

© 2014 г.

**Маргарита Хугаева**

главный специалист-эксперт Департамента имущественных отношений  
Министерства обороны Российской Федерации  
(e-mail: margokhugaeva@mail.ru)

## **МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ В 2000–2012 ГГ.**

Автор приходит к выводу о несовершенстве современной российской модели межбюджетных отношений, в значительной степени порождающей высокий уровень дифференциации субъектов РФ по бюджетной обеспеченности и качеству жизни населения, а также экономическую неразвитость и иждивенчество большинства российских регионов. В поиске способов решения проблем межбюджетных отношений автор прибегает к расчету идеальных трансфертов.

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, российская модель межбюджетных отношений, межбюджетные трансферты, налоговые доходы, финансовое выравнивание, уровень децентрализации, идеальные трансферты.

Межбюджетные отношения в федерациях отражают финансовую связь между федеральным центром, субъектами федерации и местным уровнем. Межбюджетные отношения оказывают существенное влияние на экономическую ситуацию, темпы роста основных макроэкономических и демографических показателей как в субъектах федерации, так и в стране в целом.

Помимо социально-экономической составляющей жизни общества, эти отношения выполняют политические функции, т. к. они могут не только способствовать сохранению единства государства, развитию отношений между центром, субфедеральными и местными властями, но и привести к разрушению страны. В этой связи необходимо тщательно подходить к выбору курса развития и реформирования межбюджетных отношений.

Особенно актуален данный вопрос в Российской Федерации, во-первых, т. к. Россия – молодая федерация, которая находится на пути становления межбюджетных отношений. Во-вторых, Россия – страна с самым большим количеством субъектов федерации. Для того чтобы выработать взвешенную стратегию социально-экономического развития, не ущемляющую ни один регион, ни одно муниципальное образование, очень важно выработать оптимальную модель финансовых взаимоотношений.

**Этапы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации.** Межбюджетные отношения в новейшей истории Российской Федера-

ции эволюционируют уже более 20 лет. Условно развитие этих отношений сводят к нескольким этапам<sup>1</sup>.

Первый этап – 1991–1993 гг. – характеризуется как период «стихийной» децентрализации межбюджетных отношений: разделение бюджетной системы на несколько самостоятельных уровней, активное реформирование, принятие ряда федеральных законов. При этом наследие СССР все еще дает о себе знать: распределение налоговых доходов происходит на долевой основе; межбюджетные трансферты используются для уравнивания нижестоящих бюджетов.

Следующий этап – 1994–1998 гг. – переход к более унифицированным межбюджетным отношениям. В это время были введены единые нормы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, был создан Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации с целью выравнивания бюджетной обеспеченности регионов путем предоставления трансфертов.

Однако вся система была несовершенна и только отдаленно походила на бюджетное устройство федеративного государства, т. к. не имела прочной нормативно-правовой базы.

С 1999 г. количество законодательных актов в этой сфере начинает активно расти. Одни из основных – Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. и т. д. В основе совершенствования этих отношений лежат положения бюджетных посланий Президента Российской Федерации.

Последний этап – с 1999 г. и по настоящее время.

Важным шагом в развитии межбюджетных отношений стало принятие Бюджетного и Налогового кодексов. С введением их в действие, в частности, последнего, были пересмотрены полномочия субъектов бюджетной системы в сфере налогов. Налоги были разделены на федеральные, региональные и местные<sup>2</sup> (табл. 1).

<sup>1</sup>Ерошкина Л.А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. № 7. 2012. С. 10–11.

<sup>2</sup>Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) часть 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ Ст. 13, 14, 15.

Таблица 1

## Виды налогов и сборов в Российской Федерации

Федеральные налоги и сборы	Региональные налоги	Местные налоги
<ul style="list-style-type: none"> <li>– налог на добавленную стоимость;</li> <li>– акцизы;</li> <li>– налог на доходы физических лиц;</li> <li>– налог на прибыль организаций;</li> <li>– налог на добычу полезных ископаемых;</li> <li>– водный налог;</li> <li>– сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;</li> <li>– государственная пошлина.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– налог на имущество организаций;</li> <li>– налог на игорный бизнес;</li> <li>– транспортный налог.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– земельный налог;</li> <li>– налог на имущество физических лиц.</li> </ul>

Федеральные налоги и сборы обязательны к уплате на всей территории России, региональные – устанавливаются законами субъектов РФ и действуют на территориях соответствующих субъектов. Местные налоги регулируются законодательством муниципальных образований и действуют на территориях соответствующих муниципальных образований<sup>1</sup>.

Помимо закрепления налогов, необходимо было разграничить доходные источники, расходные полномочия и ответственность между органами власти. На решение этих задач была направлена Концепция реформирования межбюджетных отношений 1999–2001 гг.<sup>2</sup> Кроме вышеперечисленного, в Концепции оговаривалась методика расчета трансфертов из Федерального фонда поддержки субъектов РФ (ФФПР) и инвестиционная поддержка развития регионов из Фонда регионального развития (ФРР).

