализ условий предоставления регионам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности

Сколь бы благими ни были цели федерального законодателя при распространении на все дотационные регионы требования заключать с Минфином соглашения, предусматривающие «меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов», это решение трудно признать справедливым и соответствующим принципу самостоятельности бюджетов, закрепленному в ст. 31 БК РФ, по ряду причин.

Во-первых, потому что сама принадлежность региона к числу дотационных почти не зависит от региональных властей. Дотационность региона обусловлена главным образом исторически сложившимся уровнем его социально-экономического развития, а также распределением налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, которое определяется решением федеральных властей [Зубаревич, 2009]. Причем последний фактор является более весомым, поскольку Федерация может перераспределить налоговые поступления таким образом, что даже самые экономически развитые регионы окажутся дотационными.

Во-вторых, представление о дотациях как о нецелевой финансовой помощи не вполне соответствует действительности. Хотя при выделении дотаций цели их расходования не называются, они почти полностью предопределены федеральным законодательством, которое регулирует, по различным оценкам, от 80⁹ до 95%¹⁰ расходов субъектов РФ по предметам совместного ведения.

Таким образом, и до введения обязательных соглашений с федеральным Минфином субъекты РФ были вынуждены направлять львиную долю дотаций на цели, определенные Федерацией, и почти не имели ресурсов, которыми могли бы распоряжаться по собственному усмотрению. Более того, с 2017 года Федерация претендует на регулирование не только содержания расходных обязательств, но и объема расходов по предметам совместного ведения и предметам ведения субъектов РФ путем применения понижающих коэффициентов к суммам дотаций регионам, фактические расходы которых на исполнение тех или иных полно-

⁸ Подп. «г» п. 1 Приложения № 1 к Постановлению Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950.

⁹ Межбюджетные отношения: новые задачи и новые подходы. Интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина Л. А. Ерошкиной // Финансы. 2018. № 7. С. 3–10.

¹⁰ Могилевская А. Медведев рассказал о мерах по спасению региональных бюджетов // РБК. 2017. 28 февраля. http://www.rbc.ru/economics/28/02/2017/58b591df9a794754aae57f4?from=on_subject.

мочий превышают так называемый расчетный объем расходных обязательств, определяемый по формулам, установленным Правительством РФ¹¹. Речь, в сущности, идет о применении финансовых санкций к регионам, бюджеты которых отклоняются от так называемого модельного бюджета. По мнению автора настоящей статьи, эта практика противоречит федеральному законодательству. Во-первых, потому что, согласно ст. 26.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», полномочия по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются органами власти субъектов РФ самостоятельно¹². Во-вторых, потому что при расчете параметров модельного бюджета по так называемым первоочередным расходным обязательствам субъекта РФ (то есть расходным обязательствам по предметам совместного ведения, вытекающим из федеральных законов) за основу обычно принимается средний объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на осуществление соответствующих полномочий «без учета пяти максимальных и десяти минимальных значений». Между тем во многих, если не в большинстве регионов «первоочередные расходные обязательства» недофинансируются [Андряков, 2017; Дерюгин, Соколов, 2018; 2019; Золотарева, 2020]. Это означает, что использование среднерегionalных показателей расходов в качестве показателей модельного бюджета легализует практику недофинансирования соответствующих расходных обязательств.

Принимая во внимание изложенное, следует признать, что дотации, по сути, являются разновидностью целевой помощи и отличаются от субсидий или субвенций лишь тем, что за их использованием наблюдает не Федеральное казначейство, а прокуратура и прочие федеральные органы, и предметом такого контроля являются не кассовые расходы бюджета, а выполнение требований федерального законодательства, регулирующего объем и порядок осуществления расходов по предметам совместного ведения. Как представляется, надлежащее исполнение регионом расходных обязательств по предметам совместного ведения и должно быть единственным предметом контроля при выделении дотаций. Бо-

¹¹ Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 № 1505 «О внесении изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

¹² Необходимо оговориться, что ч. 4 ст. 26.3 указанного закона запрещает также включение в федеральные законы, регулирующие осуществление субъектами РФ полномочий по предметам совместного ведения, финансируемым субъектами РФ самостоятельно, «положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий». Но нарушение этого принципа носит столь массовый характер, что апеллировать к нему стало бессмысленно.

лее того, выдвижение Федерацией в качестве условия их предоставления каких-либо требований, не связанных с соблюдением федерального законодательства по предметам совместного ведения, ослабляет императивность требования о соблюдении этого законодательства. В нормативных актах Правительства РФ, регулирующих порядок заключения и условия соглашений, которые дотационные регионы обязаны подписывать с Минфином, неизменно присутствует норма о праве высшего должностного лица субъекта РФ отказаться от заключения соглашения в случае одновременного отказа от получения дотации¹³. С одной стороны, эта норма выглядит демократично. Но с другой — для большинства регионов отказ от получения дотации фактически равносителен невыполнению расходных обязательств по предметам совместного ведения. Может ли Федерация допускать такой отказ?!

