

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования «Северо-Осетинский государственный университет  
имени Коста Левановича Хетагурова»

На правах рукописи



**Кулакова Надежда Васильевна**

**ДОТАЦИОННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ В МЕХАНИЗМЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО  
ВЫРАВНИВАНИЯ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель  
доктор экономических наук, доцент  
Тавбулатова Зулай Кариевна

Владикавказ - 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОТАЦИОННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ .....	18
1.1 Доходы бюджета российской бюджетной системы: классификация, принципы и механизм формирования .....	18
1.2 Экономическое содержание и идентификация дотационных бюджетов субфедерального уровня.....	31
1.3 Теоретико-практические аспекты и особенности механизма межбюджетного выравнивания в России .....	63
ГЛАВА 2. СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ ДОТАЦИОННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ.....	82
2.1 Оценка современной российской практики формирования доходов дотационных бюджетов субфедерального уровня .....	82
2.2 Комплексная оценка динамики, структуры и объемов доходов дотационных бюджетов субъектов России .....	105
2.3 Корректировка оценки расходных обязательств региональных бюджетов как средство повышения эффективности выравнивающих дотаций.....	127
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ.....	138
3.1 Трансформация методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов .....	138
3.2 Совершенствование механизма дотационного выравнивания с использованием эффекта масштаба .....	152
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	161
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	174

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Сбалансированность и устойчивость бюджетной системы федеративного государства во многом определяется особенностями формирования доходной базы бюджетов территориальных образований и степени их поляризации. Величина разрыва в составе и структуре доходной базы региональных бюджетов, имеющих выраженную реципиентную специфику, их количество и применяемые механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности оказывают фундаментальное воздействие на перспективу развития и стабильности всей бюджетной системы страны. В условиях высокой социально-экономической дифференциации мезоуровня России и его финансовой асимметрии, вопрос обеспечения стабильными доходными источниками соответствующих уровней бюджетов для стабильного финансирования расходных обязательств территорий приобретает особую актуальность. В свою очередь, полноценное покрытие расходов региональных бюджетов и стимулирование их финансовой автономии позволяет более эффективно планировать в будущем программы и проекты социально-экономического развития, обеспечивая развитие регионального хозяйства.

На практике бюджеты субъектов РФ в условиях депрессивности развития определенной группы регионов не располагают достаточной доходной базой для обеспечения расходных обязательств органами власти соответствующего региона страны. Таким образом, на уровне бюджетов субъектов РФ, имеющих низкий потенциал к мобилизации внутренних доходных источников, на протяжении длительного времени формируется значительный разрыв между доходной базой и расходными обязательствами. Подобные проблемы решаются с помощью механизма межбюджетного выравнивания в целях сбалансирования бюджетной системы страны за счет безвозмездной финансовой помощи в форме дотирования.

В современных условиях развития бюджетно-финансовой сферы приоритетным направлением финансовой политики становится обеспечение стабильности депрессивных и слаборазвитых регионов, имеющих длительный период времени статус дотационных и высокодотационных бюджетов субъектов страны. В сложившихся условиях возникает объективная необходимость обеспечения рационального и эффективного распределения межбюджетных трансфертов для регулирования дотационной сферы бюджетов субъектов РФ с целью повышения их финансовой автономии и обеспечения сбалансированности бюджетной системы страны. Необходимость решения проблем теоретического и практического характера регулирования устойчивости дотационных и высокодотационных бюджетов через механизм выравнивания бюджетной обеспеченности и формирования стабильной доходной базы региональных бюджетов определили актуальность и тему данного диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Теоретические и методологические аспекты формирования и развития бюджетной системы, ее доходной части, направлений расходования бюджетных средств, разработки и реализации политики в области межбюджетных отношений нашли отражение во множестве научных трудов отечественных и зарубежных авторов. Значительно выросла актуальность указанных сфер экономики в последние десятилетия, что связано с усилением турбулентности экономико-финансового развития, как на мировом уровне, так и в разрезе национальных экономик.

Общие вопросы формирования бюджетного устройства и особенности развития бюджетной системы рассматривались следующими зарубежными и отечественными авторами: Р. Боадуйей, Р.А. Масгрейв, А. Шах, Н.В. Васильевой, М. Виньо, Л.В. Горниным, Е.Т. Гурвич, Е.А. Домбровским, Е.Ю. Жидковой, Д.Ю. Завьяловым, Г. Идрисовым, В.А. Королевым, Д.Е. Кошель, Г.Н. Куцури, В.В. Мазиной, Е.В. Никулиной, А.Г. Пауль, В.М. Родионовой,

С. Синельников-Мурылевым, А.Г. Силуановым, А.А. Хазановым, И.И. Янжул.

Исследования в области бюджетно-налогового федерализма и изучения особенностей децентрализации бюджетного устройства на уровне национальных экономик федеративных государств, отражены в научных трудах таких ученых как: З. Асатрян, Т. Баскарян, Х. Блохлингер, Б. Гейс, С. Дзиобек, Д. Кинг, Ф. Куфа, К.Г. Мангас, В.Е. Оутс, Р. Прадхоум, Л.П. Фельд, З. Хессами. Среди отечественных ученых-экономистов интересны работы в области организации бюджетного федерализма и политики межбюджетных отношений следующих авторов: П.В. Акинина, М.В. Аликаевой, О.А. Булаш, А.Г. Игудина, П. Кадочникова, А.М. Лаврова, М.М. Сулейманова, Н.Х. Токаева, Ю.Г. Швецова, А.О. Юшкова.

Проблемам формирования доходной базы регионального разреза бюджетной системы посвящены научные труды следующих авторов: С.С. Галазовой, Л.В. Горнина, Д.Е. Кошель, В.В. Мазиной, Н.И. Малис, Е.В. Никулиной, З.К. Тавбулатовой, Т.Ш. Тиникашвили.

