

УДК 336.15

**Ключевые слова:**

блочный трансферт,  
грантополучатель,  
консолидация,  
грант,  
подотчетность

**И. Ю. Арлашкин,**

науч. сотр. Лаборатории исследований бюджетной политики  
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: arlashkin@ranepa.ru)

**А. С. Ганган,**

науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики  
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара  
(e-mail: asgangan@gmail.com)

**А. Н. Дерюгин,**

руководитель Лаборатории исследований бюджетной политики  
Института прикладных экономических исследований РАНХиГС  
(e-mail: deryugin@ranepa.ru)

**К. А. Прока,**

науч. сотр. Лаборатории бюджетной политики  
Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара  
(e-mail: proka-ka@ranepa.ru)

# Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады

*Предоставление блочных трансфертов — общий тренд межбюджетных отношений в развитых странах. В настоящее время в России также взят курс на консолидацию и сокращение федеральных субсидий. Однако до сих пор отсутствует четкое представление будущего механизма их распределения, тем более что сам по себе факт консолидации субсидий не является решением проблем позднего или более справедливого распределения межбюджетных субсидий.*

Разнообразие накопленного опыта в развитых странах дает понять, что без учета мотивации перехода на принципы блочного финансирования, а также без урегулирования таких вопросов, как уровень консолидации, формула распределения, обеспечение прозрачности механизма предоставления трансфертов, санкции за недостижение результативных показателей, переход на блочные трансферты не изменит существующего положения, т. е. наличия большого количества неэффективных трансфертов или позднего доведения трансфертов до конечных потребителей.

Консолидация целевых межбюджетных трансфертов в блочные трансферты в развитых странах была направлена в первую очередь на решение вопросов сокращения дефицита государственного бюджета за счет снижения объемов предоставления финансовой помощи региональным правительствам, реформирования государственных финансов, улучшения качества предоставления государственных услуг в регионах, повышения уровня ответственности и прозрачности действий получателей трансфертов. При этом стратегическими целями консолидации чаще всего выступали предоставление большей гибкости регионам и повышение их подотчетности.

## СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Дебаты вокруг консолидации целевых трансфертов в США начались в середине XX века и продолжаются до сих пор. Так, согласно мнению одной из американских школ федерализма, консолидация целевых трансфертов должна происходить в условиях, когда:

- федеральное правительство считает необходимым поддержать определенный уровень предоставления государственных услуг в рамках полномочий штатов и муниципалитетов;

- стратегические национальные цели соответствуют целям, закрепленным в региональных и местных правительственных программах;

- федеральное правительство стремится установить общенациональный минимальный уровень услуг в соответствующих отраслях;

- федеральное правительство предполагает, что правительства штатов и муниципалитетов обладают большим количеством информации для приоритизации и администрирования программ, которые они реализуют<sup>1</sup>.

Альтернативное мнение представлено *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (далее — *ACIR*). Согласно *ACIR* программы предоставления целевых трансфертов должны быть консолидированы в блочные трансферты, если<sup>2</sup>:

- программы являются незначительными и не оказывают желаемого воздействия на поведение грантополучателей<sup>3</sup>;

- программы не направлены на реализацию основных национальных целей;

- программы могут быть обеспечены за счет бюджетов штатов и муниципалитетов, платы за предоставление услуг или могут быть переданы на реализацию частному сектору<sup>4</sup>.

Помимо вышеперечисленного, консолидация должна происходить в таких сферах, как здравоохранение, образование, социальные услуги, в рамках которых принято много государственных программ, или в таких сферах, как юстиция, природные ресурсы, охрана и безопасность труда, которые имеют высокий уровень индекса фрагментации (*ACIR* определила данный индекс как удельный вес программы трансферта в функциональной области по отношению к удельному весу распределенного федерального финансирования по данным программам в соответствующей отрасли)<sup>5</sup>.

Рассмотрим далее реальную картину перехода к предоставлению блочных трансфертов в США. С 1940 г. федеральное правительство рассматривало идею консолидации целевых трансфертов в блочные. Однако только в 1961 г. был предоставлен первый блочный трансферт — на здравоохранение. Постепенно количество блочных трансфертов увеличивалось, и в 2014 г. всего было предоставлено 23 блочных трансферта, при этом общее количество целевых трансфертов достигло 1453<sup>6</sup>. В США присутствует типичная для России проблема — невозможность подсчета точного количества целевых трансфертов из-за отсутствия методологии оценки, а количество межбюджетных трансфертов может отличаться в зависимости от методов, используемых оценивающей организацией. Тем не

<sup>1</sup> Dilger R., Boyd E. *Block Grants: Perspectives and Controversies* / CRS Report. 2014. July 15. P. 10 (<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf>).