Есть и другой аспект проблемы: любое соглашение имеет смысл лишь в том случае, если его исполнение обеспечено санкциями. Но санкции, которые могут применяться за неисполнение соглашений о предоставлении дотаций, заведомо крайне ограничены. Наиболее действенной из них могло бы стать сокращение объема дотаций. Но вправе ли Федерация за упущения, допущенные региональными властями при выполнении соглашения, лишить региональный бюджет средств, необходимых для исполнения обязательств перед населением? Очевидно, федеральное правительство склоняется к отрицательному ответу, поскольку финансовые санкции, которые могут применяться к регионам за невыполнение соглашений, с самого начала не были значительными и с течением времени смягчались. Например, согласно первоначальной редакции постановления Правительства РФ о соглашениях о предоставлении дотаций, действовавшей в 2017 году¹⁴, нарушение любых их условий должно было влечь сокращение дотации на следующий год на 5%. Однако эти санкции фактически не применялись¹⁵, поскольку в 2017 году двадцать восемь регионов не выполнили обязательств по достижению показателей экономи-

¹³ См., например, п. 1 Постановления Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».

¹⁴ П. 5 Постановления Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

¹⁵ Официальные данные о применении санкций за неисполнение условий соглашений на 2017 год отсутствуют, однако вывод о том, что санкции не применялись на практике, следует из того, что, хотя в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506 они подлежали применению в 2018 году, но в конце декабря 2018-го Постановлением Правительства РФ от 15.12.2018 № 1566 санкции были изменены.

ческого развития и двенадцать регионов — по достижению иных показателей, предусмотренных такими соглашениями¹⁶. Низкому уровню исполнения соглашений удивляться не приходится, принимая во внимание, что среди показателей экономического развития, которых должны были достичь дотационные регионы, фигурировали, в частности:

- увеличение объема инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) за 2017 год по сравнению с 2016-м;
- повышение доли среднесписочной численности работников, занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения в 2017 году по сравнению с 2016-м;
- снижение численности безработных в 2017 году по сравнению с 2016-м¹⁷.

Заметим, что в тексте постановления не были установлены минимальные значения роста указанных показателей. Таким образом, самый ничтожный их рост, вызванный объективными факторами, обеспечил бы выполнение требований соглашения. Тем не менее более трети дотационных регионов не смогли выполнить даже эти скромные требования, поскольку улучшение названных экономических показателей в принципе слабо зависит от усилий региональных властей и во всяком случае недостижимо в краткосрочном периоде и в отсутствие серьезных бюджетных вложений. Очевидно, сознавая этот факт, в конце 2018 года правительство внесло изменения в текст постановления от 27 декабря 2016 года № 1506, задним числом ограничив перечень тех нарушений условий соглашений о предоставлении дотаций на 2017 год, за которые применяются санкции, и смягчив последние¹⁸.

В настоящее время санкции за невыполнение получателями дотаций обязательств, предусмотренных соглашениями, не превышают 1% объема дотации на очередной год, но не более 1% налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ в отчетном году¹⁹. (Исключением из этого правила является п. 7 Постановления Правительства РФ № 1950, согласно которому объем дотации на 2021 год может быть сокращен на 10% в случае несвое-

¹⁶ Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2017 год. https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance/?id_65=124851-rezultaty_otsenki_kachestva_upravleniya_regionalnymi_finansami_za_2017_god.

¹⁷ Подп. «д» п. 1 Приложения 1 к Постановлению Правительства РФ от 27.12.2016 № 1506.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 15.12.2018 № 1566 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1506».

¹⁹ П. 5 Постановления Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950.

временного подписания соглашения высшим должностным лицом субъекта РФ, но вряд ли столь серьезные санкции за просрочку подписания соглашений будут применяться на практике.) От требований по достижению показателей экономического развития субъекта РФ отказались совсем, хотя выполнение некоторых других условий соглашений также малореалистично. Это замечание относится прежде всего к требованию обеспечить рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ по сравнению с предыдущим годом²⁰. На первый взгляд, такое требование не кажется сложновыполнимым, с учетом того, что (1) для этого показателя также не установлено минимально необходимое значение и (2) в число обязательных условий соглашения входят обязательства субъекта РФ по проведению оценки эффективности региональных налоговых льгот (пониженных налоговых ставок) и отмене льгот, признанных неэффективными по итогам такой оценки, которая должна проводиться по утвержденной федеральным правительством методике. Однако оценка эффективности региональных налоговых льгот (хотя и в отсутствие единой методики такой оценки) и их оптимизация входили в число обязательных требований еще первых соглашений, заключенных с высокодотационными регионами, а для регионов, не относящихся к высокодотационным, такая оценка и оптимизация осуществлялись в рамках мониторинга качества управления региональными финансами, проводимого Минфином с 2005 года²¹. Таким образом, к настоящему моменту большинство регионов уже провели сокращение неэффективных налоговых льгот, и дальнейшее повышение налоговых доходов возможно преимущественно за счет экономического роста. Однако обеспечение экономического роста относится к числу наиболее амбициозных целей, которые не всегда достигаются и на государственном уровне [Дробышевский и др., 2018; Мау, 2017]. Справедливо ли на этом фоне из года в год требовать от регионов обеспечить рост бюджетных доходов, а тем более — применять санкции за невыполнение этого требования? И хотя прямой санкции за это в виде сокращения объема дотаций в соглашениях сейчас нет, такая санкция применяется к субъектам РФ, у которых в течение двух из трех последних лет прогнозные доходы превышают фактические более чем на 10%. Между тем сама Федерация подталкивает регионы к завышению прогнозных показателей доходов, требуя их постоянного роста.