Концепция предложила меры по стимулированию повышения доходов и сокращения расходов и условия предоставления финансовой помощи из федерального бюджета. Также, в целях оздоровления региональных и

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) часть 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ Ст. 2, 3, 4.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 г. № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.». Электронный ресурс: <http://referent.mubint.ru/security/1/29078/1>.

муниципальных финансов, был создан Фонд развития региональных финансов (ФРРФ), который кредитовал бездотационные и низкодотационные регионы или крупные города, которые создавали благоприятные условия для экономического развития страны.

На 2001 г. сложилась ситуация, при которой налогово-бюджетные полномочия были крайне централизованы, расходы нижестоящих бюджетов покрывались за счет отчислений из федерального бюджета. Это снижало заинтересованность региональных и местных бюджетов в снижении расходов и увеличении доходов, подрывало стимулы к наращиванию налогового потенциала, развитию экономики, привлечению инвестиций. К тому же оставался низким уровень прозрачности исполнения бюджета, распределения финансовой помощи, отсутствовал мониторинг состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами. Эти «пробелы» в бюджетной системе привели к неэффективному расходованию государственных средств, снижению объема и качества предоставляемых государственных услуг.

В целях реформирования системы межбюджетных отношений, «позволяющей органам власти субъектов и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней»<sup>1</sup>, было принято Постановление Правительства РФ «О программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 года».

Для достижения цели перед Программой были поставлены следующие задачи:

- «упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации;
- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение «нефинансируемых мандатов»;
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней;
- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;
- повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 года». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=46662>.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 «О программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 года». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=46662>.

В августе 2004 г. в Бюджетный кодекс были введены разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы<sup>1</sup>. Но в федеральном бюджете сосредоточились самые крупные налоги, т. е. о равноправии всех субъектов межбюджетных отношений речи и не было.

Были созданы фонды финансовой поддержки: Фонд компенсаций и Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР). Первый выделял целевые средства (субвенции) регионам для финансирования «федеральных мандатов», обязательств, возложенных на региональные бюджеты федеральными законами, в зависимости от численности населения в соответствующем субъекте. Фонд софинансирования социальных расходов на основе долевого возмещения предоставлял финансовую помощь регионам для покрытия социально значимых расходов в условиях проведения реформ.

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг. обращает особое внимание на проблемы финансового обеспечения региональных и местных бюджетов. Она поставила следующие задачи:

- «укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления»<sup>2</sup>.

Дальнейшее реформирование также было направлено на усиление автономии субъектов межбюджетных отношений. В частности, Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. была нацелена на смягчение последствий экономического кризиса, от которого в первую очередь страдают субъекты федерации.

Как и вышеперечисленные документы, Концепция ставит перед собой задачу снижения расходов и увеличения доходов, стимулирования разви-

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ Ст. 50, 56, 61, 61.1, 61.2.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=59459>.

тия налогового потенциала регионов, улучшения качества предоставляемых услуг, повышения эффективности использования бюджетных средств. Основываясь на принципе subsidiarity, она предполагает корректировку распределения расходных полномочий.

Согласно Концепции, регионы должны составлять прогноз поступлений доходов и четко придерживаться его. Помимо этого, предлагается проводить мониторинг качества управления бюджетным процессом в каждом регионе и на основе этого мониторинга формировать их рейтинг. Те субъекты, которые попадают в первую треть, – субъекты с высокой степенью качества управления бюджетным процессом – вправе рассчитывать на меры поощрения. Вторая треть – субъекты со средней оценкой. От них требуют разработку и принятие мер по повышению качества управления бюджетным процессом. И оставшаяся группа субъектов с низким уровнем качества управления бюджетным процессом должна «осуществлять аудит эффективности использования бюджетных средств и принятие программы повышения качества управления бюджетным процессом»<sup>1</sup>.

Реализация вышеназванных документов помогла достичь следующих результатов:

- межбюджетные трансферты из федерального бюджета распределяются на основе единых методик, основываясь на объективных показателях, а именно, определен порядок распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов РФ; установлена единая методика предоставления субсидий из федерального бюджета региональным бюджетам и создания условий для их эффективного использования, описанные в постановлении Правительства РФ от 26 мая 2008 г. № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ»;
- определены условия осуществления бюджетного процесса региональными и местными властями РФ относительно доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых из Инвестиционного фонда РФ) в объеме собственных доходов бюджетов регионов и муниципальных образований;
- активизация деятельности по финансовому оздоровлению, содействию реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулированию экономических реформ в регионах и муници-