Особую значимость в данном исследовании имели труды, посвященные проблемам обеспечения бюджетного выравнивания и разработке механизмов регулирования межбюджетных отношений дотационных регионов страны. Среди авторов данной тематики интересны исследования следующих ученых: В.Г. Гребенникова, Е.Н. Тимушева, А.О. Юшкова, О.В. Малиновской, В.И. Клименкова, А.С-Х. Боташевой, А.Н. Дерюгина, П.А. Ибрагимовой, И.С. Каракизовой, В. Климанова, М.В. Мильчакова, И.В. Сугаровой, Н.В. Сунцовой.

Научные труды и результаты исследований представленных авторов внесли значительный вклад в динамику научной мысли, отражающей проблематику регулирования межбюджетных отношений и формирования стабильной бюджетной системы национальной экономики. Однако важно отметить, что в науке не формализованы дефиниции «дотационных» и «высокодотационных» бюджетов субъектов страны, не разработаны, на наш

взгляд, эффективные механизмы осуществления межрегионального выравнивания бюджетной обеспеченности, что привело бы к повышению сбалансированности бюджетной системы в целом. Указанные проблемы имеют актуальность в современных условиях и нуждаются в поиске решений научно-теоретического и практического характера.

**Цель и задачи исследования.**

**Цель** диссертационной работы заключается в разработке теоретико-методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также в предложении практических рекомендаций по трансформации механизма межбюджетного выравнивания с целью снижения уровня дотационности бюджетов регионов-реципиентов.

Ее достижение обусловило решение следующих **задач**:

- в целях углубления (приращения) научного знания по вопросу категориальной идентификации феномена «дотационность» бюджета определить дефиницию «дотационные бюджеты» субъектов Российской Федерации и их параметризацию;

- выявить и систематизировать особенности механизма формирования доходной базы дотационных региональных бюджетов и обосновать применение расширенной оценки состава и структуры доходной базы дотационных бюджетов субъектов РФ в целях их типологизации по уровню дотационности;

- изучить и выявить особенности механизма межбюджетного выравнивания посредством анализа и систематизации бюджетно-налоговых и социально-экономических характеристик дотационных бюджетов субъектов РФ;

- изучить методику оценки индекса бюджетных расходов и индекса налогового потенциала при определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ и выявить алгоритмические неточности качественной оценки доходных источников и

расходных обязательств в методике выравнивания бюджетной обеспеченности региональных бюджетов-реципиентов;

- разработать методику трансформации (модификации) механизма выравнивания бюджетной обеспеченности с применением эффекта масштаба и устранения алгоритмических неточностей существующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности в процессе регулирования межбюджетных отношений с целью минимизации уровня дотационности региональных бюджетов-реципиентов.

**Объектом исследования** являются бюджеты субъектов Российской Федерации в контексте межбюджетного регулирования и совершенствования механизма их дотирования.

**Предметом исследования** выступает система финансовых отношений, формирующихся в процессе регулирования механизма межбюджетного выравнивания дотационных бюджетов субъектов Российской Федерации.

**Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК.** Тема диссертационного исследования соответствует пунктам Паспорта специальности ВАК 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит», п.п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п.п. 2.18 Механизм распределения бюджетных средств.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** В процессе исследования использовались законодательно-нормативные акты Правительства РФ, инструкции Министерства финансов РФ, касающиеся регулирования межбюджетных отношений и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности, а также бюджетное законодательство. Теоретико-методологическими источниками информации стали научные труды зарубежных и отечественных авторов, посвященных исследовательской тематике и проблематике, а также периодические издания, статистические и аналитические документы.

**Инструментарно-методический аппарат исследования.** В основу исследования легли общенаучные методы анализа и синтеза, теоретического обобщения, функционально-структурный метод, исследование рядов динамики, экономико-статистический метод, методы выборки, сравнения и группировки, метод количественного и качественного анализа. В ходе исследования использовались системный и комплексный подходы. Использование всестороннего комплексного анализа в ходе решения задач на каждом этапе выполнения диссертации обеспечило научную достоверность и надежность промежуточных и итоговых результатов, и обоснованность выводов диссертационной работы.

**Информационно-эмпирическую базу исследования** составляют законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации по вопросам организации бюджетной системы и регулирования межбюджетных отношений; статистические аналитические документы, официальные данные Федеральной службы государственной статистики и Федерального казначейства РФ; также другие статистические, аналитические публикации в сети Интернет. Кроме того, автор использовал информацию, содержащуюся в монографических исследованиях отечественных и зарубежных авторов, обзорно-аналитических статьях, опубликованных в периодических научных изданиях, материалах научно-практических конференций по исследуемой проблематике, а также авторские разработки.

**Рабочая гипотеза диссертации** строится на научной позиции автора, в соответствии с которой минимизация уровня дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации достигается через совершенствование механизма межбюджетного выравнивания посредством трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности в процессе регулирования межбюджетных отношений

**Положения, выносимые на защиту:**



1. Проблема дотационности как статуса бюджета должна решаться комплексно и своевременно, поскольку запас финансовой прочности у национальной экономики и финансовой системы не является постоянным и бесконечным. Любое негативное проявление внешних или внутренних шоков может вызвать системную нестабильность в бюджетном устройстве страны. Особенно остро данный вопрос стоит перед Российской Федерацией в условиях санкционного давления и стагнирующей экономики. В современной науке существует множество подходов к классификации доходных источников бюджета. Все они в целом основаны на базовых принципах, служащих основой для обеспечения сбалансированности бюджета субфедерального уровня: стабильность доходных источников; достаточность доходной базы; автономность доходов бюджета соответствующего уровня; оптимальность налоговых и неналоговых доходов при различных условиях внешней среды; точность расчетов доходов бюджета и их реалистичность. Современное развитие территориальных бюджетов России сопряжено с проблемой сохранения устойчивого уровня дотационности отдельной категории депрессивных регионов. Актуальность приобретает поиск наиболее исчерпывающего определения категории дотационных бюджетов мезоуровня в контексте механизма межбюджетного выравнивания. В связи с этим целесообразно определить, уточнить и систематизировать основные факторы, способствующие наращиванию дотационности в территориальном разрезе, а также влияющие на формирование доходной части бюджетов с высоким уровнем дотационности, ее состава и структуры. Исходя из вышесказанного, в целях углубления научного знания по вопросу категориальной идентификации феномена дотационности бюджета соответствующего уровня важным становится выявление сути понятия «дотационность бюджета».

