

М.Ю. МАЛКИНА, д.э.н., профессор,
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского –
Национальный исследовательский университет,
Нижний Новгород, Россия
mmuri@yandex.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Исследуются эволюция, современное состояние и тенденции развития системы межбюджетного выравнивания в современной России. Институциональными основами этой системы стали: закрепление доходных и расходных полномочий за уровнями бюджета; централизация финансовых ресурсов, поддерживающая вертикальный дисбаланс в бюджетной системе; выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов на основе формализованных методик, оставляющих для регионов возможности оппортунизма. Наблюдающееся увеличение в трансфертах доли субсидий стимулирующего характера и распределяемых в рамках финансирования государственных программ не способствует снижению уровня межрегиональных различий. Важными проблемами российской экономики остаются низкая эффективность субсидий и ненацеленность централизованной бюджетной системы на решение проблем регионального развития.

Ключевые слова: институциональная экономика, бюджетная система, консолидированный бюджет субъекта РФ, неравномерность, институт, межбюджетные трансферты, бюджетное выравнивание, кривая Лоренца, коэффициент Джини, коэффициент вариации.

M. Yu. Malkina

Institutional aspects of interbudgetary equalization system in modern Russia

The article examines the evolution, current state and development trends of interbudgetary equalization system in modern Russia. The institutional foundations of this system are: assignment of revenues and expenditures to the budget levels; centralization of financial resources supporting the vertical imbalance in the budget system and the equalization of the level of the regions budgetary provision on the basis of formalized procedures, leaving the possibility for regions opportunism. The observed increase in the share of subsidies as to transfers, having stimulating character or allocated to the financing of government programs, is not contributing to reduce regional disparities. Low efficiency of subsidies and centralization of budget system untargeted to solve the problems of regional development remain the important issues of Russian economy.

Keywords: budget system, the consolidated

budget of the Russian Federation subject, unevenness, institute, inter-budgetary transfers, budget equalization, the Lorenz curve, Gini coefficient, coefficient of variation.

Россия является федеративным государством, в котором сформировалась особая система иерархических взаимоотношений субъектов Федерации с федеральным центром, основанная на вертикальных связях и подчинении нижестоящих уровней вышестоящему уровню. Для такой системы есть свои политические и экономические основания. К экономическим основаниям следует отнести высокую степень дифференциации регионов по уровню обеспеченности финансовыми (в том числе бюджетными) ресурсами, что создает неравные возможности в их развитии. В таких условиях возникает объективная потребность в системе выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов с целью выполнения ими социальных и прочих обязательств.

Современная бюджетная система РФ прошла несколько этапов в своем развитии. В 90-е годы XX века бюджетная система была в значительной степени децентрализованной, основные налоги (в том числе НДС и часть НДС) оставались в распоряжении субъектов Федерации. Распределение бюджетных ресурсов осуществлялось не на основе строгих формальных правил, а в ходе неформальных торгов между регионами и центром. Эти торги вписывались в некий процесс политического обмена финансовой помощи на поддержку субъектами Федерации федерального центра. Финансовые потоки того времени можно также рассматривать как цены равновесия, обеспечивающие сохранение целостности России. Та система соответствовала периоду слабого государства, вписывалась в деловой политический цикл и, кроме экономических проблем, решала политические задачи. Положительным свойством прежней системы было то, что регионы, которые зарабатывали деньги, могли ими распоряжаться, и это стимулировало их

© М.Ю. Малкина, 2014

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbuu.gov.ua/>

развитие. Отрицательным свойством стало накопление горизонтального дисбаланса в бюджетной системе, что усугубляло проблему неравномерности экономического развития России.

Решение проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов было возможно разными способами. Западные экономисты предлагали радикальный переход к принципам фискального федерализма: одноканальности налоговой системы и субсидиарности в межбюджетных отношениях, обычно применяемым в развитых странах. Некоторые российские экономисты предлагали точную настройку институциональной среды: установление селективных стимулов развития реального сектора экономики, например, посредством введения региональных налоговых льгот или открытия оффшорных зон в депрессивных регионах[6]. Меры такого рода являются длительными по своему воздействию, требуют терпеливой и кропотливой работы по устранению эффектов нежелательного приспособления и искажения. Очевидно, спроса на такие институты со стороны представителей государства, решающих фискальные проблемы в краткосрочном периоде пребывания у власти, не было. Поэтому для решения проблемы был выбран другой путь – непосредственное перераспределение финансовых ресурсов через федеральный центр – способ, действенный с точки зрения решения краткосрочных задач бюджетной системы, но неэффективный с точки зрения долгосрочного развития реального сектора экономики.

Новый этап в формировании бюджетной системы ознаменовала бюджетная реформа 2004-2005 годов, в результате которой были созданы формальные институты, обеспечивающие централизацию большей части бюджетных ресурсов, закрепление доходных и расходных полномочий центра и регионов, выделение бюджетных средств из федерального бюджета по четко установленным формулам для обеспечения расходных обязательств субъектов РФ. Одной из целей новой системы стало выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов РФ. В то же время она означала отказ от принципа субсидиарности в фискальных отношениях. Последующая эволюция бюджетной системы РФ все больше свидетельствовала об оперативной подстройке формальных институтов для решения текущих задач, о снижении ее бюджетной эффективности, о новой деформализации системы и возникновении

институциональных ловушек в ее развитии. Этим вопросам посвящена данная статья.