<sup>2</sup> Там же. С. 11.

<sup>3</sup> Важно отметить, что понятия трансферта и гранта тождественны в данной статье. В США межбюджетные трансферты называются грантами, тогда как в Канаде и Австралии они называются трансфертами и платежами соответственно.

<sup>4</sup> *An Agenda for American Federalism: Restoring Confidence and Competence* / ACIR. 1981. A-86. P. 111–112 (<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-86.pdf>).

<sup>5</sup> *Federal Grant Programs in Fiscal Year 1989: Their Numbers, Sizes, and Fragmentation Indexes in Historical Perspective* / ACIR. 1993. SR-14. P. 2. (<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/staff/SR-14.pdf>).

<sup>6</sup> *Catalog of Federal Domestic Assistance: база данных межбюджетных трансфертов США* (<https://www.cfda.gov/>).

менее федеральное правительство США частично решило данную проблему с помощью каталога национальной федеральной помощи (*Catalog of Federal Domestic Assistance*), основная цель которого состоит в информировании населения об актуальных федеральных программах предоставления федеральной целевой помощи.

С целью рассмотрения особенностей блочных трансфертов в США в данной статье были выбраны: блочный грант на поддержку развития сообществ (*Community Development Block Grant*, далее — *CDBG*) и блочный трансферт на временные пособия для нуждающихся семей (*Temporary Assistance for Needy Families*, далее — *TANF*).

*TANF* — блочный трансферт, который был создан «с нуля». В отличие от *TANF* большинство блочных трансфертов сформировалось вследствие консолидации узкоцелевых программ. Кроме того, данный трансферт отличается от других по нескольким аспектам: распределение гранта, требование о софинансировании и санкции в случае несоблюдения условий предоставления гранта.

При распределении *TANF* используется отраслевой принцип — трансферт получают все штаты. В 1996 г. был установлен базовый объем ежегодного трансферта для каждого штата, который не индексируется (такой подход используется при распределении целевых платежей в Австралии). Помимо этого двум группам штатов может быть предоставлен дополнительный объем трансферта: штатам с относительно высоким уровнем роста населения и штатам, которым исторически предоставлялись небольшие объемы социальных грантов по сравнению с региональным уровнем бедности. Таким образом, при предоставлении 17 штатам дополнительной помощи частично реализуется территориальный принцип, но основным все-таки является отраслевой. Помимо этого отраслевой характер проявляется в условиях расходования средств *TANF*. Средства блочного гранта также могут расходоваться на предоставление широкого круга услуг семьям с детьми, предусмотренных другими похожими программами и грантами, такими как *Child Care and Development Block Grant* (блочный трансферт на защиту и развитие детей) или *Social Services Block Grant* (блочный трансферт на социальные услуги). Расходование средств *TANF* не прикрепляется к финансовому году — штат может зарезервировать неиспользуемые средства трансферта на будущий финансовый год.

Существует несколько условий предоставления гранта, в случае несоблюдения которых в отношении штатов могут быть применены финансовые санкции. Так, если штат не обеспечит занятость как минимум 50 % семей, подпадающих под программу *TANF*, и 90 % семей с двумя родителями, федеральное правительство сократит объем блочного гранта для штата<sup>7</sup>. Кроме того, если штат не соблюдает условие софинансирования, федеральное правительство сократит блочный грант на \$1 за каждый недостающий доллар регионального софинансирования.

Отчетность штатов по *TANF* характеризуется достаточной простотой. Штаты обязаны представить трехлетние планы о намерениях расходования средств *TANF* — это обязательное условие для получения блочного гранта. Также федеральное правительство требует от штатов предоставления отчетов о количестве семей, получивших помощь.

*CDBG* — капитальный блочный трансферт на поддержку развития сообществ, возникший вследствие консолидации шести федеральных целевых грантов<sup>8</sup>. Он имеет длинную историю, т. к. предусмотрен Законом о жилищном и общественном развитии, принятым в 1974 г. Первоначальная цель программы *CDBG* состояла в развитии жизнеспособных городских и сельских сообществ (пространств) путем расширения экономического

<sup>7</sup> Falk G. *The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions / CRS Report*. 2015. December 16. P. 2 (<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32760.pdf>).