---

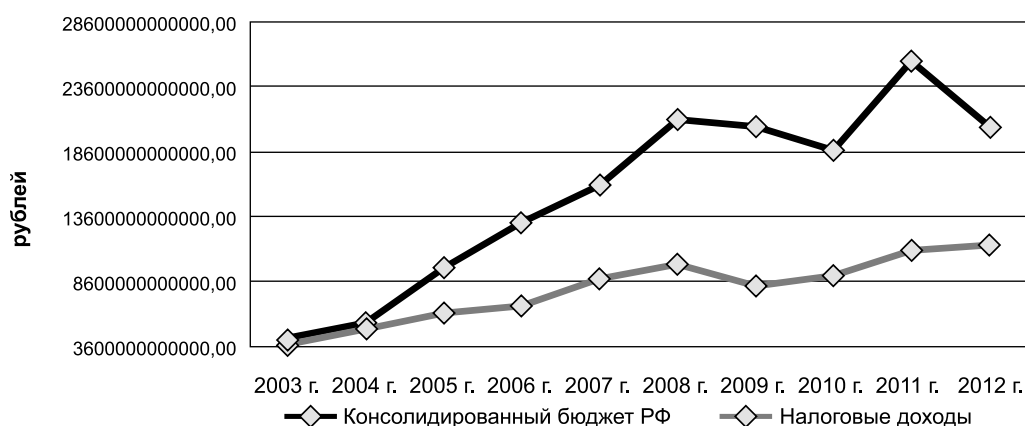
<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р «Концепция межбюджетных отношений и организация бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года». Электронный ресурс: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90696>.

пальных образованиях, чему способствовало предоставление субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов на конкурсной основе;

- оказание методологической помощи по совершенствованию управления бюджетным процессом в регионах и муниципальных образованиях<sup>1</sup>.

**Инструменты регулирования межбюджетных отношений.** Ниже приводятся данные о динамике объема налоговых доходов, его доле в консолидированном бюджете, динамике межбюджетных трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом субфедеральным, их доле в общем объеме расходов федерального бюджета и т. д.

Функции вертикального выравнивания в России выполняют налоги. На рис. 1 и 2 представлены данные по доходам консолидированного бюджета РФ и налоговым доходам, а также отношение этих двух показателей<sup>2</sup>.



**Рис. 1. Консолидированный бюджет и налоговые доходы в РФ в 2003–2012 гг.**

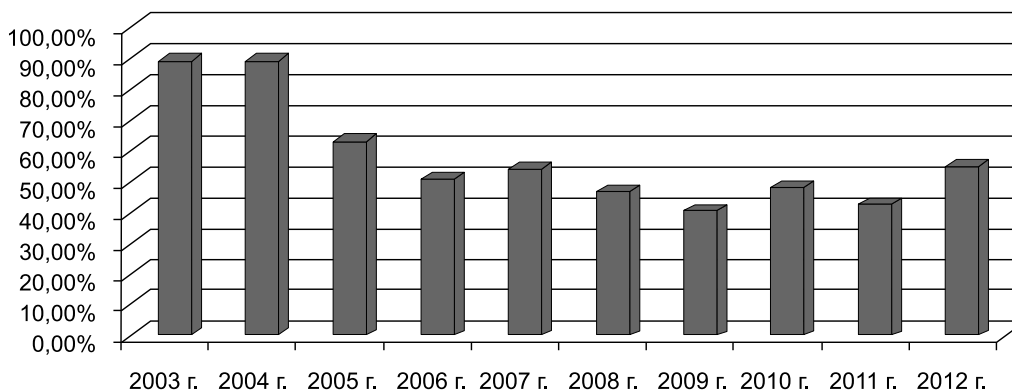
На начальном этапе исследуемого периода линии находятся очень близко друг к другу. Это позволяет утверждать, что в 2003 и 2004 гг. налоговые доходы были практически единственным источником доходов, что подтверждает и их доля в общих доходах – 90,25% и 91,02% соответственно.

<sup>1</sup>Ерошкина Л.А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. № 7. 2012. С. 11.

<sup>2</sup>Информация об исполнении консолидированного бюджета // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>.

С 2005 г. консолидированный бюджет начинает расти большим темпом, чем его доходы от налогов. Этот разрыв плавно увеличивается из года в год до 2008 г. В результате кризиса в 2009–2010 гг. наблюдается небольшой спад в объеме общих доходов. Объем налоговых поступлений в бюджет также снижается, но гораздо медленнее, и с 2010 г. начинает увеличиваться.

В 2011 г. доходы консолидированного бюджета достигают своего максимума – 25,6 трлн руб. Но в 2012 г. вновь наблюдается падение показателя, что можно связать со второй волной мирового финансового кризиса.



**Рис. 2. Отношение налоговых доходов к консолидированному бюджету РФ в 2003–2012 гг.**

Динамика доли налоговых доходов в консолидированном бюджете страны представлена на рис. 2. В 2003–2004 гг. она составляла более 90% общих доходов, после начался спад, пока в 2009 г. доля не снизилась до своего минимального значения за рассматриваемый период – 40,52%. К 2012 г. она достигла 55,73%.

Сравнивая российский показатель с мировой практикой, в частности, с немецким<sup>1</sup>, можно отметить, что в Германии он не многим отличается от отечественного: в 2011 г. – 49,7%, в 2012 г. – 51,2%. Однако если рассчитать консолидированный бюджет и налоговые доходы на душу населения, то ситуация будет более четкой<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Автор считает, что сравнение российской модели целесообразнее проводить с немецкой, т. к. в Германии федерализм развивается уже более 150 лет. Многие ученые и исследователи полагают, что уровни децентрализации доходных полномочий между федеральным и региональным уровнями в этих странах одинаковы.

<sup>2</sup> Официальный сайт государственной статистики Российской Федерации [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/). Официальный сайт государственной статистики Федеративной Республики Германии Statistisches Bundesamt <https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>.