2. Исходя из существующих ограничений, вводимых в отношении бюджетов субъектов РФ с долей дотаций в 10% и 40% органы федеральной власти (Бюджетный Кодекс РФ) подразумевают категорию подобных

бюджетов из числа дотационных. Следует ли из этого, что статус дотационности может быть присвоен территориальному бюджету с долей дотаций превышающей 10% от объема собственных доходов консолидированного бюджета? Очевидно, что чем выше размер направляемых дотаций, тем должна быть выше степень дотационности. В таком случае возникает необходимость определения границ и видов дотационности, исходя из размера дотаций, направляемых в территориальный бюджет. Учитывая высокую степень пространственной неравномерности развития российской экономики и размер социально-экономической диспропорции регионального развития, в практике бюджетной системы возникают бюджеты, которые длительное время вынуждены привлекать дополнительные источники доходов в форме безвозмездной помощи для финансирования расходов и выполнения своих функций. Важным критерием при выявлении факторов, их анализа и систематизации выступает высокая степень пространственной неравномерности социально-экономического развития регионов России. Проведенная оценка расширенной категории регионов-реципиентов показала, что количество субъектов РФ, нуждающихся и зависящих от бюджетной финансовой помощи значительно выше, чем количество регионов, относящихся к категории высокодотационных по официально принятой методике. Это означает, что те механизмы сокращения количества высокодотационных бюджетов и формируемая на этой основе политика межбюджетных отношений нацелена лишь на малую часть регионов, чем следовало бы. Подобное обстоятельство создает риски будущей неустойчивости бюджетной системы, поскольку не учитывает тех негативных тенденций, которые протекают на уровне трети регионов страны. Среди проанализированных бюджетов субъектов РФ выявлены те, что показывают рост налоговых доходов, и те, что характеризуются спадом внутренних доходных источников. Возникает необходимость более глубокого изучения и оценки состава и структуры доходной базы

дотационных бюджетов субъектов РФ в целях их типологизации по уровню дотационности путем выявления и систематизации особенностей механизма формирования доходной базы региональных бюджетов-реципиентов.

3. Механизм межбюджетных отношений в России трансформировался не единожды, изменялись подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности, реформировались доходные полномочия и расходные обязательства, однако, как и сейчас сохраняется необходимость в повышении бюджетной финансовой автономии при формировании бюджетов регионального уровня. Практика выравнивания бюджетной обеспеченности в долговременном периоде для дотационных бюджетов субъектов РФ усиливает межрегиональную дифференциацию по социально-экономическим и бюджетно-налоговым характеристикам, что в итоге выделяет их в отдельную категорию регионов, имеющих идентичные признаки региональной экономики. Неполноценность поступления налоговых и неналоговых доходов в соответствующие бюджеты приводит к разбалансировке территориального бюджета и вызывает снижение его обеспеченности. Если на протяжении долгого периода времени подобная конструкция бюджетного процесса продолжается, то зависимость регионального бюджета от дотирования переходит в стадию «хронической». С каждым финансовым периодом подобная зависимость усиливается и происходит наращивание удельного веса дотаций в общем объеме доходных источников. Соответственно, существующие негативные аспекты современной модели межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у бюджетов с высокой долей дотаций. Данное обстоятельство обусловило необходимость более детального изучения бюджетно-налоговых и социально-экономических параметров, которые складываются под воздействием механизма осуществления выравнивания бюджетной обеспеченности и характеризующего состояние дотационных бюджетов субъектов РФ.

4. Следует отметить, что в рамках бюджетного федерализма бюджеты субфедерального уровня имеют несоответствия по объему, получаемых доходных полномочий и принятых расходных обязательств, что дисбалансирует бюджет соответствующего уровня. В данном случае, дополнительные расходные обязательства, которые делегируются субфедеральному уровню вышестоящими органами государственной власти по дополнительному оказанию государственных услуг, не учитывают наличие или отсутствие резервных доходных источников, которые могут быть использованы органами региональной власти для сбалансирования бюджета. Степень несбалансированности при этом зависит от финансового состояния соответствующего бюджета, которое определяется размером средств, недостаточных для полного покрытия расходных обязательств доходными источниками. По структурным особенностям населения - потребителей общественных услуг в региональном разрезе России прослеживается дифференциация от 2-х до 5-кратного размера. Данное обстоятельство создает размытость получаемых результатов при расчете индекса бюджетных расходов, так как не учитываются многие факторы потребителей общественных услуг. Вышесказанное влияет на диспропорцию в осуществлении дотационного выравнивания и доказывает необходимость проведения углубленной оценки корректирующих коэффициентов в разрезе регионов страны, для выявления наличия или отсутствия в механизме межбюджетного выравнивания инструмента учета региональной поляризации.

5. Формирование объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности и установление числа получателей этих средств, установление корректирующих дифференцирующих коэффициентов способствуют приросту бюджетной помощи для одних бюджетов субъектов и сокращению в отношении других. Основная проблема в действующем механизме бюджетного выравнивания проявляется в искажении реальной картины уровня сбалансированности региональных дотационных и

высокодотационных бюджетов. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности систематически подвергается изменениям и трансформациям. Расчет уровня бюджетной обеспеченности не учитывает ряд переменных, критериев, дифференцирующих особенности мезоуровня, что не позволяет объективно и эффективно осуществлять выравнивание. Доведение расчетной бюджетной обеспеченности до средневзвешенного уровня среди регионов с огромной дифференциацией является малоэффективным инструментом. Таким образом, использование предлагаемых трансформаций в методике выравнивания бюджетной обеспеченности выступает объективной необходимостью для доведения дотационных бюджетов до максимально возможного уровня сбалансированности и обеспеченности, суть которой будет заключаться в том, что при расчете индекса бюджетных расходов регионов, важно корректировать итоговый результат на коэффициент масштаба, чтобы учесть все переменные, влияющие на стоимость бюджетных услуг, исходя из высокой дифференциации мезоуровня России.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в авторском обосновании методологических подходов к определению дотационности бюджетов субъектов РФ, а также сокращению ее уровня на основе трансформации существующей методики межбюджетного выравнивания.