В результате бюджетной реформы 2004-2005 годов и последующей эволюции бюджетной системы в системе межбюджетного выравнивания РФ произошел ряд изменений.

1. Созданы и прочно укоренились институты, обеспечивающие *закрепление* так называемых «*собственных*» *налоговых доходов* за центром, регионами и местными бюджетами. В результате произошло существенное перераспределение бюджетных ресурсов в пользу федерального центра и уменьшение доли бюджетных средств, остающихся в распоряжении субъектов Федерации. Если в 1998 году общие налоговые поступления распределялись между федеральным центром и субъектами РФ в пропорции 36,9% против 63,1%, то в 2012 в федеральный бюджет поступало уже 47,5% налогов, в региональные и местные бюджеты – 52,5%¹.

Согласно бюджетной реформе, произошло сокращение количества региональных налогов, увеличилась доля отчислений от регулирующих налогов в пользу федерального центра, правда, в последующем в эту систему вносились некоторые коррективы. В настоящее время в федеральный бюджет поступает 100% налога на добавленную стоимость (НДС), 100% налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, большая часть акцизов, которые до бюджетной реформы расщеплялись между уровнями бюджетной системы [4, с. 139]. Налог на доходы физических лиц, будучи федеральным, поступает в бюджеты субъектов РФ. А другой федеральный налог, налог на прибыль, в последние годы также распределяется в основном в пользу регионов: 2% поступает в федеральный бюджет, и 18% – в бюджеты субъектов РФ (причем, региональные власти в целях стимулирования могут уменьшать эту ставку до 13,5%). В период кризиса 2008-2009 гг. Правительством РФ было принято решение об увеличении доли отчислений от налога на прибыль в пользу субъектов РФ на 0,5% и полной передаче акцизов на горюче-смазочные материалы в региональные бюджеты (до этого их норма зачисления составляла 60%).

Бюджеты субъектов РФ, кроме перечисления в них некоторых федеральных налогов, пополняются также за счет трех региональных

¹ Рассчитано на основе данных ФНС России: http://www.nalog.ru/rn52/related_activities/statistics_and_analytics/forms/4185658/.

налогов: налога на имущество организаций, транспортного налога и налога на игорный бизнес, однако с собираемостью этих налогов существуют серьезные проблемы. Местными налогами являются налог на имущество физических лиц и земельный налог, а также местные бюджеты пополняются за счет отчислений из региональных бюджетов части НДС, налога на прибыль и акцизов.

Поскольку распределение налогов между уровнями бюджетной системы должно быть направлено на решение проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов, весьма логичным представляется закрепление за федеральным центром налогов, которые в большей степени отражают региональные различия. К ним относятся, прежде всего, платежи за пользование природными ресурсами, в том числе налог на добычу полезных ископаемых. Напротив, за региональными и местными бюджетами логично закреплять те налоги, которые более равномерно распределены в территориальном плане, например, налог на доходы физических лиц, налоги на имущество физических лиц и организаций. Именно так и построена современная бюджетная система РФ. Однако выявление степени неравномерности межрегионального распределения налогов требует также эмпирической проверки.

Для оценки степени неравномерности распределения налогов в Российской Федерации применим известные из микроэкономики кривые Лоренца, коэффициент Джини и коэффициент вариации. Для этого реализуем следующий алгоритм действий:

1) расчет показателя среднедушевых налоговых поступлений в i -том регионе, ранжирование регионов в порядке увеличения данного показателя:

$$n_i = \frac{N_i}{X_i},$$

где N_i – поступления налога от i -того региона, X_i – среднегодовая численность населения в i -том регионе, $i = \overrightarrow{1, m}$;

2) определение доли населения, проживающего в i -том регионе:

$$x_i = \frac{X_i}{\sum_{i=1}^m X_i};$$

3) расчет суммарной доли населения, проживающего в регионах от 1-ого до k -ого

включительно, нарастающим итогом, $k = \overrightarrow{1, m}$:

$$X_k = \sum_{i=1}^k x_i;$$

4) расчет доли налоговых поступлений для i -того региона:

$$y_i = \frac{N_i}{\sum_{i=1}^m N_i};$$

5) расчет суммарной доли налоговых поступлений для регионов от 1-ого до k -ого включительно нарастающим итогом:

$$Y_k = \sum_{i=1}^k y_i.$$

6) построение кривой Лоренца: графическое изображение точки отсчета (0;0) и всех полученных пар значений $(X_k; Y_k)$, дальнейшее их плавное соединение. Для наглядности кривая Лоренца совмещается в одной системе координат с кривой абсолютного равенства: $Y = X$, где $0 \leq X \leq 1; 0 \leq Y \leq 1$;

7) расчет коэффициента Джини, относительного показателя неравенства в распределении налоговых поступлений, производится по формуле:

$$G = 1 - \left[\sum_{k=1}^n (Y_k + Y_{k-1}) \cdot x_k \right];$$

8) расчет коэффициента вариации, относительной степени разброса налоговых поступлений на душу населения с учетом доли проживающего в каждом регионе населения, осуществляется последовательно по формулам:

а) средний уровень налоговых доходов в расчете на душу населения в стране:

$$\bar{n} = \frac{\sum_{i=1}^m N_i}{\sum_{i=1}^m X_i} = \sum_{i=1}^m n_i \cdot x_i;$$

2) среднее квадратическое отклонение налоговых доходов в расчете на душу населения для всего массива регионов, с учетом доли проживающего в них населения:

$$\sigma = \sqrt{\sum_{i=1}^m (n_i - \bar{n})^2 \cdot x_i},$$

3) коэффициент вариации:

$$V = \frac{\sigma}{\bar{n}}.$$

На рис. 1 представлены результаты авторских построений кривых Лоренца для основных налогов и налоговых режимов РФ, а также в целом по налоговым поступлениям в

2012 году, а в табл. 1 – результаты расчетов коэффициента Джини и коэффициента вариации по каждому из них для 2012 и 2006 годов.

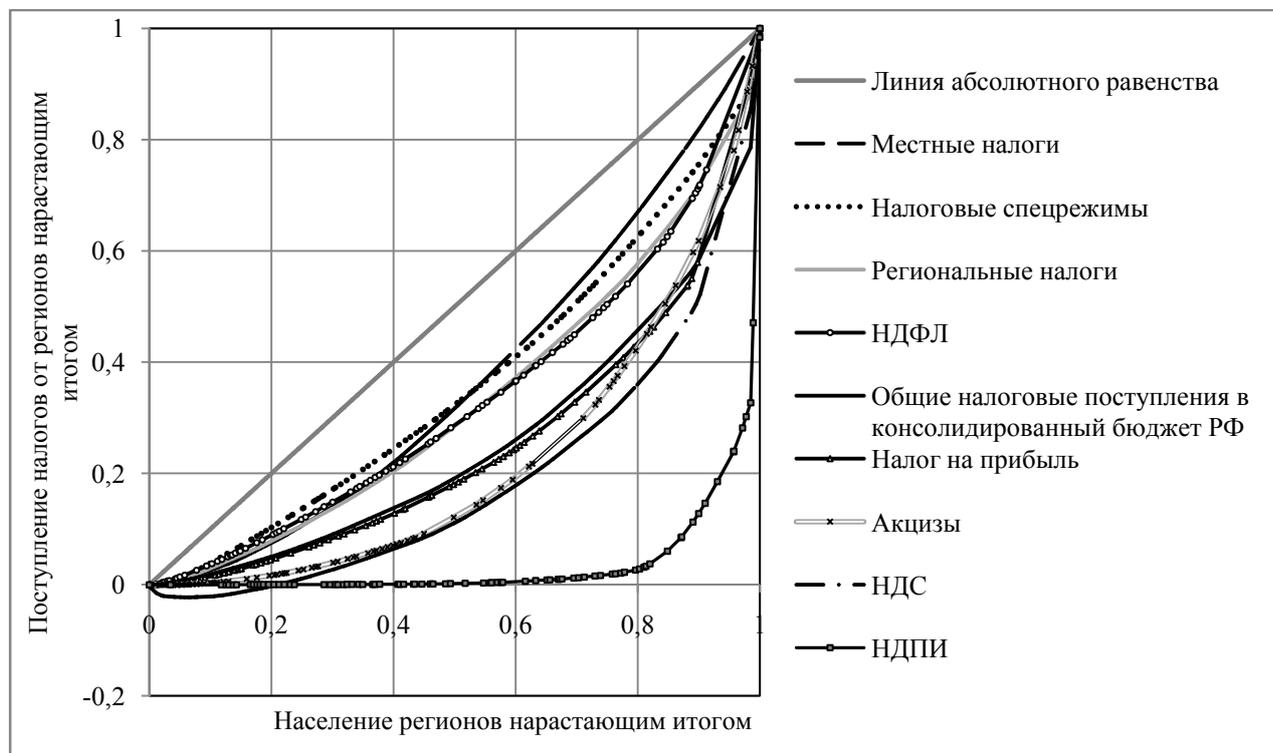


Рис. 1. Кривые Лоренца для основных налогов, налоговых режимов и в целом для налоговых поступлений от регионов РФ по данным 2012 года

Полученные результаты наглядно демонстрируют тот факт, что наиболее однородно распределенными (относительно размещения населения) являются местные налоги, а также налоговые спецрежимы, определенная доля доходов от которых в настоящее время также поступает в местный бюджет (в 2012 году она составила 38,8%). Региональные налоги, а также НДФЛ, полностью поступающий в бюджеты субъектов РФ, характеризуются средней степенью дифференциации по среднему уровню. Дифференциация налога на прибыль чуть больше среднего уровня дифференциации по всем налоговым поступлениям, поэтому вполне обосновано перечисление его большей части в доходы субъектов РФ. Самым «разбросанным» является налог на добычу полезных ископаемых, к тому же его доля в налоговых поступлениях наибольшая (в 2012 году – 22,5%, немного уступали ему НДФЛ и налог на прибыль – 21,5% и 20,6%, соответственно). Поэтому почти 100%-ное зачисление НДСП в федеральный бюджет позволяет существенно выровнять уровень бюджетной обеспеченности регионов. На втором месте по

степени дифференциации находится НДС, и он также полностью поступает в федеральный бюджет. На третьем месте – акцизы, которые распределяются между федеральным центром и регионами (в 2012 году это распределение для товаров, произведенных на территории РФ, составляло 44%:56%).