В рамках упомянутого мониторинга качества управления региональными финансами, проводимого Минфином с 2005 года,

²⁰ Подп. «в» п. 1 Приложения 1 к Постановлению Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950.

²¹ Мониторинг введен Программой развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной Постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584.

достижения регионов оцениваются по шести группам критериев, в число которых входят индикаторы, характеризующие качество бюджетного планирования, исполнения бюджета и управления долговыми обязательствами; финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями; качество управления государственной собственностью и оказания государственных услуг и степень прозрачности бюджетного процесса²². С 2009 года результаты мониторинга ежегодно публикуются на официальном сайте Министерства финансов России. Хотя состав критериев, входящих в перечисленные группы, за десять лет менялся, примерно половина из них наблюдалась на протяжении всего рассматриваемого периода, причем большая часть последних в среднем по субъектам Федерации демонстрировала положительную динамику. Так, из двадцати одного критерия, имеющего количественную оценку, которые отслеживались до и после 2017 года, двенадцать улучшились, семь не продемонстрировали линейных изменений и только два ухудшились²³. Но главный вывод из анализа данных мониторинга региональных финансов заключается в том, что из двенадцати показателей, которые за рассматриваемый период улучшились, нет ни одного, который бы улучшился только с 2017 года, когда было введено в практику заключение соглашений о предоставлении дотаций со всеми регионами. Во всех случаях улучшение наблюдаемых в рамках мониторинга показателей началось за несколько лет до введения этой практики. Более того, в отдельных случаях после 2017 года показатели даже ухудшились по сравнению с периодом, когда соглашения со всеми дотационными регионами не заключались²⁴. Из этого следует, что сам по себе факт осуществления мониторинга оказал положительное влияние на качество управления региональными финансами (при допущении, что избранные Минфином критерии это качество адекватно отражают).

Следующий вывод заключается в том, что соглашения об условиях предоставления дотаций являются не единственным способом воздействия на органы власти регионов. Значимых результатов можно достичь и в отсутствие соглашений, подталкивая региональные власти двигаться в желательном для Федерации на-

²² См. приказы Минфина от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

²³ Анализ данных мониторинга региональных финансов автор планирует посвятить отдельную статью.

²⁴ Например, в 2018 году по сравнению с 2016-м несколько ухудшился показатель «удельный вес государственных учреждений субъекта РФ, выполнивших государственное задание на 100%, в общем количестве государственных учреждений субъекта РФ, которым установлены государственные задания».

правлении посредством задания и отслеживания системы целевых показателей, при том неременном условии, что достижение этих показателей, во-первых, посылно для региональных властей, а во-вторых, не противоречит их интересам. Однако, как было показано выше, первое условие в отношении соглашений о предоставлении дотаций не всегда выполняется. Не вполне выполняется и второе, так как другим важнейшим условием соглашений о предоставлении дотаций является соблюдение установленных Правительством РФ нормативов расходов на содержание органов государственной власти субъекта РФ, в том числе за счет отказа от увеличения численности и оплаты труда региональных государственных служащих темпами, превышающими рост соответствующих показателей на федеральном уровне. Но в отличие от показателей, достижение которых слабо зависит от усилий региональных властей, выполнение показателей, противоречащих интересам последних, теоретически можно обеспечить с помощью санкций.

Поэтому вернемся к вопросу о санкциях, которыми обеспечивается исполнение соглашений с получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Помимо угрозы сокращения объема дотации на следующий год (каковая санкция применяется только за необеспечение роста налоговых и неналоговых доходов, а также за несоблюдение нормативов расходов на содержание органов государственной власти субъектами РФ, в бюджетах которых доля дотаций в течение двух из трех последних лет превышала 10% объема собственных доходов) исполнение соглашений обеспечивается санкциями к должностным лицам субъектов РФ. Согласно п. 5 Постановления Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950 и п. 6 Приложения 1 к этому постановлению высшие должностные лица субъектов РФ (за исключением субъектов, к которым за невыполнение условий соглашений могут применяться санкции в виде сокращения дотаций) обязаны применять «меры дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством РФ» к должностным лицам, чьи действия или бездействие привели к нарушению предусмотренных соглашением обязательств по обеспечению роста доходов бюджета, по соблюдению нормативов расходов на содержание органов государственной власти и других обязательств, предусмотренных соглашением. Отсылая к законодательству РФ, данная формулировка, как представляется, этому законодательству не вполне соответствует.

