



А. А. Бишенов

*Доктор экономических наук,
советник,
57910@mail.ru*

*Управление по науке и инновациям,
Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова,
Нальчик, Российская Федерация*

Л. Х. Иттиева

*Руководитель,
l_gaeva@mail.ru*

*Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы,
Министерство финансов Кабардино-Балкарской Республики,
Нальчик, Российская Федерация*

Анализ распределения выравнивающих дотаций для бюджетов субъектов Российской Федерации

Аннотация: В системе межбюджетных отношений в Российской Федерации приоритетное место занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. В статье проведен анализ их распределения, в основном, для субъектов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, как регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью. Авторами выдвигаются предложения по повышению эффективности распределения выравнивающих дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетная обеспеченность, дотации на выравнивание, принцип сохранения ранга.

Благодарности: Статья подготовлена в рамках реализации гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект 20-010-00496).

A. A. Bishenov

*Dr. Sci. (Econ.),
Adviser,
57910@mail.ru*

*Office of science and innovation,
Berbekov Kabardino-Balkar State University,
Nalchik, Russian Federation*

L. H. Ittieva

Head,

l_gaeva@mail.ru

Department of Budget policy in social sectors,
Ministry of finance of the Kabardino-Balkar Republic,
Nalchik, Russian Federation

Analysis of the distribution of equalizing grants for budgets of constituent entities of the Russian Federation

Annotation: *In the system of inter-budgetary relations in the Russian Federation, subsidies for equalizing the budget provision of regions take priority. The article analyzes their distribution, mainly for the subjects of the southern and North Caucasus Federal districts, as regions with the lowest budget security. The authors put forward proposals to improve the efficiency of the distribution of equalizing subsidies to the budgets of the Russian Federation's constituent entities.*

Keywords: *inter-budgetary relations, budget security, subsidies for equalization, the principle of preserving rank.*

Acknowledgments: The article was prepared as part of the implementation of a grant from the Russian Foundation for Basic Research (project 20-010-00496).

Экономический принцип федеративного государственного устройства основан на разделении полномочий в отношениях собственности, денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, инвестиционной политики между федеральным центром и его субъектами.

Одной из сложных проблем в этом разделении является бюджет и его составляющие доходы и расходы. Оптимальное распределение общих доходов государства между федеральным центром и его субъектами, которое обеспечило бы качественное выполнение возложенных на каждый уровень власти полномочий, является актуальной задачей. При этом существуют объективные обстоятельства, не позволяющие однозначно решить проблему выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Федерации: большой разрыв в уровне их социально-экономического развития, географическое положение, численность, климатические условия и др.

Наряду с этим действующие методы решения этой проблемы приходится корректировать в соответствии не только со стратегическими программами (проектами) социально-экономического развития стра-

ны и ее регионов, но и возникающими непредвиденными обстоятельствами различного характера (политическими, чрезвычайными и др.).

Межбюджетные трансферты между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации занимают существенное место в структуре доходов консолидированных бюджетов последних. При этом если в среднем по федеральным округам в 2019 году они составили более 20%, то в 2-х федеральных округах они были самыми высокими: в Южном – 29,7%, в Северо-Кавказском – 60,6%.

В системе межбюджетных трансфертов приоритетное место как по объему, так и по функциональному назначению, занимают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. В общем объеме безвозмездных поступлений из федерального бюджета в субъектах двух федеральных округов в 2019 г. они составили: в Южном (ЮФО) – 21,2%, в Северо-Кавказском (СКФО) – 52,1%.

Дотации на выравнивание призваны в максимально возможной степени сбалансировать доходы и расходы бюджетов регионов и выполнить социальные обязательства государства посредством оказания государственных и муниципальных услуг. При этом гражданину, как потребителю услуг, практически безразлично на каком уровне власти (федеральном, региональном, муниципальном) обеспечивается выполнение этих функций, какой бюджет является источником их финансового обеспечения.

В силу отмеченных объективных обстоятельств не все регионы обладают равными возможностями в удовлетворении потребностей населения в государственных услугах. Поэтому бюджетное выравнивание между субъектами Российской Федерации призвано обеспечить примерно равный уровень качества и доступность услуг независимо от места проживания человека.