<sup>8</sup> *Block Grants: A Comparative Analysis / ACIR*. 1977. A-60. P. 31 (<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf>).

потенциала и повышения качества жизни, в основном для лиц с низким или средним уровнем дохода<sup>9</sup>.

Предусмотрено более 72 различных направлений расходования средств CDBG, среди которых стоит отметить субсидирование частного сектора для строительства и ремонта жилищного фонда, предоставление кредитов малому бизнесу, финансирование инфраструктурных проектов и пр.

Формула распределения CDBG построена таким образом, что 70 % всех средств предоставляется имеющим право на данный трансферт столицам и округам штатов, а остальные 30 % — штатам, чтобы финансировать не входящие в перечень получателей гранта муниципалитеты. Кроме того, для распределения используется двойная формула (A и B) для каждой из двух вышеуказанных групп получателей. Для столиц и округов штатов формула A включает такие показатели, как численность населения (вес — 25 %), уровень бедности (вес — 50 %), перенаселенность (вес — 25 %). Формула B включает следующие показатели: отставание по росту населения (вес — 20 %), уровень бедности (вес — 30 %) и доля объектов ЖКХ, построенных до 1940 г. (вес — 50 %). Для штатов используется аналогичная формула A, а формула B немного видоизменена — вместо отставания по росту населения она учитывает численность населения в целом<sup>10</sup>. Для каждого получателя CDBG ведется подсчет трансферта сначала по формуле A, потом по формуле B, и затем получателю предоставляется тот трансферт, размер которого больше.

С течением времени количество получателей CDBG увеличивается, а объем гранта сокращается<sup>11</sup>, что может вызвать сомнения относительно его эффективности и возможности влияния на действия местных правительств. Тем не менее некоторые исследования свидетельствуют о «положительном влиянии» CDBG на потенциал и возрождение американских городов<sup>12</sup>.

Таким образом, некоторые школы федерализма считают, что блочные гранты в США являются больше исторической случайностью, чем тщательно продуманной реструктуризацией программ целевых трансфертов. Эксперты утверждают, что блочные трансферты задумывались как инструмент сокращения дефицита бюджета, а не проведения реформы межбюджетных отношений. Главный аргумент противников предоставления блочных трансфертов: блочные трансферты служат инструментом сокращения объемов отдельных целевых трансфертов и размывания стратегических национальных целей<sup>13</sup>. Кроме того, доля блочных трансфертов в США остается незначительной, а количество целевых трансфертов стремительно растет, что не позволяет оценить эффективность системы блочных трансфертов в целом. Такая оценка может быть сделана только в отношении отдельных блочных грантов. России стоит избегать такого пути — сокращение федеральных субсидий может быть проведено и без их консолидации. Также во избежание американских ошибок российский путь консолидации должен иметь более радикальный характер.

## **АВСТРАЛИЯ**

Для оценки механизма блочных трансфертов необходимо понимание конституционального контекста межправительственных отношений в Австралии. Конституция Австралии определяет полномочия федерации, но не ограничивает возможности штатов по

<sup>9</sup> *Community Planning and Development Community Fund* (<https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=18-FY16CJ-CDFund.pdf>).

<sup>10</sup> *Community Planning and Development Community Fund*.

<sup>11</sup> *CDBG Funding and Number of Metro Cities & Urban Counties / US Department of Housing & Urban Development* (<https://www.hudexchange.info/onecpd/assets/File/CDBG-Allocations-History-FYs-1975-2014.pdf>).

<sup>12</sup> *Community Planning and Development Community Fund*.

<sup>13</sup> Dilger R., Boyd E. *Block Grants: Perspectives and Controversies*.

законодательному регулированию любой сферы деятельности, кроме таможни и обороны. Также ст. 96 Конституции наделяет федеральный уровень власти полномочиями по предоставлению финансовой помощи штатам по собственному усмотрению<sup>14</sup>.