**Основные результаты, содержащие научную новизну:**

- уточнено, на основе теоретического обобщения и анализа плюрализма мнений о научной трактовке феномена «дотационность бюджета», авторское определение дефиниции «дотационность бюджета» как показателя, характеризующего неустойчивое финансовое состояние территориального бюджета, неспособного обеспечить собственными налоговыми и неналоговыми доходами покрытие расходных обязательств, установленных законодательством, что дало возможность формализовать данное определение для повышения эффективности регулирования межбюджетных

отношений, а также расширить и дополнить признаки трансфертной зависимости регионов.

- предложена и обоснована типология дотационных бюджетов субъектов РФ исходя из проведенного структурно-сравнительного анализа уровня дотационности бюджетов субъектов РФ, а также на основе оценки практики формирования доходных источников дотационных бюджетов субъектов РФ по признаку социально-экономической диспропорции и неравномерности развития региональных экономик страны, расширяющая представление о степени развития несбалансированности бюджетной системы России, что актуализирует проблему необходимости уточнения (пересмотра) подходов к доработке механизма межбюджетного регулирования бюджетов регионов-реципиентов;

- выявлены и систематизированы, посредством структурно-динамического анализа практики формирования доходов дотационных бюджетов субъектов РФ, характерные (конвергентные) бюджетно-налоговые и социально-экономические признаки дотационных бюджетов субъектов РФ, что проявилось в отсутствии выраженной экономической специализации в народнохозяйственном разделении труда, высокой роли бюджетной сферы в создании добавленной стоимости, низком уровне развития реальных секторов региональной экономики, а также незначительных показателях налогового потенциала, что доказывает малую эффективность существующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности в наращивании подушевого трансфертного финансирования дотационных бюджетов субъектов РФ;

- установлено, на основании детальной оценки этапов определения расчетной бюджетной обеспеченности в рамках действующей методики межбюджетного выравнивания, что существующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности носит краткосрочный характер, структурно не оказывая позитивного эффекта на стабильность бюджетной системы страны, и не стимулируя рост налогового потенциала в дотационных бюджетах

субъектов РФ, исходя из сравнительной оценки корректирующих коэффициентов в разрезе регионов страны, доказывающей отсутствие в механизме межбюджетного выравнивания инструмента учета региональной поляризации, создающего неточные данные о реальных потребностях дотационных бюджетов субъектов РФ в дополнительной безвозмездной помощи, что в свою очередь определяет необходимость трансформации действующего механизма выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных бюджетов субъектов РФ в целях повышения уровня устойчивости бюджетной системы РФ;

- доказана целесообразность трансформации действующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности и на основе оценки алгоритма выделения и распределения дотаций бюджетам-реципиентам разработана модифицированная методика выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности посредством внедрения коэффициента масштаба как индекса сглаживания степени региональной социально-экономической дифференциации регионов, что дало возможность более эффективно и рационально проводить бюджетную политику в области регулирования дотационных бюджетов и обеспечения сбалансированности бюджетной системы.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в расширении подходов к изучению содержания и развития научных представлений о российской модели бюджетной системы, а также расширении понятийного аппарата идентификации дотационности региональных бюджетов, их группировки и выявления качественных признаков данного феномена. Также теоретическую значимость приобретают вопросы совершенствования механизма регулирования межбюджетных отношений в целях выравнивания бюджетной обеспеченности депрессивных регионов страны. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», «Доходы бюджета».

**Практическая значимость исследования.** Предложенные в диссертации рекомендации могут быть использованы и реализованы регулирующими органами в лице Министерства финансов РФ и Правительства РФ в вопросах регулирования межбюджетных отношений в части, касающейся проблем формирования доходных источников высокодотационных бюджетов территориальных образований и механизма выравнивания бюджетной обеспеченности.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты проведенного исследования, теоретические и практические выводы, а также рекомендации были изложены, обсуждались и получили положительную оценку на международных и всероссийских научно-практических конференциях: The European Proceedings of Social&Behavioural Sciences EpSBS. Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. (Грозный, 2018 г., международная научно-практическая конференция WOS), The European Proceedings of Social &Behavioural Sciences EpSBS Conference: SCTCGM 2019 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. (Грозный, 2019 г., международная конференция WOS), «Развитие региональной экономики в условиях цифровизации» (Грозный, 2018 г.), «Национальные экономические системы в контексте формирования глобального экономического пространства» (Симферополь, 2020 г.), «Финансы: теория и практика/финансовые аспекты трансформационных вызовов современности» (Магас, 2019 г.).

**Публикации и структура работы.** По материалам диссертационного исследования опубликовано 18 научных работ общим объемом – 9,9 п.л. (авторских – 7 п.л.), из которых 5 в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, 3 в изданиях, входящих в реферативную международную базу данных «Webofscience».



Диссертация включает введение, 8 параграфов, объединенных в три главы, заключение, список использованных источников, включающий 149 наименований, содержит 23 рисунка , 8 таблиц.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОТАЦИОННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ

## 1.1 Доходы бюджета российской бюджетной системы: классификация, принципы и механизм формирования

Основой функционирования общества в любом государстве является своевременное оказание спектра государственных услуг, что зависит от обеспеченности бюджета соответствующего уровня необходимым объемом финансовых ресурсов. Россия, являясь федеративным государством, формирует бюджетное устройство в трех уровнях бюджетной системы: федеральный, региональный и местный. В свою очередь каждый уровень осуществляет реализацию бюджетных расходов в соответствии с предметом своего ведения.

Региональные бюджеты Российской Федерации или бюджеты субъектов Российской Федерации выступают в качестве фондов денежных средств, которые образуются и расходуются в соответствии с бюджетно-налоговым механизмом и направляются на решение задач, выполнение функций, отнесенных к зоне ответственности субъекта Российской Федерации. Также региональные бюджеты выступают составной частью консолидированного бюджета страны и связующим звеном между федеральным и местным уровнями бюджетной системы. Степень выполнения своей основной функции по реализации расходных обязательств бюджетом субъекта РФ зависит от полноты формирования денежных доходов, накопленных средств или полученных трансфертов<sup>1</sup>.