Распределение дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с Методикой, утвержденной Правительством Российской Федерации в 2004 году. Принятие Методики формализовало порядок предоставления дотаций, исходя из опыта предыдущих лет, определило более качественные критерии и показатели, расчеты по определению объемов дотаций, причитающихся каждому субъекту Российской Федерации, стали более прозрачными.

К настоящему времени, за период действия Методики, в нее вносились не менее полутора десятков изменений и дополнений, что также свидетельствует о необходимости постоянного ее совершенствования.

Последние существенные и значимые изменения в межбюджетные отношения, в том числе и по выравнивающим дотациям, внесены Федеральным Законом от 02.08.2019 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

Анализу эффективности использования принципов и методов распределения дотаций посвящены исследования многих ученых и практиков (Климанов В.В., Дерюгин А.Н., Ерошкина Л.А., Лавров А.М., Левина В.В., Тимушев Е.Н., и др.). Практически все авторы, признавая преимущества и достоинства формализованной формы расчетов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, вносят предложения по дальнейшему совершенствованию методики их распределения. Эти предложения затрагивают общие принципы, методы, критерии и показатели для расчетов объемов дотаций с целью повышения их эффективности. В современных условиях цифровизации экономики определенный интерес представляют и предложения построить экономико-математическую модель межбюджетных отношений [8]. Необходимость реализации национальных проектов, предполагаемое включение в систему органов государственной власти муниципальные образования и ряд других изменений в общественно-политической, экономической и социальной сферах страны внесут соответствующие изменения в межбюджетные отношения федерального центра, регионов и муниципальных образований. Поэтому предложения и рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений будут еще более актуальными.

С целью выработки рекомендаций по совершенствованию порядка распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов нами проведен анализ данных за 2010 г. и 2019 г. Используются показатели: налоговые и неналоговые доходы регионов, дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, всего доходов бюджетов регионов. При этом указанные показатели приведены в расчете на 1 жителя региона. Использование такого показателя нам представляется обоснованным и заслуживающим определенный интерес. При оценке эффективности использования и оптимизации расходов

бюджетных средств часто используются данные в расчете на одного работника в системе образования, здравоохранения, социально-культурной сферы, на одного учащегося, студента, пациента, посетителя и т.д., т.е. на 1 чел., как потребителя бюджетных услуг. Используемые нами показатели являются интегрированными, результативными для всей бюджетной сферы, а не только отдельных отраслей: образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры.

При этом действующая Методики тоже использует отдельные показатели (индекс налогового потенциала, индекс бюджетных расходов) в расчете на душу населения для сопоставления уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Для оценки выравнивающего эффекта межбюджетных трансфертов также используют показатели доходов на душу населения [1].

В процессе анализа указанных показателей и последующей выработки рекомендаций мы придерживаемся основного принципа Методики: не полное устранение различий в бюджетной обеспеченности регионов (что практически невозможно), а сглаживание этих различий, подтягивание менее обеспеченных, дотационных регионов до определенного критерия выравнивания бюджетной обеспеченности. Итоговым результатом распределения дотаций является сокращение разрыва между менее обеспеченными и более обеспеченными бюджетами с учетом сохранения рангов. При этом необходимо особо выделить принцип сохранения рангов. До 2008 года эта норма была обязательной и предусматривалась в Бюджетном Кодексе (БК) Российской Федерации: уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона после распределения дотации на выравнивание бюджетной не должен был превышать аналогичный уровень иного региона, который до распределения дотаций имел более высокий уровень. Начиная с 2008 года эта норма утратила силу и не является обязательной. Это обстоятельство допускает возможность ухудшения ранга (позиции) региона после распределения дотации на выравнивание по сравнению с другими регионами. При допущении таких фактических случаев снизится заинтересованность регионов, чьи позиции ухудшились, в поиске внутренних резервов по увеличению собственного доходного потенциала.

Основное внимание при анализе уделено субъектам Северо-Кавказского (СКФО) и Южного (ЮФО) федеральных округов, как наиболее дотационным. На рисунке 1 представлены в расчете на 1 жителя:

первоначальные (налоговые и неналоговые) доходы, доходы после распределения дотаций на выравнивание, всего доходов (общий объем налоговых и неналоговых, дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты).