Прежде всего это касается дисциплинарной ответственности за такие виды нарушений соглашения, как необеспечение роста доходов консолидированного бюджета региона или необеспечение «фактического уровня возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг» с приростом к уровню

прошлого года (последнее условие включается только в соглашения с высокодотационными регионами). Оба эти условия, по сути, представляют собой показатели результативности деятельности органов власти регионов.

Между тем согласно ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» дисциплинарные взыскания могут применяться «за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей». Согласно ч. 3 ст. 23 и ст. 24 того же закона служебные (или, как они иначе именуются, должностные) обязанности гражданского служащего устанавливаются служебным контрактом и должностным регламентом. Согласно ч. 2 ст. 47 того же закона в должностной регламент включаются, в частности:

- *должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей* в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Из системного толкования приведенных норм закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, что понятия «должностные обязанности» и «показатели эффективности и результативности профессиональной деятельности гражданского служащего» — принципиально разные правовые категории. Понятие «ответственность» употребляется только применительно к должностным обязанностям, но не к показателям эффективности и результативности деятельности гражданского служащего. Согласно п. 4 ч. 4 ст. 24 того же закона показатели результативности деятельности гражданского служащего могут влиять только на оплату его труда, точнее — обуславливать или исключать право на стимулирующие выплаты. Однако лишение права на стимулирующие выплаты не относится к числу дисциплинарных взысканий, перечисленных в ст. 57 этого закона, поскольку недостижение показателей результативности не рассматривается в качестве дисциплинарного проступка. И это совершенно логично, так как показатели эффективности и результативности деятельности госорганов и их служащих (во всяком случае показатели, характеризующие ее конечный социально значимый результат) во многом определяются от них не зависящими внешними факторами [Добролюбова и др., 2018].

Таким образом, госслужащего можно привлечь к дисциплинарной ответственности за несовершение действий, входящих в круг его должностных обязанностей, или за совершение действий, не входящих в круг его должностных обязанностей, но нельзя привлечь к ответственности за действия, входящие в круг его должностных обязанностей, которые не привели к определенному результату. А из этого вытекает, что возложение Правительством РФ на глав регионов обязанности привлекать к дисциплинарной ответственности должностных лиц, которые не обеспечили роста доходов регионального бюджета или определенного уровня возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг, не соответствует законодательству.

Сложнее вопрос о допустимости привлечения должностных лиц регионов к дисциплинарной ответственности за несоблюдение требований бюджетного законодательства РФ, предусматривающих, в частности, нормативы расходов на содержание органов государственной власти, предельные значения дефицита, госдолга или объема заимствований субъекта РФ и т. п. Поскольку соблюдение федерального бюджетного законодательства входит в круг должностных обязанностей руководителей региональных финансовых органов, применение дисциплинарной ответственности за его несоблюдение оправдано. Однако руководители региональных финансовых органов могут отвечать лишь за показатели, фигурирующие в проекте бюджета на момент его представления в высший исполнительный орган власти субъекта РФ. Причем даже в этой ситуации вина руководителя регионального финансового органа в нарушении федеральных нормативов неочевидна, например в случае, если такое нарушение обусловлено решениями главы региона или региональным законом. Тем меньше оснований привлекать руководителей региональных финансовых органов к ответственности за параметры утвержденного закона о бюджете, который принимается представительным органом.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что санкции за невыполнение условий соглашений о предоставлении дотаций юридически сомнительны и практически малоэффективны. На этом фоне вполне закономерно, что большое количество регионов нарушают соглашения. Как уже говорилось, в 2017 году таких регионов насчитывалось не менее двадцати восьми, а в 2018-м — двадцати (данных за 2019 год пока нет). Однако думается, что такое положение объясняется не столько несовершенством формулировок санкций или других условий соглашений о предоставлении дотаций, сколько порочностью самой идеи их заключения с большинством регионов. В сущности, начиная с 2017 года соглашения о предоставлении дотаций являют собой упрощенный

вариант внешнего управления региональными бюджетами, вводимого при отсутствии со стороны региональных властей существенных нарушений, создающих угрозу невыполнения их обязательств перед населением и бюджетополучателями. При этом возможность возникновения такой угрозы в федеративном государстве и необходимость принятия мер по ее устранению давно сознается федеральным законодателем.