В 1908 г. федеральное правительство утвердило механизм предоставления целевых трансфертов. Данные трансферты приняли форму национальных целевых платежей. В середине 1970-х гг. объемы федеральных целевых и нецелевых платежей были равными. В 1992 г. федеральное правительство совместно с правительствами штатов и территорий основало Совет австралийских правительств (*Council of Australian Governments*, далее — COAG), который, по сути, и сейчас является форумом по межправительственным отношениям в Австралии. В настоящее время в COAG входят премьер-министр Австралии, премьер-министры или главные министры штатов и территорий и президент австралийской ассоциации муниципалитетов. В 1999 г. федеральное правительство начало перераспределять штатам и территориям налог на добавленную стоимость (*Goods and Services Tax*). Уже в начале 2000-х стало ясно, что система межбюджетных отношений нуждается в реформировании. Одной из предпосылок реформы стало то, что с 1999 по 2008 г. существенно выросло количество национальных целевых платежей (до 100 единиц), а их общий объем увеличился на 46 %<sup>15</sup>. В таких условиях проявились следующие проблемы национальных целевых платежей, присущие и системе межбюджетных субсидий в России:

- навязывание федеральным правительством собственной политики штатам и территориям через целевые платежи, что в итоге приводит к возникновению совместных полномочий федерации и штатов;

- зависимость штатов и территорий от национальных целевых платежей;

- недостаточно гибкие условия предоставления платежей<sup>16</sup>.

Кроме того, в 2005 г. штаты и территории предложили федеральному правительству распределять национальные целевые платежи на подушевой основе с учетом индекса потребительских цен для покрытия инфляции. Позже правительство обратило внимание на недостаточный уровень подотчетности штатов и территорий по федеральным целевым трансфертам.

Таким образом, сложились оптимальные условия для предоставления блочных трансфертов, и в 2008 г. федеральное правительство и правительства штатов и территорий приняли Межправительственное соглашение о федеральных финансовых отношениях (*Intergovernmental Agreement on Federal Finance Relation*, далее — IAFFR). Главная цель данного соглашения состоит в улучшении качества и эффективности государственных услуг через сокращение количества федеральных предписаний способа предоставления услуг штатам и территориям. Таким образом, штаты обеспечиваются большей гибкостью при предоставлении услуг населению, однако при этом им предъявляются более высокие требования по прозрачности и подотчетности расходования федеральных трансфертов<sup>17</sup>. Кроме того, IAFFR призвано обеспечить более четкое разграничение полномочий и ответственности для каждого уровня власти и большую подотчетность штатов за достигнутые результаты или качество предоставления услуг. Проблему разграничения полномочий Австралия частично решила через требование определения полномочий и ответственности каждой из сторон в соглашениях о предоставлении целевых платежей. Данный подход мог

<sup>14</sup> Конституция Австралии (<http://worldconstitutions.ru/?p=23&page=3>).

<sup>15</sup> *Reform of the Federation. White Paper / COAG and Federal Financial Relations. Issues Paper. 2015. № 5. P. 15* ([https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5\\_COAG\\_FFR.pdf](https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5_COAG_FFR.pdf)).

<sup>16</sup> *Bennett S., Webb R. Specific purpose payments and the Australian federal system / Research Paper. 2007. № 17* ([http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems)).

<sup>17</sup> *Reform of the Federation. White Paper / COAG and Federal Financial Relations. 2015. № 5. P. 14.*

бы быть применен и в нашей стране, учитывая, что разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти в России не лишено недостатков<sup>18</sup>.

Вследствие заключения *IAFFR* все национальные целевые платежи были консолидированы в рамках пяти отраслей: здравоохранение, школы, подготовка и повышение квалификации трудовых ресурсов, услуги для лиц с ограниченными возможностями, доступное жилье.

В настоящее время предоставляются три отраслевых целевых платежа: подготовка и повышение квалификации трудовых ресурсов (*Skills and Workforce Development*), услуги для лиц с ограниченными возможностями (*Disability Services*) и доступное жилье (*Affordable Housing*)<sup>19</sup>. В рамках соглашения *IAFFR* федеральное правительство взяло на себя обязательство по предоставлению пяти целевых платежей, однако в результате заключения соглашений по реформе здравоохранения и образования целевые платежи на здравоохранение и школьное образование были заменены платежом на осуществление национальной реформы здравоохранения и платежом для школ. Данные платежи отличаются от национальных целевых платежей частотой предоставления и методом осуществления индексации.

Как и в случае с *TANF* в США, для каждого национального целевого платежа установлен базовый объем, однако в Австралии целевые платежи ежегодно индексируются с учетом факторов роста, установленных в *IAFFR*. Условия предоставления национальных целевых платежей не предполагают требования о региональном софинансировании. Аргументируется это тем, что штаты заинтересованы в достижении положительных результатов, поэтому добровольно обеспечат необходимый для этого уровень финансирования за счет собственных средств.