Таким образом, с финансово-экономической точки зрения распределение налогов между уровнями бюджетной системы представляется вполне логичным и обоснованным: более равномерно распределенные доходы остаются в регионах, более «разбросанные» – поступают в федеральный бюджет и перераспределяются, при этом также учитывается производительность каждого налога. Однако данная система не учитывает два момента. Во-первых, у регионов снижаются стимулы к сбору федеральных налогов и увеличиваются стимулы к полноценному использованию федеральных льгот. Именно это произошло с НДС, когда он превратился в федеральный налог, полностью поступающий в федеральный бюджет [1, с. 107]. Организации используют разные схемы его возврата («псевдоэкспорт», по-

купка или лизинг дорогостоящего оборудования и пр.), так что у некоторых регионов РФ (Липецкой области, Республики Хакасия, Чукотского АО, Магаданской и Сахалинской областей) чистые поступления по налогу в по-

следние годы являются стабильно отрицательными. Во-вторых, местные налоги являются более трудоемкими в плане администрирования и плохо собираемыми, что увеличивает издержки их администрирования.

Таблица 1

Показатели неравномерности распределения налоговых поступлений от субъектов Российской Федерации в 2006 и в 2012 годах

Налоги	2006 год			2012 год		
	Коэффициент Джини	Коэффициент вариации	Доля в общих налоговых поступлениях	Коэффициент Джини	Коэффициент вариации	Доля в общих налоговых поступлениях
В целом налоговые поступления	0,518	1,979	100%	0,490	1,733	100%
Налог на прибыль	0,482	1,121	47,9%	0,497	1,169	21,5%
Налог на доходы физических лиц	0,337	0,729	17,1%	0,330	0,701	20,6%
Налог на добавленную стоимость	0,559	1,877	17,0%	0,614	1,555	18,2%
Акцизы	0,391	0,794	4,7%	0,554	1,157	7,2%
Налог на добычу полезных ископаемых	0,931	5,977	21,4%	0,924	5,471	22,5%
Налог на имущество организаций	0,373	1,298	3,7%	0,359	1,224	4,9%
Транспортный налог	0,273	1,079	0,5%	0,255	0,466	0,8%
Налог на игорный бизнес	0,333	0,657	0,6%	0,681	2,118	0,0%
Налог на имущество физических лиц	0,285	0,499	0,1%	0,263	0,462	0,2%
Земельный налог	0,348	0,639	0,8%	0,274	0,480	1,3%
Налоги, предусмотренные спец. режимами	0,203	0,965	1,8%	0,275	1,667	2,7%

Расчет автора на основе первичной информации: Федеральная налоговая служба Российской Федерации. URL: http://www.nalog.ru/rn52/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

Любые фискальные правила рано или поздно вызывают приспособление хозяйствующих субъектов, в результате срабатывает так называемый принцип временной несогласованности (time inconsistency). Кроме того, под влиянием макроэкономических, политических и институциональных факторов меняется среда принятия решений, и фискальная система требует точной настройки, а со временем, когда возможности точной настройки исчерпаны, – полной реконструкции.

2. Произошло жесткое закрепление рас-

ходных полномочий (правильнее сказать, «обязательств») федерального центра и регионов. Однако созданная система доходных и расходных полномочий не устранила, а усилила вертикальный дисбаланс. Во-первых, расходные обязательства субъектов РФ изначально превышают закрепленные за ними собственные доходы, что предполагает дофинансирование регионов в виде выделения из федерального бюджета дотаций и субвенций. Такая политика усугубляет хроническую дефицитность региональных бюджетов и ставит их в зависимое

.....
<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

положение от центра. В роли просителей оказываются даже те регионы, которые могли бы самостоятельно финансировать свои расходные обязательства. Так, в 2012 году у 33 из 83 субъектов РФ общие налоговые поступления в консолидированный бюджет РФ превышали их суммарные доходы (включающие собственные доходы, безвозмездные перечисления от дру-

гих уровней бюджетной системы и др.), эти регионы являлись «чистыми» кредиторами финансовых обязательств центра. Однако, в силу сложившегося распределения налогов, только у 3-х субъектов РФ (г. Москва, Московская область и г. Санкт-Петербург) собственные доходы в 2012 году превышали их расходы (рис. 2).