В зависимости от этапа развития государства меняются условия его функционирования, что требует гибкой реакции бюджетной системы для поддержания необходимого уровня обеспечения общества государственными

---

<sup>1</sup> Акинин П.В., Золотова Е.А. Актуальные проблемы финансов // Учебное пособие / Ставрополь, 2017.

услугами и реализации своих функций. Меняется ассортимент услуг, их объем, структура и ресурсы для реализации, что требует обеспечения соответствующим объемом денежных фондов. В подобной системе важное значение приобретают вопросы достаточного формирования бюджета территориального образования для своевременного обеспечения расходных обязательств в рамках функций и задач его ведения.

В бюджетном законодательстве доходы бюджета трактуются как «поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета»<sup>2</sup>.

Доходы бюджета — это гибкая категория бюджетной системы, которая активно развивается и меняется под воздействием институциональной среды, экономического цикла и социально-экономических условий. Это обстоятельство приводит к множеству классификации бюджетных доходов, как на уровне общей категории, так и в рамках доходов регионального бюджета.

В рамках исследования следует определить за счет классификации доходов регионального бюджета, какой вид дохода является наиболее эффективным и предпочтительным для определенного бюджета субъекта или группы региональных бюджетов в зависимости от существующей институциональной среды, оказывающей приоритетное воздействие на состав и структуру доходов и расходов. Результат позволит осуществлять наиболее рациональное управленческое решение на основе многостороннего анализа подходов к раскрытию видов и типов доходов региональных бюджетов в зависимости от их категории и общих признаков.

В первую очередь следует отметить, что доходная часть регионального бюджета может иметь не только денежный характер, но и натуральный. В этом смысле натуральная форма может быть представлена в виде оказания определенной услуги органам региональной власти со стороны субъектов хозяйствования или иных экономических агентов. Так, авторы И.И. Янжул и

---

<sup>2</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ

В.А. Лебедев отмечают наличие натуральных повинностей, которые выступают определенной формой доходов для бюджета страны в виде оказания услуг гражданами в виде воинской обязанности, квартирного размещения или предоставлении личного транспортного средства для полицейских и судебно-следственных разъездов<sup>34</sup>.

По мнению С.Я. Боженок конфискованное имущество также выступает натуральной формой дохода в пользу государства, не являющееся денежными средствами (движимое и недвижимое имущество)<sup>5</sup>.

Волонтерство, меценатство и иная благотворительная деятельность экономических агентов в целях оказания помощи различной формы обществу и государству также может расцениваться как натуральная форма дохода в пользу бюджета определенного уровня<sup>6</sup>.

Для данного исследования основное значение имеет материальная составляющая доходов регионального бюджета в форме денежных средств.

Одним из классифицирующих признаков видов доходов бюджета субъекта выступает источник формирования доходов как внешний, поступающий из вышестоящего бюджета или от нерезидентов, и внутренний – образующийся внутри субъекта РФ.

С точки зрения социально-экономической составляющей региональные доходы бюджета следует классифицировать на 3 вида: доходы от физических лиц, поступления от предприятий, организаций и других негосударственных юридических лиц, а также доходы, формируемые в результате государственной хозяйственной деятельности.

По признаку права собственности доходы бюджета подразделяются на собственные доходы, которые бюджет субъекта способен формировать исходя из имеющихся возможностей регионального хозяйства, а также

---

<sup>3</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. – 555 с.

<sup>4</sup> Лебедев В.А. Финансовое право. М.: Статут, 2000. – 460 с.

<sup>5</sup> Боженок С.Я. Источники государственных доходов. М.: НУОАОУ, 2013. – 232 с.

<sup>6</sup> Котуагин D.L. [Evolution of extraordinary budget revenues: From ordinary to extraordinary]. *Finansovyivestnik = Financial Bulletin*, 2015, no. 10, pp. 8—17

закрепленные за соответствующим уровнем бюджетной системы законодательством, и на заемные, которые региональный бюджет вынужден привлекать в силу недостаточности имеющихся ресурсов для обеспечения бюджетных обязательств.

На типологию региональных доходов также влияет признак условий привлечения необходимых денежных средств. Так, их можно разделить на возмездные и безвозмездные, целевые и на текущие нужды, безвозвратные и необходимые к возврату.

Денежные потоки, поступающие в распоряжение органов региональной власти в виде бюджетных доходов могут иметь не всегда постоянный и стабильный характер. Так, следующим классифицирующим признаком выступает степень надежности доходных источников: поступающие на регулярной и нерегулярной основе.

С точки зрения закрепления доходных источников за региональным бюджетом и их распределения можно выделить доходы, которые непосредственно закреплены за бюджетом субъекта РФ в соответствии с действующим бюджетным законодательством в фиксированном объеме и доле, а также доходы, имеющие распределительный характер – регулирующие источники доходов, которые используются для обеспечения сбалансированности бюджетов бюджетной системы. Как правило, к таким доходам относятся налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы в процентном соотношении в рамках принятого проекта бюджета на финансовый год.

Таким образом, существует множество подходов к классификации и группировке доходов регионального бюджета и выбрать определенный отдельный вид крайне затруднительно для построения обширной типологии доходных источников формирования бюджета субъекта РФ. В таком случае видится очевидным осуществлять группировку по совокупности классифицирующих признаков, как это представлено в ряде научных работ.

Наиболее обобщенный признак представлен в группировке доходов, предложенной И.И. Янжулом (см. рис.1).