Еще в 2004 году в Бюджетный кодекс была включена глава 19.1, предусматривающая возможность передачи федеральным органам бюджетных полномочий органов власти субъекта РФ при наличии признаков его неплатежеспособности, то есть в случае, если просроченная задолженность по исполнению долговых и/или бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 30% объема его собственных доходов. Указанная глава БК предполагает существенные ограничения прав регионов, в том числе передачу временной финансовой администрации права разработки проекта, утверждения (при оппозиции регионального представительного органа) и контроля за исполнением закона о региональном бюджете. Вместе с тем первоначальная редакция этой главы БК содержала и нормы, направленные на защиту прав неплатежеспособных регионов. В частности, ею была предусмотрена необходимость проверки факта выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ до признания его неплатежеспособным, а также утверждения решения о введении в субъекте РФ временной финансовой администрации и плана восстановления его платежеспособности Верховным судом РФ. Участие суда в рассмотрении плана восстановления платежеспособности задумывалось с целью исключить диктат временной финансовой администрации в определении условий плана [Золотарева, 2004]. Однако в 2019 году в главу 19.1 были внесены изменения²⁵, которые фактически свели на нет предусмотренные первоначальной редакцией этой главы гарантии прав регионов. По действующей редакции ст. 168.4 БК субъект РФ обязан заключить с Минфином соглашение о мерах по восстановлению платежеспособности, условия которого устанавливаются Правительством РФ в одностороннем порядке, в случае если просроченная задолженность по исполнению долговых и/или бюджетных обязательств субъекта РФ превышает 10% объема его собственных доходов, то есть при отсутствии подтвержденных судом признаков его неплатежеспособности.

Необходимость внесения этих поправок в главу 19.1 БК в 2019 году вызывает сомнение в ситуации, когда начиная с 2017-го почти

²⁵ См. Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

все субъекты РФ обязаны ежегодно заключать аналогичные соглашения с Минфином под угрозой лишения дотаций. При этом постановления правительства, регламентирующие условия таких соглашений, не содержат их исчерпывающего перечня, делегируя право их дополнения Министерству финансов. Например, согласно подп. «г» п. 1 Приложения 1 к Постановлению Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950 главы регионов обязаны направлять в Минфин на заключение (а главы высокодотационных регионов и регионов с высокой долей долговых обязательств — на согласование) основные параметры проекта бюджета на очередной год, «учитывающие бюджетный эффект от реализации мероприятий плана по росту доходного потенциала... и (или) оптимизации расходов» бюджета субъекта РФ, а также проекты законов о внесении изменений в закон о бюджете субъекта РФ на текущий год до их внесения в законодательный орган. Какие требования вправе предъявлять Минфин по результатам анализа таких законопроектов, постановление умалчивает. Умалчивает оно и о последствиях неучета субъектами РФ, не относящимися к числу регионов с высокой долей дотаций и долговых обязательств, заключений Минфина на проекты законов о бюджете на очередной год или о внесении изменений в закон о бюджете на текущий год. Прямо говорится об обязанности соблюдать «рекомендации» Минфина по содержанию этих документов только применительно к высокодотационным регионам и регионам с высокой долей долговых обязательств. Кроме того, такие регионы обязаны согласовывать с Минфином проекты нормативных актов, направленных на установление (увеличение расходов на выполнение) публичных нормативных обязательств²⁶. Таким образом, в отношении высокодотационных регионов и регионов с высокой долей долговых обязательств Минфин вправе принять на себя функции не только финансового органа, но и высшего органа исполнительной власти региона, обладающего правом давать заключения на законопроекты любых субъектов законодательной инициативы, предполагающие дополнительные расходы регионального бюджета. В отношении прочих дотационных регионов полномочия Минфина так далеко не простираются, однако, учитывая неопределенность формулировок постановлений правительства касательно предмета экспертизы проектов законов о бюджете субъекта РФ и степень зависимости региональных бюджетов от дотаций, приходится признать, что органы исполнительной власти всех дотационных регионов фактически поставлены в подчинение федеральному Минфину.

²⁶ Подп. «б» п. 4 Приложения 1 к Постановлению Правительства РФ от 31.12.2019 № 1950.

Парадоксальность ситуации заключается в том, что при всей широте своих полномочий Министерство финансов России не вправе предопределять решения региональных законодательных органов, то есть его требования обязательны лишь на этапе разработки, но не утверждения региональных бюджетов. А значит, субъекты Федерации нарушали и, скорее всего, продолжают нарушать соглашения о предоставлении дотаций, причем нарушения будут носить тем более массовый характер, чем большее число регионов обяжут заключать такие соглашения. Здесь мы сталкиваемся с иллюстрацией известного афоризма о том, что строгость российских законов компенсируется необязательностью их исполнения. Впрочем, такой же вывод был сделан и ранее, когда речь шла о неэффективности санкций за неисполнение соглашений о предоставлении дотаций.