В рамках улучшения подотчетности штатов по национальным целевым платежам казначейства штатов и территорий должны представлять отчеты постоянно действующему совету (*Standing Council*) за шесть месяцев до конца каждого финансового года, в которых отражаются следующие данные:

- валовые расходы штатов и территорий в тех отраслях, на которые ориентированы те или иные целевые платежи;
- объемы полученных национальных целевых платежей;
- объемы национальных целевых платежей, которые были израсходованы в соответствующих отраслях;
- детальное объяснение любых расхождений между предыдущими двумя пунктами<sup>20</sup>.

Национальные целевые платежи распределяются на подушевой основе, т. к. в *IAFFR* федеральное правительство и правительства штатов и территорий достигли согласия в том, что подушевое распределение гарантирует всем австралийцам, независимо от места проживания, равную долю федеральной финансовой помощи.

Помимо национальных целевых платежей федеральное правительство предоставляет штатам национальные партнерские платежи (*National Partnership Payments*)<sup>21</sup> на проведение государственных реформ или на улучшение предоставления государственных услуг.

Существует три типа национальных партнерских платежей: проектные платежи, платежи на содействие реформам и поощрительные платежи. Проектные платежи предусматриваются правительством с целью достижения национальных целей и подразумевают

---

<sup>18</sup> См. подробнее: Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 85–93.

<sup>19</sup> *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations* ([http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental\\_agreements/IGA\\_federal\\_financial\\_relations\\_aug11.pdf](http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental_agreements/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf)).

<sup>20</sup> *Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations*.

<sup>21</sup> Российским аналогом национальных партнерских платежей являются субсидии на поддержку программ реформирования региональных финансов.

распределение финансовых средств тем штатам и территориям, которые работают над осуществлением проектов национального или общегосударственного характера. Проекты должны быть малорискованными и низкочрезмерными<sup>22</sup>. Национальные партнерские платежи на содействие реформам представляют собой целевые трансферты, предоставляемые с целью поддержки проведения бюджетных реформ или улучшения предоставления государственных услуг. Национальные партнерские поощрительные платежи рассматриваются как вознаграждение тем штатам и территориям, которые достигли определенного прогресса в реформах или в непрерывном улучшении предоставления услуг. Данные платежи структурированы таким образом, чтобы поощрять достижение амбициозных целей и контрольных показателей.

Таким образом, опыт Австралии отличается от опыта других стран тем, что переход к практике предоставления блочных трансфертов осуществлялся в рамках открытого диалога между федеральным и региональным уровнем. Заключение *IAFFR* не только удовлетворило требования штатов о подушевом распределении целевых платежей и запрос федерального правительства на повышение уровня подотчетности штатов, но и обеспечило больше гибкости при расходовании федеральных средств. Именно открытый диалог между федеральным правительством и регионами позволит России безболезненно осуществить подобный переход, при котором будут учтены не только требования федерального уровня власти, но и потребности регионов.

### КАНАДА

Одна из мер федеральной стратегии снижения дефицита бюджета заключалась в том, что в 1995 г. федеральное правительство существенно сократило межбюджетные трансферты на социальные программы — с 18 до 11 млрд канадских долларов. Позже объем помощи достиг 12,5 млрд канадских долларов для здравоохранения, социальной помощи и высшего образования<sup>23</sup>. Таким образом был сформирован новый блочный трансферт *Canada Health and Social Transfer (CHST)*, который предусматривал больше свободы действий для провинций и территорий.

Однако из-за чрезмерной консолидации *CHST* и с целью повышения прозрачности и подотчетности федеральной финансовой помощи для провинций и территорий в 2003 г. было создано два новых блочных трансферта — канадский трансферт на здравоохранение (*Canada Health Transfer*, далее — *CHT*) и социальный трансферт (*Canada Social Transfer*, далее — *CST*) — и был ликвидирован блочный трансферт *CHST*<sup>24</sup>.

Канадский социальный трансферт в настоящее время является основным источником федерального финансирования провинциальных и территориальных социальных программ, в частности послешкольного образования, социальной помощи, социальных услуг и программ социальной защиты детей. Размер *CST* ежегодно увеличивается на 3 %<sup>25</sup>.