Таблица 2

**Консолидированные и налоговые доходы бюджетов России  
и Германии в 2011–2012 гг., руб.**

Годы	Доходы консолидированного бюджета в расчете на душу населения	Налоговые доходы консолидированного бюджета на душу населения в РФ	Доходы консолидированного бюджета на душу населения в ФРГ <sup>1</sup>	Налоговые доходы консолидированного бюджета на душу населения в ФРГ
2011	178976,88	77022,23	564800	280705,60
2012	143688,17	80073,91	572200	292966,40

Несмотря на практически одинаковый уровень доли налоговых доходов в консолидированном бюджете, в пересчете на душу населения складывается иная картина. Оба рассматриваемых немецких показателя более чем в 3 раза превышают отечественные в 2012 г. При этом разница растет, т. к. к 2012 г. она почти достигла 4 раз.

В табл. 2 представлены виды налогов и доходы федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ по конкретным налогам в 2012 г.<sup>2</sup>

Таблица 3

**Налоговые доходы в 2012 г., млрд руб.**

<b>Налог на прибыль организаций</b>	федеральный бюджет	342,6
	консолидированный бюджет субъектов федерации	1927,9
	консолидированный бюджет федерации	2270,5
<b>Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	1995,8
	консолидированный бюджет федерации	1995,8
<b>Налог на добавленную стоимость (НДС)</b>	федеральный бюджет	3250,4
	консолидированный бюджет субъектов федерации	0,3
	консолидированный бюджет федерации	3250,7
<b>Акцизы</b>	федеральный бюджет	278,4
	консолидированный бюджет субъектов федерации	372,1
	консолидированный бюджет федерации	650,5
<b>Налог на имущество физических лиц</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	4,9
	консолидированный бюджет федерации	4,9

<sup>1</sup> Пересчитывая данные, 1 евро принимался равным 40 руб.

<sup>2</sup> Информация об исполнении консолидированного бюджета // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzhet-rf/>.

<b>Налог на имущество организаций</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	467,6
	консолидированный бюджет федерации	467,6
<b>Налог на игорный бизнес</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	0,1
	консолидированный бюджет федерации	0,1
<b>Транспортный налог</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	83,2
	консолидированный бюджет федерации	83,2
<b>Земельный налог</b>	федеральный бюджет	0,00
	консолидированный бюджет субъектов федерации	122,2
	консолидированный бюджет федерации	122,2
<b>Налог на добычу полезных ископаемых</b>	федеральный бюджет	2007,6
	консолидированный бюджет субъектов федерации	35,0
	консолидированный бюджет федерации	2042,6
<b>Водный налог</b>	федеральный бюджет	3,9
	консолидированный бюджет субъектов федерации	0,00
	консолидированный бюджет федерации	3,9
<b>Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов</b>	федеральный бюджет	0,4
	консолидированный бюджет субъектов федерации	1,8
	консолидированный бюджет федерации	2,2
<b>Государственная пошлина</b>	федеральный бюджет	65,8
	консолидированный бюджет субъектов федерации	43,6
	консолидированный бюджет федерации	109,4

Наиболее весом из всех налогов – налог на добавленную стоимость. Регулируется он на федеральном уровне, и 99,99% доходов этого налога в 2012 г. было зачислено в федеральный бюджет.

Далее идут налог на прибыль организаций и налог на добычу полезных ископаемых. 15% первого и 98,3% второго были зачислены в федеральный бюджет, остальное – в консолидированный бюджет субъектов.

Еще один крупный налог – налог на доходы физических лиц – был полностью зачислен в консолидированный бюджет субъектов.

В сумме доход от налогов, приведенных в табл. 2, составляет 99,97% от общих налоговых доходов. 54,06% из этой суммы – доход федерального бюджета, соответственно, 45,94% – консолидированного бюджета субъектов РФ.

Российская практика такова, что доходов, получаемых от собранных налогов субъектам, не хватает для предоставления необходимых государ-

ственных услуг. Поэтому помимо вертикального выравнивания в Российской Федерации практикуется система горизонтального выравнивания, функции которой выполняют межбюджетные трансферты.

На основе данных об исполнении федерального бюджета за 2003–2012 гг. была построена динамика общих расходов федерального бюджета и расходов на предоставление межбюджетных трансфертов и их соотношение (рис. 3, 4)<sup>1</sup>.



**Рис. 3. Общие расходы федерального бюджета, 2003–2012 гг.**

Несмотря на рост общих расходов, расходы на межбюджетные трансферты практически остались на одном уровне. Наблюдалось небольшое увеличение к 2009 г., но в целом показатель был стабилен за рассматриваемый период времени. Общие расходы федерального бюджета постепенно нарастали с каждым годом: с 2358,5 млрд руб. в 2003 г. до 12890,7 млрд руб. в 2012 г. За 10 лет показатель вырос на 446,55%, а межбюджетные трансферты – на 59%.

Доля межбюджетных трансфертов в общих расходах представлена на рис. 4. С 2003 по 2009 гг. особых изменений показателя не наблюдалось, но с 2010 по 2012 гг. наблюдался резкий спад: если в течение предыдущих лет он колебался в промежутке 14–16%, то за прошедшие 2 года снизился с 6 до 4,65%.