Устранить этот «недостаток» в функционировании исполнительной вертикали можно только путем отказа от принципов бюджетного федерализма и перехода к модели унитарного государства. Но стоит ли эффективная исполнительная вертикаль таких жертв? В основе тенденции к централизации лежит более или менее сознательное убеждение, что региональные власти заведомо менее компетентны или эффективны по сравнению с федеральными, а потому нуждаются в патронаже. Не имея намерения оспаривать это убеждение, автор, однако, предлагает считаться с возможностью его неправоты, по крайней мере применительно к некоторым регионам. Допуская такую возможность, следует признать, что прямое федеральное управление региональными бюджетами может снижать эффективность бюджетной системы в целом, обуславливая повторение на региональном уровне ошибок, допущенных Федерацией, и блокируя альтернативные варианты решения стоящих перед страной стратегических задач.

Выводы

Резюмируя проведенный в настоящей статье анализ эволюции правового регулирования соглашений о предоставлении дотаций, приходим к выводу, что распространение практики заключения таких соглашений на все регионы в качестве условия предоставления дотаций нецелесообразно по ряду причин.

1. Поскольку доля дотационных регионов в России превышает 80%, это решение нарушает принцип самостоятельности бюджетов и означает переход к прямому федеральному управлению большинством региональных бюджетов.

2. Принадлежность региона к числу дотационных почти не зависит от его властей, будучи обусловлена социально-экономическим развитием региона и определяемым Федерацией распределением налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.
3. Поскольку львиная доля расходов субъектов РФ по предметам совместного ведения предопределена федеральным законодательством, дотации неправомерно рассматривать в качестве нецелевой финансовой помощи, предоставление которой может зависеть от усмотрения федеральных властей.
4. Предусмотренные законодательством санкции за неисполнение условий соглашений о предоставлении дотаций недостаточно эффективны (свыше трети дотационных регионов в 2017 году и свыше четверти в 2018-м нарушали заключенные с Минфином соглашения). При этом более эффективные санкции в сложившейся системе разграничения полномочий в принципе установить невозможно, так как лишение регионов права на получение дотаций или существенное сокращение их объема создаст угрозу невыполнения обязательств регионов перед населением и бюджетополучателями.

С учетом изложенного представляется целесообразным отказаться от требования заключения соглашений с Минфином в качестве условия предоставления дотаций регионам, не относящимся к числу высокодотационных. Это не означает отказа от стимулирования субъектов РФ к проведению ответственной бюджетной политики. Как было показано, рейтингование регионов по результатам мониторинга качества управления региональными финансами, введенное задолго до перехода к заключению соглашений со всеми дотационными регионами, является достаточно эффективным механизмом совершенствования региональной бюджетной политики. Стимулы для регионов можно дополнительно усилить, вернувшись к существовавшей с 2001 по 2012 годы практике конкурсного распределения субсидий на реализацию программ реформирования региональных финансов. И хотя суммы таких субсидий были сравнительно невелики и получало их незначительное число регионов, эта практика продемонстрировала свою эффективность, поскольку программы реформирования региональных финансов разрабатывались регионами самостоятельно, а не под диктовку федеральных властей. Сознание того, что инициатива проведения реформ исходит от них самих, повышало заинтересованность региональных властей в успехе реформ. Также это позволяло отработать различные тактики реформ в разных регионах в целях последующего закрепления и распространения

элементов лучшей практики управления региональными финансами²⁷.

Если же отказ от практики заключения соглашений о предоставлении дотаций с большинством регионов по тем или иным причинам будет признан нецелесообразным, минимально необходимыми мерами для совершенствования этой практики представляются следующие.

1. Когда соглашения о предоставлении дотаций заключаются с большинством регионов, делегирование права устанавливать условия таких соглашений федеральному правительству неприемлемо. Такие условия (по крайней мере в общем виде) должны быть закреплены в Бюджетном кодексе. Во всяком случае необходимо ограничить круг требований, которые Минфин вправе предъявлять региону в процессе экспертизы проекта его закона о бюджете, требованиями, закрепленными бюджетным законодательством.
2. Следует отказаться от включения в соглашения требования обеспечить рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (поскольку выполнение этого требования слабо зависит от региональных властей), а также от финансовых санкций к субъектам РФ, у которых в течение двух из трех последних финансовых лет прогнозные показатели налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета превышают показатели его фактического исполнения более чем на 10%. Равным образом следует исключить применение дисциплинарных санкций к должностным лицам субъектов РФ за необеспечение роста налоговых и неналоговых доходов, так как дисциплинарные санкции не могут применяться за недостижение показателей результативности деятельности должностных лиц. В то же время представляется возможным сохранить в соглашениях требование проведения оценки эффективности региональных налоговых льгот (пониженных ставок по налогам) по утвержденной Правительством РФ методике²⁸ и отмены льгот, признанных неэффективными по итогам такой оценки. За невыполнение этого требования допустимо применять финансовые санкции в виде сокращения дотаций на очередной год на сумму доходов регионального бюджета,

²⁷ Программы реформирования региональных финансов: первые результаты // Под ред. А. М. Лаврова. Сост. В. В. Климанов. М.: Эдиториал УРСС, 2001.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 22.06.2019 № 796 «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

выпадающих вследствие существования таких льгот (пониженных ставок по налогам).