Блочный трансферт на здравоохранение предоставляется провинциям начиная с 2004 г. и призван улучшить прозрачность и подконтрольность расходов на здравоохранение<sup>26</sup>. Начиная с 2017–2018 г. *CHT* будет расти в соответствии с трехлетней скользящей

<sup>22</sup> *Developing National Partnerships under the Federal Financial Relations Framework / Federal Finances Circulars*. 2015/01 ([http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular\\_2015\\_01.pdf](http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular_2015_01.pdf)).

<sup>23</sup> Cameron D., Simeon R. *Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism // Publius*. 2002. Vol. 32. № 2. P. 54.

<sup>24</sup> *History of Health and Social Transfers / Department of Finance Canada* (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-eng.asp>).

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Romanov R. J. *Building on Values: The Future of Health Care in Canada / Commission on the Future of Health Care in Canada*, 2002 ([http://www.cbc.ca/healthcare/final\\_report.pdf](http://www.cbc.ca/healthcare/final_report.pdf)).

средней роста номинального ВВП, с гарантированным ростом финансирования *СНТ* как минимум на 3 % в год<sup>27</sup>. Условием получения средств *СНТ*<sup>28</sup> является обеспечение равного доступа к медицинским услугам для всех канадцев.

Оба блочных трансферта, *СНТ* и *ССТ*, предоставляются на подушевой основе. Провинции и территории, получившие данные трансферты, должны предоставлять отчеты о расходовании федеральных трансфертов населению, а не федеральным органам власти.

Канада достигла серьезного прогресса в консолидации не только текущих, но и капитальных трансфертов. Так, из федерального бюджета предоставляется блочный капитальный трансферт (*Gas Tax Fund*, далее — *GTF*) провинциям и территориям на обеспечение муниципальных инфраструктурных проектов.

*GTF* обеспечивает долгосрочное и предсказуемое финансирование для канадских муниципалитетов с целью строительства и обновления муниципальной инфраструктуры. Распределяется он на подушевой основе, однако для острова Принца Эдуарда, северо-западных территорий — Юкона и Нанавута — формула немного изменена — для них предусмотрено базовое финансирование, т. е. компонент постоянных расходов. Таким образом реализуется как отраслевой принцип, так и частично территориальный. Муниципалитеты имеют право выбирать проекты, которые могут быть обеспечены федеральным трансфертом, в следующих сферах: питьевая вода, сбор и переработка твердых отходов, муниципальные энергетические системы, местные дороги и мосты, автомагистрали, местные и региональные аэропорты, железнодорожные подъездные пути, ликвидация последствий стихийных бедствий, культура, туризм, спорт, отдых<sup>29</sup>. Изначально *GTF* распределяется провинциям, которые в свою очередь имеют полномочия по дальнейшему распределению трансферта муниципалитетам.

Во многих странах существует проблема предсказуемости межбюджетных трансфертов, которая состоит в незнании получателями будущих объемов трансфертов. Проблема предсказуемости блочных трансфертов в Канаде решается относительно просто — через закрепление ежегодного увеличения объема гранта к росту ВВП или путем утверждения прогнозного объема гранта на 10-летний срок, как это сделано с *GTF*.

Ключевой урок для России в данном случае заключается в том, что консолидация должна решать ряд проблем прозрачности и подотчетности механизма предоставления целевых трансфертов, иначе пересмотра условий предоставления блочных трансфертов в ближайшем будущем не избежать. Помимо этого, опыт Канады свидетельствует о том, что капитальный характер трансферта не является препятствием для его консолидации.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

К настоящему времени в России сформировались оптимальные условия для консолидации межбюджетных субсидий. Этому способствуют также геополитическая и экономическая ситуации. Впрочем, несмотря на то что консолидация субсидий определяется необходимостью снижения нагрузки на федеральный бюджет, стратегические цели не должны фокусироваться именно на этой задаче. Консолидация прежде всего должна быть направлена на увеличение прозрачности и предсказуемости механизма предоставления

<sup>27</sup> *Economic Action Plan 2015: Strong Leadership / Department of Finance Canada* (<http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf>).

<sup>28</sup> Отдельные исследователи считают *СНТ* лучшим примером результат-ориентированного трансферта (результат-ориентированного финансирования здравоохранения). С этим мнением сложно согласиться, учитывая, что за десять лет существования *СНТ* его объем вырос на 60 %, в то время как показатели доступности медицинских услуг улучшились незначительно.