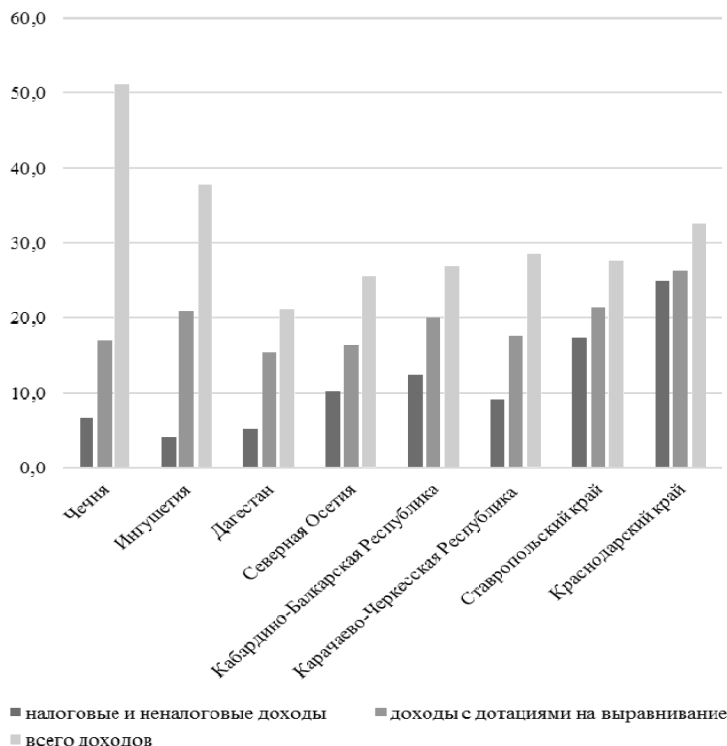


Рис. 1. Доходы на 1 жителя в 2010 году ¹

Как видно на рисунке 1, в 2010 г. самые низкие налоговые и неналоговые доходы приходятся в Ингушетии – 4,8 тыс. рублей, разрыв с самыми высокими доходами среди анализируемых субъектов – Краснодарским краем – 24,4 тыс. рублей составляет 5,1 раза. После распределения дотаций на выравнивание – ранг самого высокодоходного сохраняется за Краснодарским краем – 25,6 тыс. рублей, при этом разрыв с доходами в Ингушетии (20,8 тыс. рублей) сокращается до 1,2 раза.

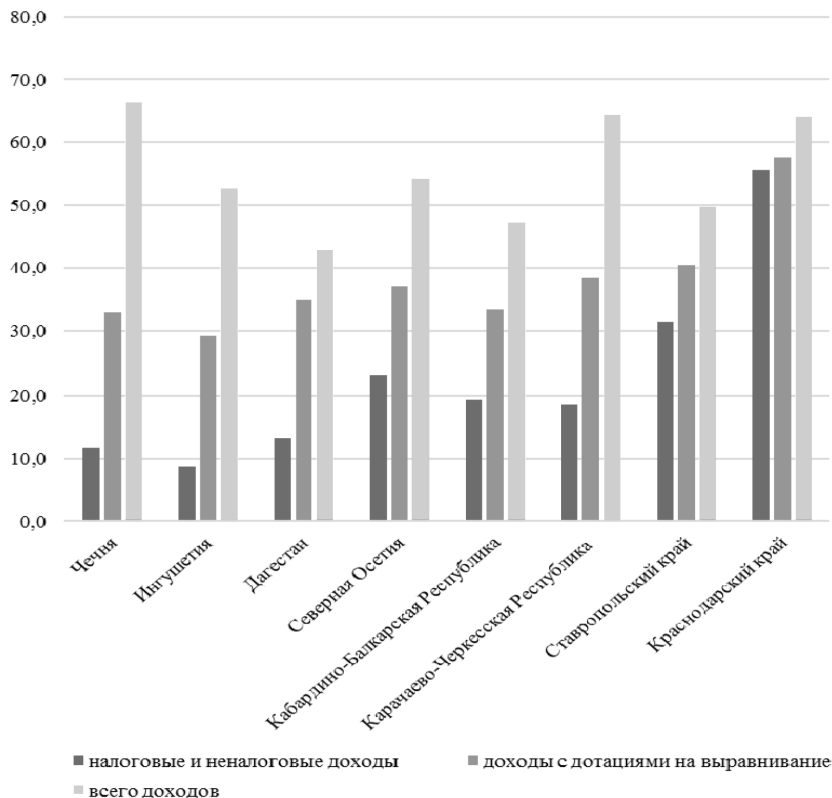
¹ Разработано автором (данные из следующих источников <http://old.iminfin.ru/index.php/razdely/dokhody/dokhody-sub-ekta-rf>, <http://russia.duck.consulting-maps/31/2010>).