3. Из нормативных актов Правительства РФ, регулирующих порядок заключения и условия соглашений, которые дотационные регионы обязаны подписывать с Минфином, следует исключить норму о праве высшего должностного лица субъекта РФ отказаться от заключения соглашения при отказе от получения дотации, поскольку для большинства дотационных регионов отказ от получения дотации равносителен невыполнению расходных обязательств по предметам совместного ведения. Одновременно следует скорректировать норму, в соответствии с которой в случае непредставления подписанного высшим должностным лицом субъекта РФ соглашения в Минфин к определенной дате, объем дотации на очередной год сокращается на 10%. Какие-то санкции за затягивание подписания соглашения возможны, однако они должны зависеть от длительности просрочки и быть значительно ниже.
4. Следует исключить возможность применения дисциплинарных санкций к «должностным лицам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, чьи действия (бездействие) привели к нарушению» следующих обязательств, предусмотренных соглашением:
 - обязательств, которые, по сути, представляют собой показатели результативности деятельности региональных органов власти и их должностных лиц (таких, например, как обеспечение роста доходов консолидированного бюджета региона или фактического уровня возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг с приростом к предыдущему году);
 - обязательств, нарушение которых обусловлено решениями законодательного (представительного) органа региона, таких, например, как соблюдение нормативов расходов на содержание органов власти, предельных значений дефицита, долга или объема заимствований субъекта РФ; обеспечение вступления в силу закона о бюджете субъекта РФ с начала года; неустановление расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, и т. п.
5. В 2020 году стало очевидным несовершенство формулировки абз. 3 п. 6 Постановления Правительства РФ от 31.12.2019

№ 1950, в соответствии с которым субъект РФ, получающий дотацию, освобождается от финансовых санкций за необеспечение роста налоговых и неналоговых доходов и несоблюдение нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти в случае возникновения «обстоятельств непреодолимой силы (чрезвычайных ситуаций федерального характера), препятствующих выполнению субъектом Российской Федерации таких обязательств». С одной стороны, эта формулировка не учитывает, что резкое сокращение доходов регионального бюджета может быть вызвано объективными причинами, действующими в отсутствие режима чрезвычайной ситуации (как это имеет место в условиях пандемии коронавируса). С другой стороны, она игнорирует принцип пропорциональности: очевидно, что внешние факторы могут освобождать от ответственности за невыполнение лишь той части обязательств по соглашению, нарушение которых обусловлено их действием. Если бы, например, эпидемия коронавируса повлекла введение режима чрезвычайной ситуации федерального характера, она не могла бы оправдать повышение расходов на содержание органов государственной власти, не участвующих в борьбе с пандемией. Необходимо усовершенствовать эту формулировку, предусмотрев перечень объективных обстоятельств и условия, при которых регионы освобождаются от ответственности за несоблюдение тех или иных условий соглашений.

6. Следует обеспечить публикацию на сайте Минфина текстов соглашений о предоставлении дотаций и данных о применении санкций за неисполнение таких соглашений. Отсутствие этой информации в открытом доступе исключает возможность проверки соблюдения принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ при предоставлении межбюджетных трансфертов, закрепленного ст. 31.1 БК РФ.

Литература

1. Андрияков А. Д. Сбалансированность и устойчивость региональных бюджетов в 2008–2016 гг. // Финансовый журнал. 2017. № 6(40). С. 25–39.
2. Дерюгин А., Соколов И. Бюджетный маневр и централизация страховых взносов за неработающее население: варианты реализации и влияние на сбалансированность региональных бюджетов // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 1. С. 58–70.
3. Дерюгин А. Н., Соколов И. А. Перспективы использования в России «модельного бюджета» при распределении выравнивающих дотаций // Вопросы экономики. 2019. № 4. С. 21–32.
4. Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н., Южаков В. Н. Численность и оплата труда федеральных государственных гражданских служащих в условиях внедрения программно-целевых и проектных подходов. М.: Дело, 2018.

5. Дробышевский С. М., Трунин П. В., Божечкова А. В. Долговременная стагнация в современном мире // Вопросы экономики. 2018. № 11. С. 125–141.
6. Золотарева А. Б. Правовое регулирование статуса несостоятельных регионов и муниципальных образований // Финансы. 2004. № 8. С. 20–25.
7. Золотарева А. Б. Проблемы исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов // Финансы. 2020. № 5. С. 57–64.
8. Зубаревич Н. В. Проблема социального неравенства регионов: возможно ли реальное смягчение? // Управленческое консультирование. 2009. № 3(35). С. 154–169.
9. Мау В. А. Возможности и предпосылки обеспечения устойчивого экономического роста России // Среднерусский вестник общественных наук. Серия «Экономика». 2017. № 3. С. 14–18.