На рис. 5 представлены межбюджетные трансферты, выделенные федеральным бюджетом субнациональным бюджетам в 2012 г., а именно их доля в общем объеме.

<sup>1</sup> Информация об исполнении консолидированного бюджета // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. Электронный ресурс: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzhet-rf/>.

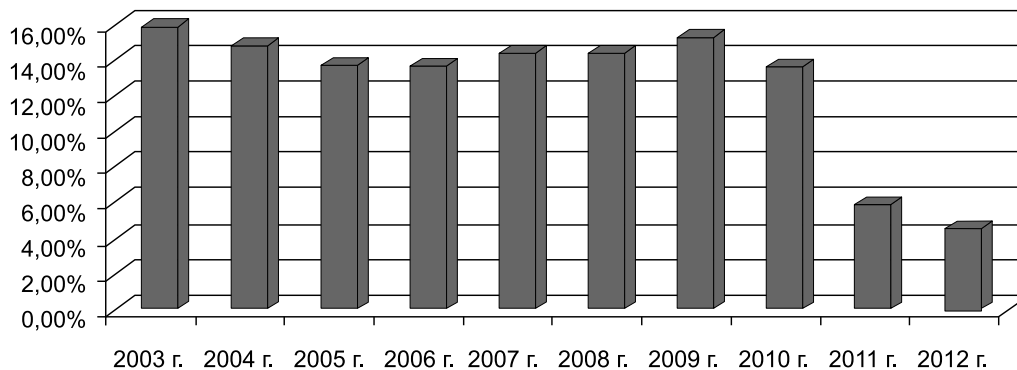


Рис. 4. Доля межбюджетных трансфертов в федеральном бюджете, 2003–2012 гг.

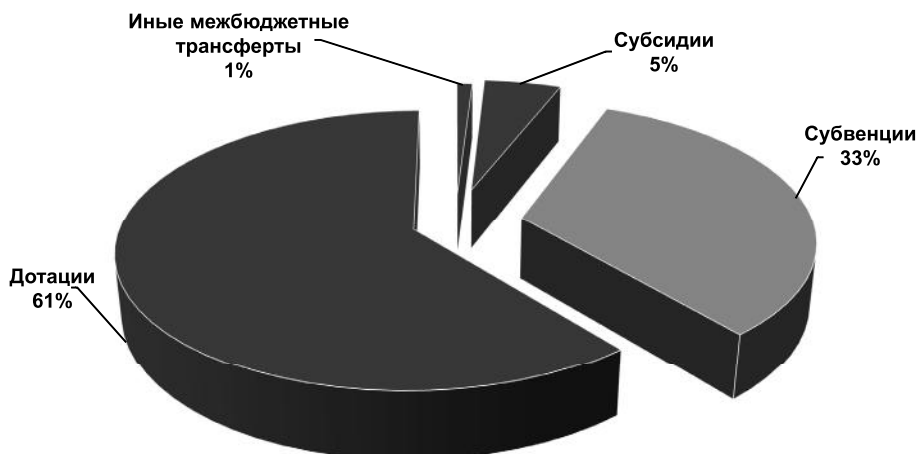


Рис. 5. Структура межбюджетных трансфертов, 2012 г.

Из межбюджетных трансфертов большую часть составляют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. В 2012 г. объем этих дотаций составил 397,0 млрд руб., или 56,54% от общего объема межбюджетных трансфертов<sup>1</sup>.

Межбюджетные трансферты предоставляются субъектам федерации, нуждающимся в финансовой помощи, из фондов финансовой поддержки. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предоставляются Федеральным фондом финансовой поддержки субъектов РФ. Трансферт вы-

<sup>1</sup> Распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации в 2012 г. в соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете» на 2012–2014 гг., тыс. руб. Электронный ресурс: [http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/03/MBT\\_2012-2014\\_\(iz\\_FZ\\_O\\_fed\\_budzhete\).pdf](http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/03/MBT_2012-2014_(iz_FZ_O_fed_budzhete).pdf).

деляется региону с целью довести бюджетную обеспеченность региона до минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ<sup>1</sup>, который определяется как «среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности»<sup>2</sup>.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности регионов до распределения дотаций вычисляется по формуле:

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i},$$

где  $BO_i$  – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до распределения дотаций;

$ИНП_i$  – индекс налогового потенциала субъекта РФ;

$ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов субъекта РФ<sup>3</sup>.

Индекс налогового потенциала – отношение налогового потенциала региона к среднероссийскому показателю. Индекс бюджетных расходов же показывает объем средств, необходимый для предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в данном регионе с учетом объективных региональных факторов и условий по сравнению со среднероссийским показателем<sup>4</sup>.

Дотации выделяются региону в том случае, если рассчитанный показатель бюджетной обеспеченности субъекта ниже установленной нормы. Этот процесс проходит в два этапа.

На первом этапе устанавливается первый критический уровень выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности. Те регионы, чей уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций не превышает первый критический уровень, будут получателями средств из ФФРП. Объем дотаций определяется по формуле:

$$T1_i = П \cdot Д1_i,$$

<sup>1</sup> Поляк Г.Б. Финансы – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 96.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». П. 1.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». П. 1.