Безусловно, значительный рост доходов в Ингушетии и других субъектах СКФО и ЮФО с сокращением разрывов по отношению к более обеспеченным субъектам является положительным результатом и соответствует принципам Методики. Вместе с тем, на наш взгляд, нарушен принцип «выравнивания» на примере Ингушетии: имея самые низкие доходы до распределения дотации (4,8 тыс. рублей), после их распределения доходы на 1 жителя Ингушетии (20,8 тыс. рублей) оказались выше, чем по всем остальным республикам СКФО. Далее, после распределения других межбюджетных трансфертов (субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты) из федерального бюджета, по размеру общих доходов Чечня (51,0 тыс. рублей) опередила все субъекты СКФО и ЮФО, в том числе и Краснодарский край (32,2 тыс. рублей).

Анализируя показатели за 2019 год (рис.2), необходимо отметить, что за последний десятилетний период существенно возросли собственные налоговые и неналоговые доходы регионов и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В субъектах ЮФО темпы роста составили 219% и 211%, в СКФО — соответственно 195% и 191%, то есть темпы роста налоговых и неналоговых доходов регионов опережали темпы роста дотаций из федерального бюджета. При дифференциации этих показателей по субъектам указанное опережение сложилось по всем регионам, за исключением: Кабардино-Балкарской Республики (160% и 171%), Карачаево-Черкесской Республики (203% и 216%), Ставропольского края (184% и 190%), Волгоградской области (163% и 171%).

Самые низкие первоначальные (налоговые и неналоговые) доходы в 2019 году сложились в Ингушетии — 8,9 тыс. рублей на 1 жителя. Разрыв по сравнению с самым обеспеченным бюджетом Краснодарского края (56,3 тыс. рублей) составил 6,3 раза. После распределения выравнивающих дотаций этот разрыв сократился до 2 раз, выполнив функции сглаживания и подтягивания менее обеспеченных бюджетов. На этой стадии распределения дотаций есть примеры другого характера — несоблюдение принципа «сохранения ранга».

Так доходы с учетом дотаций на выравнивание в Карачаево-Черкесской Республике (38,6 тыс. рублей) превысили доходы в Северной Осетии (37,5 тыс. рублей) и Кабардино-Балкарской Республике (34,2 тыс. рублей), налоговые и неналоговые доходы которых первоначально были выше, чем в Карачаево-Черкесской Республике (23,9 тыс. рублей и 19,5 тыс. рублей против 18,9 тыс. рублей).

Рис. 2. Доходы на 1 жителя в 2019 год ²

Далее, после распределения других межбюджетных трансфертов (субсидии, субвенции, иные межбюджетные трансферты) доходы в КЧР (65,2 тыс. рублей) были выше по сравнению с субъектами СКФО (кроме Чечни – 67,0 тыс. рублей) и ЮФО (кроме Калмыкии – 66,4 тыс. рублей). Такие примеры не единичны.

Так в 2019 г. (рис. 3) собственные (налоговые и неналоговые) доходы в расчете на 1 жителя были самыми низкими в Южном федеральном округе – в Калмыкии – 30,6 тыс. рублей.

² Разработано автором (данные из следующих источников <http://old.iminfin.ru/index.php/razdely/dokhody/dokhody-sub-ekta-rf>, <http://russia.duck.consulting-maps/31/2019>).