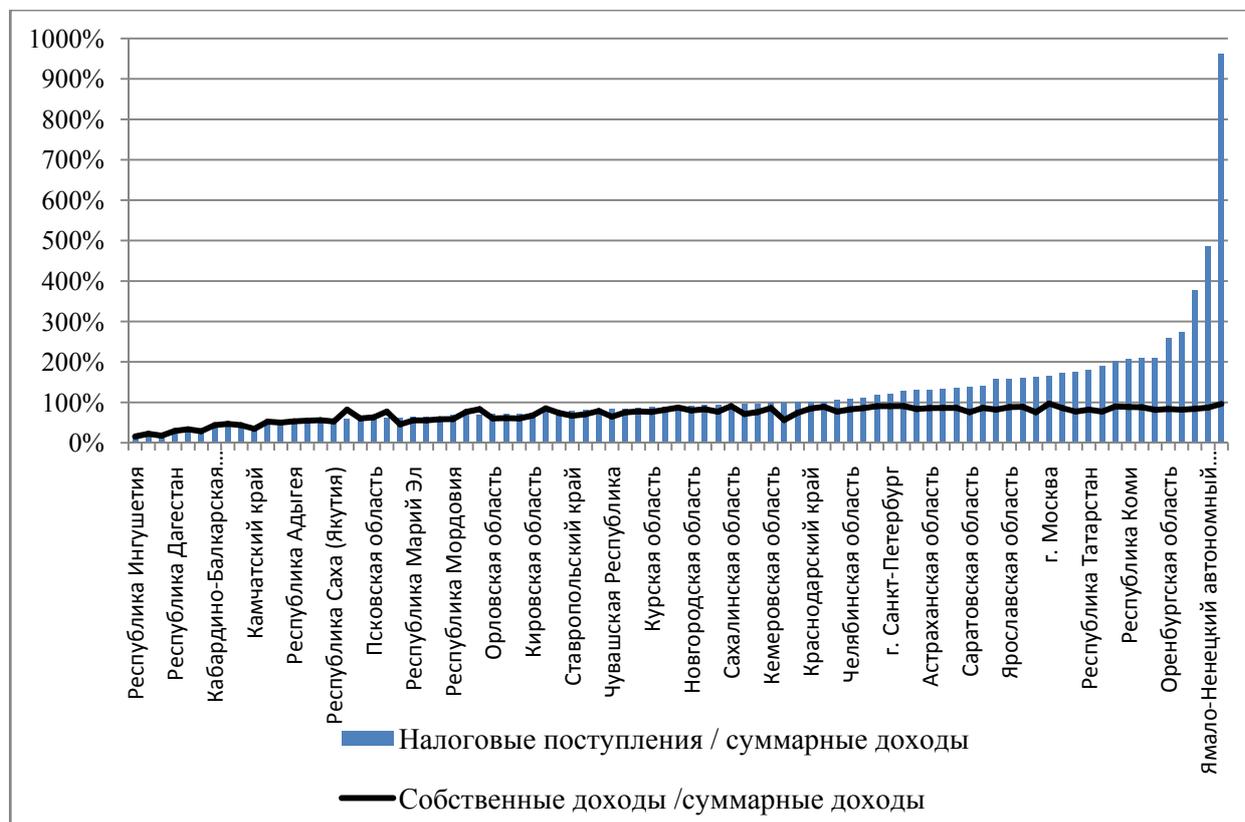


Рис. 2. Отношение общих налоговых поступлений от субъектов РФ в консолидированный бюджет РФ и их собственных доходов к суммарным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 году

Во-вторых, особенностью сложившейся бюджетной системы стала концентрация на верхнем уровне бюджетной системы в основном концептуальных и более гибких обязательств, в то время как расходы субъектов РФ большей частью представлены социальными обязательствами, имеющими императивный характер и прописанными соответствующими законами и постановлениями правительства [7, с. 67]. Так, в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации 2011 года расходы на социально-культурные мероприятия составляли в среднем 59% (варьируясь в регионах в пределах 37,1–71,7%), расходы на жилищно-коммунальное составляли 12,6%, на национальную экономику – 17,1%, на общегосударственные вопросы – 6,1% [13]. Федеральный центр не всегда подкрепляет фи-

нансовыми ресурсами новые законодательные акты, увеличивающие расходные обязательства регионов. В качестве примера приведем Указ Президента РФ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 07.05.2012, обязавший регионы довести в 2013 году среднюю зарплату учителей до среднерегionalной зарплаты, однако Правительство РФ возложило часть расходных обязательств по этому указу на сами субъекты РФ.

3. Создана система выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, основанная на правилах перераспределения федеральных ресурсов. Главная роль в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности регионов изначально приписывалась Федеральному фонду финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР

РФ), из которого выделяются так называемые «дотации на выравнивание». В основе распределения дотаций на выравнивание из ФФПР лежит расчет уровня бюджетной обеспеченности региона, определяемого как отношение индекса налогового потенциала к индексу бюджетных расходов региона. С одной стороны, эта система позволяет учесть разную стоимость бюджетных обязательств в регионах (разную стоимость жизни). С другой стороны, у регионов остаются лазейки занижения налогового потенциала и завышения планируемых расходов. Неслучайно в России в течение ряда лет наблюдается неуклонное увеличение количество субъектов РФ, претендующих на получение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Еще в 2007 году число регионов, не получавших дотации, составляло 19 из 83, в 2009 году их уже было 13, то в 2011 году в их число входило только 11 субъектов. В 2013 году из числа доноров вышла Самарская область, и регионов, не получающих дотации на выравнивание, осталось 10 (а именно, Татарстан, Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Сахалинская, Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Правда, в 2014 году Самарская область снова вошла в их список. Усугубило положение регионов то, что в 2012 году произошло не только относительное, но и абсолютное уменьшение размеров безвозмездных перечислений бюджетам субъектов РФ от бюджетов других уровней бюджетной системы. Это породило исследования, касающиеся адаптации системы межбюджетных отношений к условиям макроэкономической цикличности и к финансово-экономическим кризисам [в частности, 11].