Ekonomicheskaya Politika, 2020, vol. 15, no. 5, pp. 90–111

Anna B. ZOLOTAREVA, Cand. Sci. (Law). Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation); Gaidar Institute for Economic Policy (str. 1, 3–5, Gazetnyy per., Moscow, 125009, Russian Federation).

E-mail: zolot@iep.ru

Problems of Concluding Agreements on Granting Subsidies to Russia's Federal Subjects

Abstract

The article examines the evolution of regulation of the conditions for granting subsidies to equalize the budget sufficiency of Russian regions as well as the practice of concluding agreements between the Russian Ministry of Finance and Russian regions on the provision of such subsidies. The author states that there is a tendency to tighten the conditions for granting subsidies to regions, and substantiates the opinion that concluding agreements with the Ministry of Finance being required as a condition for granting subsidies to regions that are not among the highly subsidized ones does not correspond to the principle of budget independence. According to the author, in a situation where most of the regions' expenses on subjects of joint management are predetermined by federal law, grants cannot be considered as non-targeted financial support, the provision of which may depend on the discretion of federal authorities. Among the shortcomings of the institution of agreements with the Ministry of Finance as a condition for granting subsidies, the author also considers the lack of legislative regulation of the terms of such agreements, unrealistic demands to regional authorities, and the objective impossibility of establishing effective mechanisms for enforcement of such agreements. Based on the results of the analysis, the author comes to the conclusion that it is advisable to abandon the practice of concluding agreements with the Ministry of Finance as a condition for granting subsidies to all regions, or to significantly soften the terms of such agreements. The author also offers alternative tools for the Federation's influence on the financial policy of regions in order to improve their budgets.

Keywords: intergovernmental transfers, subsidies, subsidies for equalization of budget sufficiency levels, conditions for granting subsidies, agreements on granting subsidies.

JEL: H7, H77.

References

1. Andryakov A. D. Sbalansirovannost' i ustoychivost' regional'nykh byudzhetrov v 2008-2016 gg. [Balance and Sustainability of Regional Budgets in 2008-2016]. *Finansovyy zhurnal [Financial Journal]*, 2017, no. 6(40), pp. 25-39.
2. Deryugin A., Sokolov I. Byudzhetnyy manevr i tsentralizatsiya strakhovykh vznosov za nerabotayushchee naselenie: varianty realizatsii i vliyaniye na sbalansirovannost' regional'nykh byudzhetrov [Budget Maneuver and Centralization of Insurance Contributions for Non-Working People: Implementation Scenarios and the Effect on the Equilibrium of Regional Budgets]. *Ekonomicheskoe razvitiye Rossii [Russian Economic Developments]*, 2018, vol. 25, no. 1, pp. 58-70.
3. Deryugin A. N., Sokolov I. A. Perspektivy ispol'zovaniya v Rossii "model'nogo byudzheta" pri raspredelenii vyvavnivayushchikh dotatsiy [Prospects for the Use of the "Model Budget" in the Distribution of Equalization Grants in Russia]. *Voprosy ekonomiki*, 2019, no. 4, pp. 21-32.
4. Dobrolyubova E. I., Klochkova E. N., Yuzhakov V. N. *Chislennost' i oplata truda federal'nykh gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh v usloviyakh vnedreniya programmno-tselevykh i proektnykh podkhodov [The Number and Remuneration of Federal State Civil Servants in the Context of the Implementation of Program-Target and Project Approaches]*. Moscow, Delo, 2018.
5. Drobyshevsky S. M., Trunin P. V., Bozhechkova A. V. Dolgovremennaya stagnatsiya v sovremennom mire [Secular Stagnation in the Modern World]. *Voprosy ekonomiki*, 2018, no. 11, pp. 125-141.
6. Zolotareva A. B. Pravovoe regulirovaniye statusa nesostoyatel'nykh regionov i munitsipal'nykh obrazovaniy [Legal Regulation of the Status of Insolvent Regions and Municipalities]. *Finansy [Finance]*, 2004, no. 8, pp. 20-25.
7. Zolotareva A. B. Problemy ispolneniya sudebnykh aktov po obrashcheniyu vyzskaniya na sredstva byudzhetrov [Problems of Execution of Court Decisions on Levy on Funds of Budgets]. *Finansy [Finance]*, 2020, no. 5, pp. 57-64.
8. Zubarevich N. V. Problema sotsial'nogo neravenstva regionov: vozmozhen li real'noe smyagchenie? [The Problem of Social Inequality in Regions: Is It Possible to Mitigate It?]. *Upravlencheskoe konsul'tirovaniye [Administrative Consulting]*, 2009, no. 3(35), pp. 154-169.
9. Mau V. A. Vozmozhnosti i predposylki obespecheniya ustoychivogo ekonomicheskogo rosta Rossii [Opportunities and Prerequisites for Ensuring Sustainable Economic Growth in Russia]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. Seriya «Ekonomika» [Central Russian Journal of Social Sciences. Series: Economics]*, 2017, no. 3, pp. 14-18.