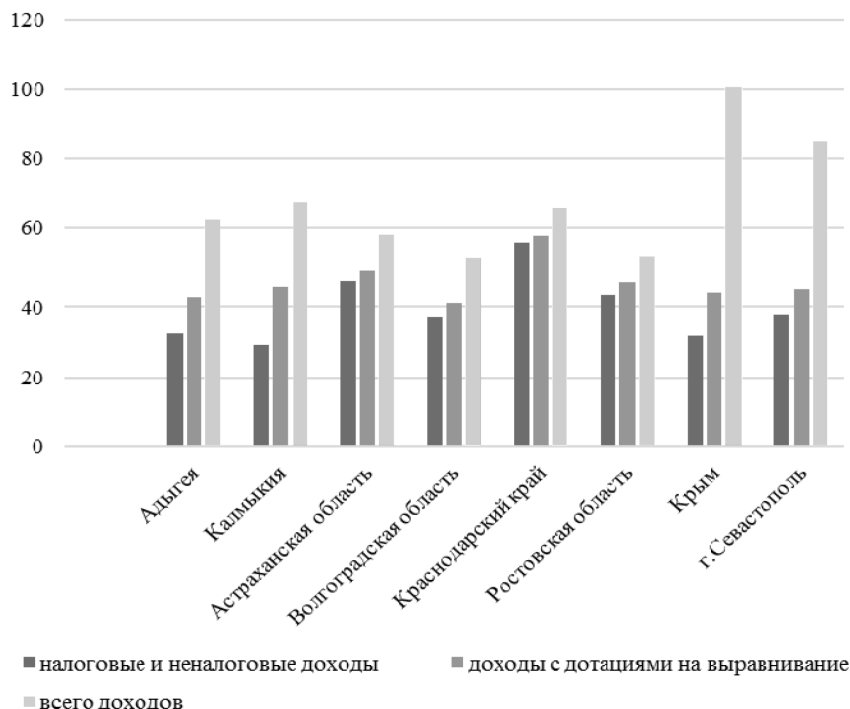


Рис. 3. Доходы на 1 жителя в 2019 год ³

После распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности по указанному показателю Калмыкия (45,0 тыс. рублей) опережала 4 субъекта округа (Адыгея, Волгоградская область, Республика Крым и г. Севастополь). После распределения других межбюджетных трансфертов ее показатель (66,4 тыс. рублей) стал выше, чем у всех остальных субъектов ЮФО (за исключением Республики Крым – 100,7 тыс. рублей и г. Севастополя – 86,7 тыс. рублей) и всех субъектов СКФО (за исключением Чечни – 67,0 тыс. рублей).

Исключение принципа сохранения ранга с 2008 года в соответствии с Федеральным Законом от 26.04.2007 г. № 69-ФЗ на практике приводит к необязательности соблюдения выравнивающих функций при распре-

³ Разработано автором (данные из следующих источников <http://old.iminfin.ru/index.php/razdely/dokhody/dokhody-sub-ekta-rf>, <http://russia.duck.consulting>maps/31/2019>).

делении дотаций. Если это допустимо применительно к анализируемым показателям (доходы, дотации на душу населения), то по показателю — уровень бюджетной обеспеченности — используемому в Методике, такие факты, на наш взгляд, снижают эффект выравнивания бюджетов. Распределение выравнивающих дотаций в 2019 году для 9 регионов с наибольшей и 8 регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью [5] показывает следующее. Для 9 регионов уровень бюджетной обеспеченности по рангу сохраняется и после 1-го и 2-го этапов распределения дотаций. Для этих более обеспеченных регионов этот результат складывается, в основном, из-за того, что они практически не получают дотации на выравнивание. Для 8 менее обеспеченных регионов сохранение ранга наблюдается только после 1-го этапа распределения дотации. После 2-го же этапа — ранг не сохраняется ни по одному региону. При этом у 4-х регионов изменение ранга не значительно — одно-два места. Но у других 4-х регионов существенно меняются позиции. Так, Тыва, с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности (0,193) до распределения (8-ое место), после 2-го, окончательного распределения дотаций занимает 4-ое место (0,651); соответственно Дагестан: с 6-го на 3-е место (0,251 и 0,655); Камчатский край: с 5-го на 1-ое место (0,305 и 0,662). У двух других регионов наблюдается отрицательная динамика: Республика Крым — 2-ое место (0,416), после распределения 7-ое (0,622); Чукотский автономный округ 3-е (0,370) и 8-ое (0,611) соответственно.