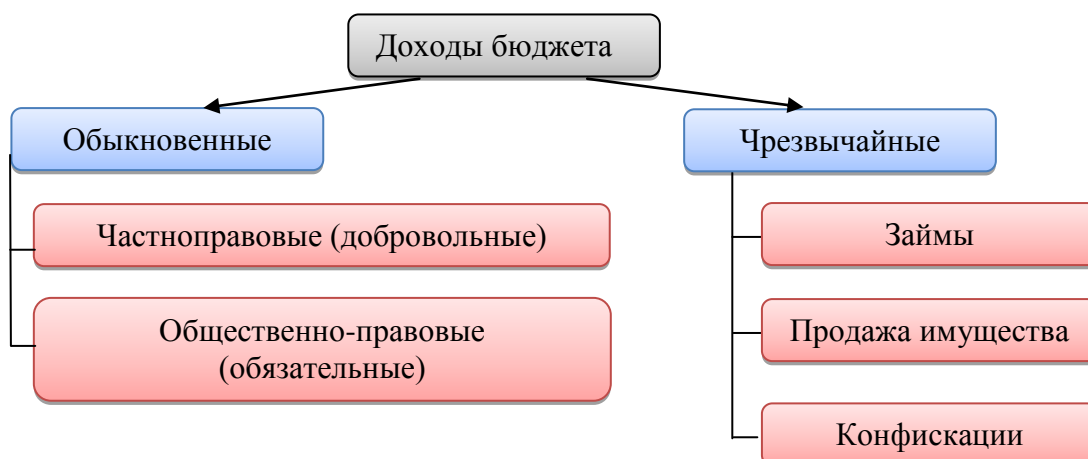


Рисунок 1 – Группировка доходов бюджета по методу И.И. Янжула<sup>6</sup>

Как видно из рисунка 1, чрезвычайные доходы имеют место при определенных обстоятельствах и не являются надежным источником формирования ресурсов в отличие от обыкновенных доходов. К частноправовым или добровольным доходам автор относил те, которые государство получало от частных лиц в силу заключенного договора на добровольной основе в виде пожертвований или благотворительности. Наиболее востребованным и надежным источником формирования доходной базы бюджета государства признавались общественно-правовые (обязательные) доходы, которые носили принудительный характер и взимались на основе налоговых отчислений<sup>7</sup>.

Представленная группировка использовалась в научной литературе в начале 20 века, однако с возрастанием частоты изменения социально-экономической конъюнктуры в мировом хозяйстве требовалось изменить и подходы к построению отношений в бюджетной сфере. Во второй половине 20 века Международный валютный фонд разработал концепцию, которая включала новые стандарты статистики международных финансов и выделяла 4 доходных источника для пополнения бюджета государства:

<sup>7</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, – 2002. 555 с.

1. Налоговые доходы и иные государственные платежи;
2. Поступления от использования собственности;
3. Доходы с реализации товаров и услуг;
4. Трансферты на добровольной основе от других субъектов.

Важно, что представленная группировка сформулирована как гибкая классификация, которая изменяется в соответствии с запросом современного социально-экономического развития под воздействием различных факторов меняющейся институциональной среды (рис. 2).



Рисунок 2 – Классификация доходов бюджета по методике Международного валютного фонда<sup>8</sup>

Приведенная на рисунке 2 классификация применялась странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), к которым

<sup>8</sup> Источник: составлено автором на основании данных Международного валютного фонда [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.imf.org/external/russian/index.htm> (дата обращения: 25.03.2018)

присоединилась, и Россия в середине 1990-х годов, что нашло отражение на законодательном уровне в ФЗ «О бюджетной классификации» от 1996 года<sup>9</sup>.

Основным классифицирующим признаком российской системы группировки доходов по уровням бюджетной системы страны стали способ и источники получения тех или иных доходов. Для этого использовалась система с 7-значными кодами классификации бюджетных доходов, которая после 2005 года была преобразована в 20-значную систему, которая действует по сегодняшний день.

Следует отметить важный аспект изменения классификации доходных источников бюджетов территориальных образований, в части возникновения такого вида как межбюджетные трансферты. Необходимость внедрения указанного доходного источника для бюджетов нижестоящих уровней связано с федерализацией и возрастанием самостоятельности регионального и местного уровней. Стало очевидно, что собираемые на территории данных субъектов страны доходы не могут сформировать достаточный объем денежного фонда для обеспечения расходных обязательств<sup>10</sup>. Также необходимо добавить и высокую степень пространственной неравномерности регионов России по экономическому развитию, что требовало решения через выравнивание бюджетной обеспеченности с помощью нового механизма межбюджетных отношений в виде трансфертов.

На протяжении последних 20 лет, роль межбюджетных поступлений в региональный и местный уровни бюджетной системы в формировании доходной базы значительно выросла<sup>11</sup>, и многими экспертами отмечается возрастающая зависимость территориальных финансов от данного источника<sup>12</sup>. При этом также отмечается, что целевой характер таких

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации в Российской Федерации»

<sup>10</sup> Аликаева М.В., Асанова А.Р. Анализ динамики и структуры источников формирования доходов регионального бюджета (на материалах Кабардино-Балкарской Республики) // В сборнике: Актуальные вопросы экономики и управления в российских организациях в инновационной экономике Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. – 2017. – С. 26-30

<sup>11</sup> Мильчаков М.В. Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки // Финансовый журнал. 2017. № 1. С. 22—38

<sup>12</sup> Галеев М.О. Межбюджетные отношения в республике Татарстан // Финансовый вестник. – 2017. – №6. – С. 10—17



трансфертов должен стимулировать активность в регионах в области инвестиционной деятельности как сопутствующий эффект от субсидирования<sup>13</sup>.

Рассматривая классификацию доходов бюджета в рамках российского бюджетного законодательства, следует отметить, что в ее основе лежит классифицирующий признак об источнике, порядке формирования и расходования денежных средств. Учитывая данный подход, можно выделить группировку доходов бюджета на централизованные и децентрализованные. К первой группе относятся доходы, которые формируются на различных уровнях бюджетной системы страны, при этом децентрализованные доходы поступают в распоряжение государственных учреждений и унитарных предприятий<sup>14</sup>.

Если расширять подход к раскрытию централизованных доходов бюджета через законодательную трактовку<sup>15</sup>, то можно их классифицировать следующим образом (рисунок 3).

Представленная на рисунке 3 классификация доходов бюджета имеет свои слабые и сильные стороны. К положительным аспектам следует отнести то, что можно провести сопоставление результатов осуществления бюджетного процесса всех уровней бюджетной системы, которое выражается в возможности провести анализ и оценку состава и структуры, динамики и тенденций доходных источников, как на уровне отдельного бюджета, так и всей системы в целом.