<sup>29</sup> *The Federal Gas Tax Fund: Permanent and predictable funding for municipalities* (<http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/GTF-FTE-20140905-eng.pdf>).



целевых трансфертов, на улучшение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, о чем свидетельствует практика ряда развитых стран. Именно отраслевой характер блочных трансфертов позволил бы решить вышеперечисленные задачи. Кроме того, опыт США показывает, что сохранение большого числа «старых», узкоцелевых субсидий наряду с блочными трансфертами усложняет систему межбюджетных отношений и не позволяет в полной мере воспользоваться преимуществами консолидации.

## Библиография

1. Арлашкин И. Ю., Дерюгин А. Н., Прока К. А. Разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации: бюджетные аспекты // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4.
2. Конституция Австралии [Электронный ресурс] / Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=23&page=3>.
3. CDBG Funding and Number of Metro Cities & Urban Counties [Электронный ресурс] / US Department of Housing & Urban Development. Режим доступа: <https://www.hudexchange.info/onecpd/assets/File/CDBG-Allocations-History-FYs-1975-2014.pdf>.
4. Cameron D., Simeon R. Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism // Publius. 2002. Vol. 32. № 2.
5. An Agenda for American Federalism: Restoring Confidence and Competence [Электронный ресурс] / ACIR. A-86. 1981. Режим доступа: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-86.pdf>.
6. Bennett S., Webb R. Specific purpose payments and the Australian federal system [Электронный ресурс] / Parliament of Australian. Research Paper. 2007. № 17. Режим доступа: [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP0708/08rp17#problems).
7. Block Grants: A Comparative Analysis [Электронный ресурс] / ACIR. 1977. A-60. Режим доступа: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-60.pdf>.
8. Catalog of Federal Domestic Assistance [Электронный ресурс] / База данных межбюджетных трансфертов США. Режим доступа: <https://www.cfda.gov/>.
9. Community Planning and Development [Электронный ресурс] / Community Fund. Режим доступа: <https://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=18-FY16CJ-CDFund.pdf>.
10. Dilger R., Boyd E. Block Grants: Perspectives and Controversies [Электронный ресурс] / CRS Report. 2014. Режим доступа: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R40486.pdf>.
11. Developing National Partnerships under the Federal Financial Relations Framework [Электронный ресурс] / Federal Finances Circulars. 2015/01. Режим доступа: [http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular\\_2015\\_01.pdf](http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/circulars/Circular_2015_01.pdf).
12. Economic Action Plan 2015: Strong Leadership [Электронный ресурс] / Department of Finance Canada. Режим доступа: <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf>.
13. Federal Grant Programs in Fiscal Year 1989: Their Numbers, Sizes, and Fragmentation Indexes in Historical Perspective [Электронный ресурс] / ACIR. 1993. SR-14. Режим доступа: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/staff/SR-14.pdf>.
14. Falk G. The Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Block Grant: Responses to Frequently Asked Questions [Электронный ресурс] / CRS Report. 2015. December 16. Режим доступа: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32760.pdf>.
15. Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations [Электронный ресурс] / Council on Federal Financial Relations. Режим доступа: [http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental\\_agreements/IGA\\_federal\\_financial\\_relations\\_aug11.pdf](http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/intergovernmental_agreements/IGA_federal_financial_relations_aug11.pdf).
16. History of Health and Social Transfers [Электронный ресурс] / Department of Finance Canada. Режим доступа: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/his-eng.asp>.
17. Reform of the Federation. White Paper [Электронный ресурс] / COAG and Federal Financial Relations. Issues Paper. 2015. № 5. Режим доступа: [https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5\\_COAG\\_FFR.pdf](https://federation.dpmc.gov.au/sites/default/files/issues-paper/issues-paper-5_COAG_FFR.pdf).
18. Romanov R. J. Building on Values: The Future of Health Care in Canada [Электронный ресурс] / Commission on the Future of Health Care in Canada. Режим доступа: [http://www.cbc.ca/healthcare/final\\_report.pdf](http://www.cbc.ca/healthcare/final_report.pdf).
19. The Budget Plan 2015: Strong Leadership [Электронный ресурс] / Government of Canada. Режим доступа: <http://www.budget.gc.ca/2015/docs/plan/budget2015-eng.pdf>.
20. The Federal Gas Tax Fund: Permanent and predictable funding for municipalities [Электронный ресурс] / Government of Canada. Режим доступа: <http://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/GTF-FTE-20140905-eng.pdf>.