<sup>4</sup> Кусраева Д.Э. Оценка налогового потенциала региона // Международный научно-исследовательский журнал. – г. Арсеньев, январь 2012. С. 1.

где  $\Pi$  – степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания, принимается равной 85%;

$D1_i$  – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до первого критического уровня (при условии, что  $D1_i > 0$ )<sup>1</sup>.

На втором этапе устанавливается второй критический уровень бюджетной обеспеченности. Те регионы, чей расчетный уровень бюджетной обеспеченности с учетом дотаций первого этапа не превышает второй критический уровень, получают дотации в размере:

$$T2_i = (\Phi\Phi\Pi P - \sum T1_i - \sum B_i^3) \cdot D2_i / \sum D2_i,$$

где  $\Phi\Phi\Pi P$  – общий объем дотаций на очередной финансовый год;

$\sum T1_i$  – общий объем дотаций по всем субъектам РФ, распределенный на первом этапе;

$\sum B_i^3$  – общий объем дотаций, выделяемых всем субъектам РФ, утвержденный на первый год планового периода в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете;

$D2_i$  – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ до второго критического уровня (при условии, что  $D2_i > 0$ );

$\sum D2_i$  – общий объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности всех субъектов РФ до второго критического уровня (при условии, что  $D2_i > 0$ )<sup>2</sup>.

Таким образом рассчитываются фактические трансферты. Для того чтобы оценить их, можно сравнить фактические с идеальными трансфертами на душу населения. Предложил данную методику В. Попов в работе «Реформа бюджетного федерализма в России: роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами»<sup>3</sup>.

**Идеальные трансферты.** Идеальные трансферты на душу населения – разница между всеми налоговыми сборами на одного жителя России, скорректированная на индекс налогового потенциала в данном регионе, и подушевы-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». П. 7.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». П. 9.

<sup>3</sup> Попов В. Реформа бюджетного федерализма в России: роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами. Электронный ресурс: <http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov-rus.htm>.

ми расходами в среднем по России, скорректированными на индекс бюджетных расходов:

$$ИТ_{нас} = НАЛДОХ_{нас} * ИНП - РЕГРАСХ_{нас} * ИБР^1.$$

Таким образом, идеальные трансферты показывают разницу между тем, какой объем налогов регион может собрать с одного своего жителя, и номинальными расходами региона на предоставление одному своему жителю среднероссийского стандартного набора общественных благ.

Проанализировав данные за 2012 г.<sup>2</sup> и вычислив идеальные трансферты для всех регионов (см. табл. 3), стало очевидно, что налоговый потенциал субъектов чрезвычайно низок: фактические трансферты не составляют даже четверти идеальных в большинстве регионов. Как ни странно, выше всего соотношение фактических и идеальных трансфертов в Северо-Кавказском федеральном округе, но это, скорее всего, связано с тем, что индекс налогового потенциала у субъектов этого округа очень низкий.

Таблица 4

## Идеальные и реальные трансферты в субъектах РФ, 2012 г.

	Население субъекта, чел.	ИНП	ИБР	ИНП* НАЛДОХ <sub>нас</sub>	ИБР* РЕГРАСХ <sub>нас</sub>	Идеальные трансферты на душу населения, руб.	Факт. трансферты на душу населения, руб.
	1	2	3	4	5	6	8
<b>Центральный федеральный округ</b>	37569000						
Белгородская область	1536100	0,764	0,816	58844,98	62388,42	-3543,44	377,36
Брянская область	1264400	0,455	0,870	35045,11	66517,07	-31471,95	4648,41
Владимирская область	1431900	0,540	0,864	41592,00	66058,33	-24466,33	2368,80
Воронежская область	2331500	0,514	0,856	39589,43	65446,68	-25857,25	2425,84

<sup>1</sup> Попов В. Реформа бюджетного федерализма в России: роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами. Электронный ресурс: <http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov-rus.htm>.

<sup>2</sup> Расчет распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2011–2013 гг. Электронный ресурс: [http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2011\\_2013/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/mb/mb2011_2013/).