В то же время доля трансфертов, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания, в последние годы неуклонно снижается. Так, еще в 2005 году доля дотаций в межбюджетной помощи составляла 69,5%, в 2007 году – 54,3%, в 2009 году – 39%, в 2010 году – 37,4%, в 2011 году – 34,3% (из них дотации на выравнивание в этом году составили 27%), в 2012 году – 32,3%. Правда, в 2013 году доля дотаций снова стала расти (по данным за 10 месяцев 2013 года, она составила 42%), что связано с позитивными изменениями в бюджетной политике. В государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской

Федерации» также предусматривается увеличение доли дотаций в распределяемой помощи до 42% к 2020 году [3, с. 103-104].

Кроме дотаций на выравнивание из ФФПР, не имеющих целевого назначения, особая роль в финансировании закрепленных за регионами расходных обязательств принадлежит субвенциям (помощи, предоставляемой на строго определённые цели). В качестве пороков методики их распределения называются: 1) незаинтересованность регионов в качественном исполнении возложенных на них обязательств, ошибки в расчете потребности в субвенциях; 2) асимметрия информации, поступающей из регионов в Центр, оппортунизм регионов по отношению к центру [11, с. 121-122]. По мнению ряда экономистов, вместо большого количества расплывчатых по направлениям субвенций имеет смысл перейти к единой блочной субвенции, сократив при этом количество закрепленных за субъектами Федерации расходных обязательств [11, с. 161].

Третьим видом трансфертов являются субсидии (помощь, предоставляемая в виде соучастия центра в финансировании региональных расходов). Субсидии выделяются в рамках софинансирования разных инвестиционных и инфраструктурных проектов, государственных программ, а также по итогам конкурса качества управления региональными финансами. Если регионы-доноры не получают дотаций на выравнивание, то они нередко получают помощь за счет участия в таких программах, что увеличивает степень региональной дифференциации.

Субсидии оказались наиболее гибкой, непрозрачной и наименее формализованной частью помощи, за распределением которой нередко просматриваются неформальные отношения центра и регионов. Количество субсидий из года в год увеличивается, а также растет их доля в общем объеме выделяемых межбюджетных трансфертов. Так, только с 2005 по 2011 год количество субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации увеличилось с 62 до 107. Настораживает не только их количество, но и то, что все большая часть распределяемой помощи выбивается из стандартной системы распределения по заранее установленным правилам. Не случайно в указанной выше государственной программе предусмотрено увеличение доли «утвержденных» субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета с 21% в 2012 году и 16,1% в

2013 до 55% в 2020 году, а также снижение количества самих субсидий со 110 в 2012 году и 93 в 2013 году до 42 в 2020 году. Также в программе предполагается довести до 100% долю установленных показателей результативности в правилах предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по всем видам субсидий [3, с. 103-104]. В Бюджетном послании Президента РФ на 2014 год в качестве одной из важных задач обозначен переход «...к преимущественному распределению субсидий на основании федерального "закона" о федеральном бюджете, а не на основании актов Правительства Российской Федерации или тем более отдельных министерств (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе). Регионы должны достоверно знать объемы трансфертов федерального бюджета на три года» [2].

В 2012 году все безвозмездные перечисления от других уровней бюджетной системы в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ распределялись следующим образом: дотации – 32,3% (в 2011 году – 34,3%), субсидии – 35,4% (в 2011 году – 31,3%), субвенции – 17,6% (в 2011 году – 20,6%), иные межбюджетные трансферты – 13,9% (в 2011 году – 13,1%), прочие – 0,8% (в 2011 году – 0,7%)².

Несмотря на недостатки, межбюджетные трансферты как институт вносят важный вклад в снижение степени дифференциации регионов. Это происходит благодаря большей доли трансфертов в структуре консолидированных бюджетов тех субъектов РФ, у которых уровень обеспеченности собственными ресурсами ниже (рис. 3).

Под влиянием разного рода межбюджетной помощи дисбаланс в уровне бюджетной обеспеченности регионов снижается. По нашим расчетам, коэффициент Джини в 2012 году по налоговым поступлениям от субъектов РФ составлял 0,490, по собственным (налоговым и неналоговым) доходам субъектов РФ – 0,335, а по суммарным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ (с учетом безвозмездных поступлений от вышестоящего уровня бюджетной системы) – 0,264. Таким образом, эффект выравнивания оценивается нами в размере 31,6% на уровне закрепления налоговых полномочий и 21,4% – на уровне

распределения межбюджетных трансфертов. В то же время в составе трансфертов с каждым годом увеличивается доля помощи, не имеющей отношения к выравниванию уровня бюджетной обеспеченности, что уменьшает бюджетную эффективность системы выравнивания.