Эти обстоятельства, на наш взгляд, значительно снижают заинтересованность как дотационных, так и обеспеченных регионов к увеличению собственных (налоговых и неналоговых) доходов, хотя они занимают разные позиции по бюджетной обеспеченности. Кроме того, нарушение принципа сохранения рангов при распределении дотаций снижает эффект выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов.

Как известно, Бюджетный Кодекс Российской Федерации (ст. 131) запрещает использование показателей фактических или прогнозных доходов консолидированных бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации с целью исключения дестимулирующего влияния на региональные власти. Вместе с тем близость относительной оценки налогового потенциала к фактическим данным достаточно высока: коэффициент корреляции превышает 0,98 [3].

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, и с целью повышения эффективности распределения дотаций, нам представляется целесообразным учитывать фактические значения приведенных показателей при планировании объемов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на финансовый год и планируемый период. Анализ этих показателей можно проводить по каждому федеральному округу в период сверки с Министерством финансов Российской Федерации исходных данных для проведения расчетов распределения межбюджетных трансфертов.

Список литературы

1. Бухарский В.В., Лавров А.М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ. Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 9–21.
2. Климанов В.В., Коротких А.М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика. Финансовый журнал. 2016. № 5. С. 7–14.
3. Дерюгин А.Н. Особенности и проблемы оценки доходного потенциала регионов при распределении выравнивающих дотаций. Финансы. 2019. № 8. С. 10–18.
4. Ерошкина Л.А. Совершенствование межбюджетных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Финансы. 2019. № 8. С. 3–9.
5. Кирьянен А.П. Выравнивание бюджетной обеспеченности как институт государственного регулирования регионального развития. Электронный научный журнал «Век качества». 2019. № 4. С. 67–81.
6. Левина В.В. Особенности регулирования межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и городских округов. Финансы. 2018. № 10. С. 32–37.
7. Тимушев Е.Н. Дотации на выравнивание: совершенствование методики распределение. Финансы. 2016. № 8. С. 13–17.
8. Яковенко И.В. Экономико-математическое моделирование как основа управления межбюджетными отношениями в условиях цифровой экономики. Аллея науки. 2018 г. Т. 5. № 4. С. 998–1005.

References

1. Bukharskii V.V., Lavrov A.M. Otsenka vyравnivayushchego i stimuliruyushchego effektivov mezhbyudzhethnykh transfertov sub'ektam RF. Finansovyi zhurnal . 2017. №1. S. 9–21.
2. Klimanov V.V., Korotkikh A.M. Raspredelenie mezhbyudzhethnykh transfertov: teoreticheskie predposylki i rossiiskaya praktika. Finansovyi zhurnal. 2016. № 5. S. 7–14.

3. Deryugin A.N. Osobennosti i problemy otsenki dokhodnogo potentsiala regionov pri raspredelenii vyravnivayushchikh dotatsii. *Finansy*. 2019. № 8. S. 10–18.
4. Eroshkina L.A. Sovershenstvovanie mezhbyudzhетnykh otnoshenii na federal'nom, regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh. *Finansy*. 2019. № 8. S. 3–9.
5. Kir'yanen A.P. Vyravnivanie byudzhетnoi obespechennosti kak institut gosudarstvennogo regulirovaniya regional'nogo razvitiya. *Elektronnyi nauchnyi zhurnal «Vek kachestva»*. 2019. № 4. S. 67–81.
6. Levina V.V. Osobennosti regulirovaniya mezhbyudzhетnykh otnoshenii sub'ektov Rossiiskoi Federatsii i gorodskikh okrugov. *Finansy*. 2018. № 10. S. 32–37.
7. Timushev E.N. Dotatsii na vyravnivanie: sovershenstvovanie metodiki raspredelenie. *Finansy*. 2016. № 8. S.13–17.
8. Yakovenko I.V. Ekonomiko-matematicheskoe modelirovanie kak osnova upravleniya mezhbyudzhетnymi otnosheniyami v usloviyakh tsifrovoi ekonomiki. *Alleya nauki*. 2018 g. T. 5. № 4. S. 998–1005.