	Насе- ление субъекта, чел.	ИНП	ИБР	ИНП* НАЛДОХнас	ИБР* РЕГРАСХнас	Иде- альные транс- ферты на душу наसेле- ния, руб.	Факт. транс- ферты на душу наसेле- ния, руб.
Ивановская область	1054000	0,374	0,870	28806,31	66517,07	-37710,75	7048,59
Калужская область	1008200	0,799	0,877	61540,76	67052,26	-5511,50	566,17
Костромская область	661800	0,504	0,897	38819,20	68581,39	-29762,19	3801,39
Курская область	1121600	0,589	0,922	45366,09	70492,80	-25126,71	2493,01
Липецкая область	1165900	0,876	0,833	67471,47	63688,18	3783,29	0,00
Московская область	7198700	1,009	0,896	77715,43	68504,93	9210,50	0,00
Орловская область	781300	0,462	0,907	35584,27	69345,95	-33761,68	5302,68
Рязанская область	1148500	0,583	0,920	44903,96	70339,89	-25435,93	2475,98
Смоленская область	980500	0,529	0,912	40744,76	69728,24	-28983,48	3148,73
Тамбовская область	1082600	0,385	0,897	29653,56	68581,39	-38927,83	7219,20
Тверская область	1342200	0,617	0,962	47522,72	73551,06	-26028,34	2554,37
Тульская область	1544500	0,703	0,869	54146,63	66440,61	-12293,98	1206,25
Ярославская область	1271000	0,772	0,856	59461,16	65446,68	-5985,52	629,78
г. Москва	10644300	3,035	0,939	233762,47	71792,56	161969,91	0,00
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	13660100						
Республика Карелия	639700	0,792	1,328	61001,61	101534,10	-40532,49	4322,58
Республика Коми	889800	1,372	1,584	105674,50	121106,94	-15432,44	1656,27
Архангельская область	1213500	1,014	1,609	78100,54	123018,35	-44917,81	4504,78
Вологодская область	1198500	0,941	1,024	72477,92	78291,35	-5813,44	615,67
Калининградская область	946800	0,810	0,883	62388,01	67511,00	-5122,99	525,95
Ленинградская область	1733900	1,003	0,871	77253,30	66593,52	10659,77	0,00
Мурманская область	788000	1,319	1,580	101592,32	120801,11	-19208,79	2029,67
Новгородская область	629800	0,801	0,965	61694,81	73780,43	-12085,62	1219,51
Псковская область	666900	0,477	0,973	36739,60	74392,08	-37652,47	6206,81
г. Санкт-Петербург	4953200	1,587	0,817	122234,28	62464,88	59769,40	0,00
<b>Южный федеральный округ</b>	13884000						
Республика Адыгея	442400	0,322	0,824	24801,16	63000,07	-38198,92	7566,49



	Насе- ление субъекта, чел.	ИНП	ИБР	ИНП* НАЛДОХнас	ИБР* РЕГРАСХнас	Иде- альные транс- ферты на душу населе- ния, руб.	Факт. транс- ферты на душу населе- ния, руб.
Республика Калмыкия	286700	0,350	0,834	26957,78	63764,64	-36806,86	6834,88
Краснодарский край	5284500	0,618	0,832	47599,74	63611,72	-16011,99	1530,39
Астраханская область	1015000	0,563	0,563	43363,52	43044,95	318,56	1575,00
Волгоградская область	2594800	0,646	0,824	49756,36	63000,07	-13243,71	1302,27
Ростовская область	4260600	0,513	0,838	39512,40	64070,46	-24558,06	2364,98
<b>Северо- Кавказский федеральный округ</b>	9492900						
Республика Дагестан	2930500	0,203	0,839	15635,51	64146,92	-48511,41	10625,41
Республика Ингушетия	430500	0,103	0,795	7933,29	60782,84	-52849,55	16174,80
Кабардино- Балкарская Республика	859000	0,315	0,748	24262,00	57189,39	-32927,38	6428,31
Карачаево- Черкесская Республика	474700	0,307	0,905	23645,82	69193,04	-45547,22	8707,32
Республика Северная Осетия- Алания	709000	0,300	0,828	23106,67	63305,90	-40199,23	8172,37
Чеченская Республика	1302200	0,212	0,808	16328,71	61776,77	-45448,06	10196,62
Ставропольский край	2787000	0,474	0,836	36508,54	63917,55	-27409,01	3161,96
<b>Приволжский федеральный округ</b>	29838500						
Республика Башкортостан	4064300	0,759	0,915	58459,87	69957,61	-11497,73	1136,56
Республика Марий Эл	692400	0,399	0,874	30731,87	66822,89	-36091,02	6345,31
Республика Мордовия	852400	0,452	0,844	34814,05	64529,20	-29715,15	3977,58
Республика Татарстан	3803200	0,964	0,830	74249,43	63458,81	10790,62	0,00
Удмуртская Республика	1518100	0,680	0,897	52375,12	68581,39	-16206,27	1597,62