4. *Создание системы стимулирования регионов к проведению эффективной финансовой политики.* Система межбюджетного выравнивания часто подвергалась критике за то, что она не стимулирует регионы к инвестиционной деятельности и улучшению региональных экономических показателей. В связи с этим с 2007 года Минрегионом РФ стала проводиться оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по развитию налогового потенциала, а с 2011 года – комплексная оценка результатов региона за последние три года, по итогам которой успешные регионы получают стимулирующие дотации. На основе 329 показателей оценивается как достигнутый уровень, так и динамика показателей по следующим разделам: «инвестиционная деятельность», «налогообложение» и «промышленное производство». В 2011 году субсидии по итогам конкурсного отбора субсидии получили 20 субъектов РФ, в 2012 году – 15 субъектов. Однако в 2011 году в разряд «победителей» попали 8 из 13 регионов-доноров, не получавших дотаций на выравнивание, в том числе вторую по объему дотацию получила Тюменская область [11, с. 104-105]. Однако, по мнению некоторых экономистов, система стимулирования является во многом искусственной [9, с. 121]. Прежде всего она не учитывает того обстоятельства, что различия в показателях регионов объясняются объективными условиями развития, а не только успехами экономической политики региональных властей. А также в силу постоянных корректив методики дезориентируют регионы в проведении долгосрочной политики [11, с. 108]. Кроме того, существующая система распределения финансовых ресурсов является жестко централизованной, она не только не учитывает особенностей развития регионов, но и не нацелена на реализацию ими собственных стратегий и приоритетов развития: они могут получить финансовую поддержку только в том случае, если их цели попадают в федеральные приоритеты.

5. *Увеличение доли средств, выделяемых в рамках государственных целевых программ.* В последнее время в экономической литературе

² Рассчитано автором на основе данных Министерства финансов РФ [8].

ре стала распространяться точка зрения, что стратегия роста экономики должна быть нацелена не на выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, а «должна стать политикой инновационного развития, базирующейся на принципах концентрации ресурсов в "точках роста" и на системе волно-

вого распространения инноваций в государстве» [9, с. 109]. Такая политика, по мнению авторов, должна согласовываться с государственными приоритетами, а значит, проводиться в рамках государственных инвестиционных программ, в которых должны участвовать сильнейшие регионы.

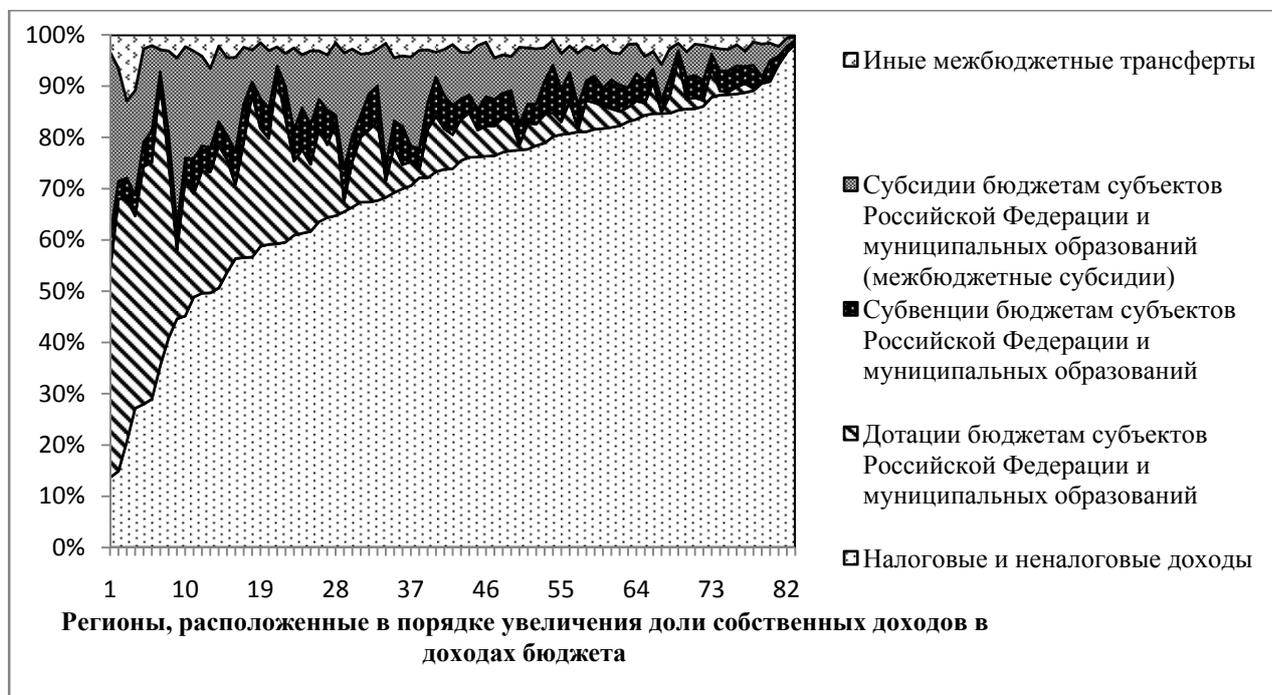


Рис. 3. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 г. (без учета перечислений не от бюджетной системы)

Вследствие реализации новой стратегии, только с 2009 по 2011 год доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках целевых программ, увеличилась с 20,7% в до 37,7% [3, с. 13]. В 2012 году, по данным Счетной Палаты РФ, на федеральные целевые программы только в рамках открытой части было истрчено 1068,7 млрд. рублей [5, с. 243], что составляет 8,3% расходов федерального бюджета.