---

<sup>13</sup> Петров В.А. Некоторые вопросы совершенствования межбюджетных отношений // Бюджет. – 2015. – № 1. – С. 18—23

<sup>14</sup> Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов: монография. Иркутск: Байкальский государственный университет, 2015. – 194 с.

<sup>15</sup> Статья 20 Бюджетного кодекса Российской Федерации



Рисунок 3 – Классификация доходов бюджета в соответствии с законодательной трактовкой<sup>16</sup>

С позиции слабых стороны, следует отметить, что группы налоговых и неналоговых доходов в бюджетном законодательстве объединены в один вид дохода, что по мнению Н.К. Сагайдачной, является неверным, поскольку две эти группы имеют различные мобилизационные механизмы в бюджет, а

<sup>16</sup> Источник: составлено автором по результатам исследования

также отличаются по признакам возвратности<sup>17</sup>. Подобного мнения придерживается и А.Г. Пауль<sup>18</sup>.

Учитывая приведенные подходы к классификации доходов бюджета, следует выделить группировку для доходных источников регионального уровня бюджетной системы.

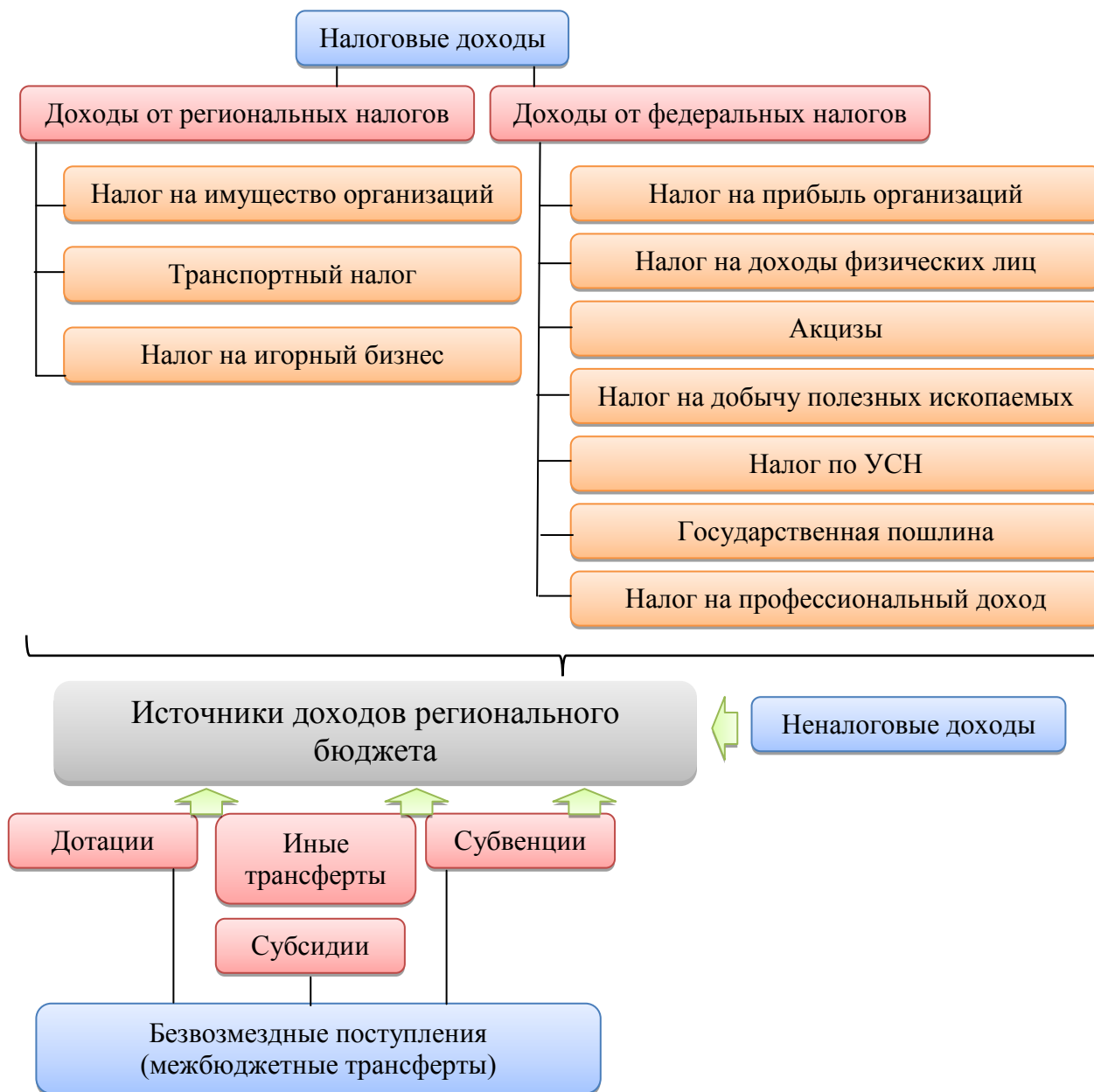


Рисунок 4 – Классификация доходов регионального бюджета России<sup>19</sup>

<sup>17</sup> 5. Сагайдачная Н.К. Актуальные вопросы классификации доходов бюджетов, отражающей финансовую деятельность государства // Проблемы учета и финансов. – 2012. – № 2. – С. 36—38

<sup>18</sup> Пауль А.Г. Система доходов бюджетов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 370—380

<sup>19</sup> Источник: составлено автором по результатам исследования

Источники доходов регионального бюджета складываются из нескольких составляющих, как показано на рисунке 4. Основной акцент сделан на налоговых доходах, которые выступают основным формируемым источником для доходной части бюджета субъекта страны. Данный вид доходов позволяет органам власти субъекта РФ более точно и долгосрочно проводить планирование и прогнозирование бюджетных расходов, и объем необходимых поступлений для их обеспечения. Однако в последние годы для определенной категории регионов все большее значение приобретает группа безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета, что в долгосрочной перспективе приводит к «синдрому иждивенчества», лишая субъекты России, мотивации к стимулированию налогооблагаемой базы и стремлению к росту экономической активности внутри региона.