	Насе- ление субъекта, чел.	ИНП	ИБР	ИНП* НАЛДОХнас	ИБР* РЕГРАСХнас	Иде- альные транс- ферты на душу наसेле- ния, руб.	Факт. транс- ферты на душу наसेле- ния, руб.
Чувашская Республика	1247000	0,475	0,854	36585,56	65293,77	-28708,21	3717,54
Пермский край	2631100	0,987	0,963	76020,94	73627,51	2393,43	0,00
Кировская область	1327900	0,479	0,925	36893,65	70722,17	-33828,52	5195,95
Нижегородская область	3296900	0,806	0,867	62079,92	66287,70	-4207,78	443,31
Оренбургская область	2023700	0,793	0,892	61078,63	68199,11	-7120,48	753,18
Пензенская область	1376500	0,455	0,831	35045,11	63535,27	-28490,15	3727,41
Самарская область	3214100	0,940	0,840	72400,90	64223,38	8177,52	0,00
Саратовская область	2508800	0,484	0,789	37278,76	60324,10	-23045,34	2281,91
Ульяновская область	1282100	0,482	0,789	37124,71	60324,10	-23199,38	2272,89
<b>Уральский федеральный округ</b>	12143400						
Курганская область	896300	0,431	0,966	33196,58	73856,88	-40660,30	7662,47
Свердловская область	4307600	0,875	0,855	67394,45	65370,22	2024,23	73,76
Тюменская область	3459400	3,573	1,523	275200,43	116443,10	158757,33	0,00
Челябинская область	3480100	0,709	0,871	54608,76	66593,52	-11984,76	1197,20
<b>Сибирский федеральный округ</b>	19261000						
Республика Алтай	208400	0,391	1,925	30115,69	147178,57	-117062,88	28704,58
Республика Бурятия	971400	0,603	1,401	46444,40	107115,42	-60671,01	11091,96
Республика Тыва	309400	0,358	1,963	27573,96	150083,91	-122509,95	30888,05
Республика Хакасия	532200	0,691	1,092	53222,36	83490,39	-30268,03	2974,37
Алтайский край	2407200	0,399	0,903	30731,87	69040,13	-38308,26	7136,21
Забайкальский край	1099400	0,571	1,077	43979,69	82343,54	-38363,85	5471,06
Красноярский край	2838400	1,385	1,403	106675,79	107268,33	-592,54	133,55
Иркутская область	2424400	0,994	1,220	76560,10	93276,81	-16716,71	1712,02
Кемеровская область	2750800	0,917	0,892	70629,38	68199,11	2430,28	0,00
Новосибирская область	2686900	0,740	0,948	56996,45	72480,67	-15484,22	1503,88

	Насе- ление субъекта, чел.	ИНП	ИБР	ИНП* НАЛДОХнас	ИБР* РЕГРАСХнас	Иде- альные транс- ферты на душу наसेле- ния, руб.	Факт. транс- ферты на душу населе- ния, руб.
Омская область	1974800	0,651	0,892	50141,47	68199,11	-18057,64	1794,76
Томская область	1057700	0,932	1,342	71784,72	102604,49	-30819,77	2962,57
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	6265900						
Республика Саха (Якутия)	955800	1,573	4,267	121155,97	326239,46	-205083,49	41610,36
Камчатский край	320200	1,172	5,803	90270,05	443676,49	-353406,44	91637,22
Приморский край	1950500	0,663	1,200	51065,74	91747,68	-40681,94	5296,95
Хабаровский край	1342500	0,939	1,586	72323,87	121259,85	-48935,98	5226,82
Амурская область	821600	0,791	1,417	60924,58	108338,72	-47414,13	6182,52
Магаданская область	154500	1,694	4,698	130475,66	359192,17	-228716,51	49282,68
Сахалинская область	495400	2,867	2,128	220822,73	162699,22	58123,51	0,00
Еврейская автономная область	174400	0,502	1,299	38665,16	99316,86	-60651,70	12776,24
Чукотский автономный округ	51000	5,767	7,079	444187,20	541234,86	-97047,66	9149,42

Особое внимание уделялось В. Поповым Москве и Чукотскому автономному округу. В его работе были представлены данные за 1997 г., и, сравнив их с сегодняшними, можно сделать вывод, что в течение более чем 15 лет разница между фактическими и идеальными трансфертами на душу населения как в «сильных», так и в «слабых» регионах выросла. В 1997 г. разница между фактическими и идеальными трансфертами на душу населения составила: в Москве – 3555 руб., на Чукотке – 2828 руб. В 2012 г.: в Москве – 161969,91 руб., на Чукотке – 106197,07 руб. Это говорит об усилении региональной асимметрии: из года в год увеличивается разница между дотационными и недотационными регионами.

Таким образом, в 2012 г. кроме 11 самостоятельных регионов, 69 получили средства на выравнивание бюджетной обеспеченности. Хотя, к примеру, в 2001 г. было 20 регионов-доноров и 69 регионов-получателей помощи, т. е. количество «сильных» снизилось, а количество «слабых» не увеличилось.

Итак, реформирование межбюджетных отношений в России началось в 1999 г., после принятия Бюджетного и Налогового кодексов. На сегодняшний момент в Налоговом кодексе четко прописаны виды налогов и ре-

гулирующий их бюджет. Фактическое распределение налоговых доходов публикуется на сайте Федерального казначейства.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета распределяются на основе единых методик. В частности, публикуемая Министерством финансов РФ методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов представляет собой не только конечный объем перечисляемых средств, но и полноценные расчеты по каждому региону. Причем методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в России аналогична немецкой.

При сравнении доли налоговых доходов в консолидированном бюджете Германии и России в пересчете на душу населения был сделан вывод о том, что немецкие показатели более чем в 3 раза превышают отечественные.

Для того чтобы проверить, действительно ли так низок уровень налоговых доходов в России, были рассчитаны идеальные трансферты для каждого региона. К сожалению, опасения подтвердились: фактические трансферты не составляют даже четверти идеальных в большинстве регионов. Это говорит о неэффективной политике, не способствующей ни наращиванию налогового потенциала субъектов, ни снижению количества дотационных регионов, ни уменьшению разрыва между экономически сильными и слабыми субъектами.

---