В 2013 году в РФ финансировались 43 федеральные целевые программы. Инвестиционные ресурсы, выделяемые в рамках ФЦП и Инвестиционного фонда РФ, усиливают дифференциацию регионов по уровню развития. Например, благодаря проведению саммита АТЭС-2012 инвестиции в Приморский край увеличились в 2,8 раза, подготовка к Олимпиаде в Сочи в 2014 году привела к росту инвестиционных расходов в Краснодарском крае на 18 %, в Чечне — на 90 %. Государство участвовало в софинансировании разработки нефтегазовых месторождений в Республике Коми, Яку-

тии, Красноярском крае, строительства авто-сборочных предприятий в Калужской и Ленинградской областях, что увеличило размер получаемых ими трансфертов из Инвестиционного фонда РФ³. По мнению некоторых экономистов, такая политика также способствует неэффективному растрачиванию бюджетных ресурсов, избыточным государственным расходам.

Существующая система межбюджетного выравнивания не является в достаточной степени эффективной. Даже после выравнивания регионам не хватает средств для финансирования своих расходов. Растут их заимствования у кредитной системы, а общий объем долга муниципальных образований на 01.01.2013 г. уже составлял более 245 млрд. руб. Поэтому новой формой решения проблемы финансирования региональных бюджетов стало выделение субъектам Федерации бюджетных кредитов из федерального бюджета. Более того, на период

³ Алякринская Н., Докучаев Д. Регионы просят рубля. Субъектам Федерации катастрофически не хватает средств. // The New Times. № 41 от 16.11.09.

2014-2016 годов Правительством РФ было решено не только увеличить объем бюджетных кредитов, но и выдавать их на льготных условиях – под 25% ставки рефинансирования (что в настоящих условиях составляет чуть более 2%).

Таким образом, в результате бюджетной реформы и эволюции бюджетной системы РФ были сформированы институты, обеспечивающие закрепление доходных и расходных полномочий федерального центра и регионов РФ, основанные на вертикальном дисбалансе бюджетной системы, концентрации бюджетных средств на верхнем уровне фискальной системы и их перераспределении на бюджетное выравнивание по строгим методикам, которые эмпирически доказывают бюджетную эффективность. Однако в последнее время наблюдалось уменьшение доли трансфертов, выделяемых на цели выравнивания, увеличение доли средств, распределяемых в рамках государственных целевых программ и вне жестких методик. Подходы к стимулированию развития налогового потенциала регионов также пока характеризуются низкой эффективностью. В целом система не предоставляет регионам свободы в определении приоритетов регионального развития и распоряжении бюджетными средствами. Способами решения проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов являются: тонкая настройка институциональной среды экономического развития регионов, постепенный переход к субсидиарному подходу в межбюджетных отношениях, использование положительного опыта функционирования децентрализованных бюджетных систем в федеративных государствах ряда развитых стран и в Китае.

Литература

1. Балацкий Е., Екимова Н. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и экономика. – 2010. – № 7-8. – С. 101-116.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации. О бюджетной политике в 2014-2016 годах // КонсультантПлюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=147552;fld=134;dst=4294967295;md=0.05416430140635731> (режим доступа 17.01.2014).
3. Государственная программа Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Распоряжение Пра-

вительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р // Министерство финансов РФ. Официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/index.php?id4=18875> (режим доступа 17.01.2014).

4. Джумов А.М., Казанцев С.В. Консолидация финансовых ресурсов в регионах // ЭКО. – 2007. – № 12. – С. 138-150.
5. Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год. – М., 2013 / Счетная Палата Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up/?id=1053>.
6. Малкина М.Ю. Институциональные ловушки на пути становления бюджетного федерализма // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Издание второе, исправленное и дополненное. Под ред. д.э.н., проф. Нуреева Р.М. В трех частях. Часть третья. – М.: Московский общественный научный фонд, 2003.– 303с. С.111-126.
7. Малкина М.Ю. Эволюция институтов бюджетной системы в современной России // Журнал институциональных исследований (Journal of Institutional Studies). – 2010. – Том 2. – № 3. – С. 66-74.
8. Министерство финансов РФ. Официальный сайт. Информационно-аналитический раздел. URL: http://info.minfin.ru/subj_analytics.php (режим доступа 17.01.2014).
9. Нещадин А., Фаттахов Р. Приоритеты государственной политики в сфере регионального развития Российской Федерации // Общество и экономика. – 2013. – № 1-2. – С.108-123.
10. Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов // Министерство финансов РФ. Официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru/ru/> (режим доступа 17.01.2014).
11. Проблемы межбюджетных отношений в России / [колл. авт.]. – М.: Издательство Института Гайдара, 2012. – 188 с.: ил. – (Научные труды / Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара; №159Р).
12. Сергеев Л. Проблемы регионального государственного финансового менеджмента // Общество и экономика.– 2013.–№10.–С.112-124.
13. Финансы России – 2012. Статистический сборник / Федеральная служба государственной статистики РФ. Официальный сайт. URL:http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_51/Iss WWW.exe/Stg/02-14.htm (режим доступа 17.01.2014).

Статья поступила в редакцию 14.02.2014