При наличии множества подходов и классифицирующих признаков к группировке доходов бюджета объединяющей основой выступают принципы формирования бюджетов различных уровней бюджетной системы:

1. Стабильность доходов бюджета – формирование бюджетов всех уровней бюджетной системы должно сопровождаться регулярностью поступлений на протяжении всего принятого финансового периода, что должно оставлять возможность для осуществления планирования и прогнозирования будущих источников доходной части. Данный принцип соблюдается путем принятия ряда нормативных актов, запрещающих пересматривать бюджетный план в период его исполнения для недопущения возможных сбоев в стабильности денежных потоков при формировании необходимой базы под реализацию расходных обязательств. Главным аспектом выступает достижение сбалансированности бюджета в целях недопущения дефицита и финансирования всех задачи функций государства.

2. Достаточность – данный принцип исходит из стабильности, поскольку при регулярности доходных источников, их полноте при формировании бюджета соответствующего уровня достигается

достаточность средств для полного обеспечения общественных потребностей.

3. Автономность доходов бюджета соответствующего уровня – принцип достаточности позволяет бюджетам субъектов РФ достигать относительной автономии от других уровней бюджетной системы в процессе формирования доходной базы. Данное обстоятельство возникает тогда, когда региональный бюджет имеет достаточно внутренних источников для пополнения бюджета и независим от вышестоящих уровней бюджетной системы в покрытии расходных обязательств. Автономность при этом не может быть абсолютной, поскольку существует множество факторов, оказывающих негативное влияние на формирование бюджета, в связи с чем, возникает необходимость в привлечении дополнительных источников доходов от других бюджетов в форме безвозмездных трансфертов или экономических агентов в форме займов и кредитов. Основной задачей для регионального бюджета в данном случае выступает стремление к максимальной финансовой независимости в вопросах формирования и использования фонда денежных средств.

4. Оптимальность налоговых и неналоговых доходов при различных условиях внешней среды – данный принцип реализуется с учетом существующей фазы экономического цикла и социально-экономической конъюнктуры, которые оказывают непосредственное влияние на состав и структуру налоговых и неналоговых доходов, а также их соотношение в бюджете. Принятие бюджетно-налоговой политики в периоды экономической нестабильности должно учитывать объективный предел фискальной нагрузки на предпринимательскую активность, и ее реализация в таком случае, должна стремиться к смягчению и стимулированию экономического роста.

5. Точность расчетов доходов бюджета и их реалистичность – принятие доходной части бюджета должно учитывать достоверные данные по объективным возможностям сформировать требуемый объем денежных

средств, что ставит в прямую зависимость расходные обязательства. Планирование и прогнозирование потенциала источников доходов бюджета приводит к необходимости повышать степень точности расчетов для принятия реалистичного объема расходов, который требуется профинансировать в течение финансового года.

Указанные принципы являются фундаментальными элементами при формировании бюджетов всех уровней бюджетной системы. На основе представленного перечня принципов доходов бюджета и их классификаций следует их детализировать с выделением основных особенностей:

— Планируемый объем доходных источников всех видов и групп должен покрывать все принятые расходные обязательства соответствующего уровня бюджетной системы;

— Одни источники доходов бюджета имеют закрепление за определенным уровнем бюджетной системы, другие являются регулирующими, что обеспечивает сбалансировать и эквивалентность бюджетной системы;

— Формирование необходимого объема доходов бюджета позволяет не только обеспечивать расходные обязательства и повышать финансовую самостоятельность, но и обеспечивать стимулирование социально-экономического развития территориального образования;

— Необходимо стремиться к упрощению администрирования доходов бюджета и повышать точность планирования и бюджетного прогнозирования их поступления;

— Доходы бюджета, их состав, структура и динамика выступают основой для оценки состояния экономики, как на макро-, так и на мезо-уровне.

Доходы бюджета являются важной категорией обеспечения стабильности и эффективности развития государства в различных ее аспектах. Научно-технический прогресс ускоряется при активном наращивании бюджетных вливаний в научные исследования и

профессиональное образование. Выделение средств на грантовую поддержку и формирование фондов для финансирования инновационной составляющей экономики, обеспечивает конкурентоспособность на международной арене экономических отношений. Достаточный объем доходной части бюджета на уровне региона позволяет стимулировать социально-экономическое развитие и осуществлять планирование регионального хозяйства на долгосрочную перспективу. Множество источников доходной части для бюджета субъекта страны позволяет диверсифицировать риски нехватки средств и нивелировать проблемы с дефицитом бюджета. В подобных условиях, если региональный бюджет замыкается на узкой категории доходных источников для финансирования своих расходных обязательств, то возрастает финансовая зависимость, которая снижает уровень самостоятельности территориального образования и его автономию в принятии финансовых решений. Данное обстоятельство сказывается крайне негативным образом на динамике развития мезо- уровня всей страны, если указанная тенденция становится распространенной среди нескольких субъектов страны.

Ограниченность доходных источников внутреннего характера, таких как налоговые и неналоговые доходы в региональном разрезе приводит к возрастанию роли межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций). Низкая налогооблагаемая база, отсутствие инструментов стимулирования экономической активности в регионе способствуют ухудшению сбалансированности бюджета и приводят к необходимости изыскания дополнительных доходов из внешних источников.

## **1.2 Экономическое содержание и идентификация дотационных бюджетов субфедерального уровня**

Современное развитие Российской Федерации в социально-экономическом и бюджетно-налоговом аспектах сопровождается диспропорцией и пространственной неравномерностью субфедерального

уровня. Подобный феномен зависит от множества факторов внешнего и внутреннего характера, которые проявляются в различных аспектах: природно-климатические условия, структура региональной экономики, диспропорции в производственно-промышленном развитии, природный потенциал, инвестиционная привлекательность, политико-экономические взаимоотношения региональной власти с федеральным центром и тд. Различная степень указанных факторов формирует на субфедеральном уровне определенную среду, которая влияет на характер социально-экономического развития, и, как следствие, на формирование территориальных финансов. Регионы, которые характеризуются более благоприятной социально-экономической средой и имеют необходимый потенциал (природные, трудовые, интеллектуальные, финансовые ресурсы) при эффективном экономическом менеджменте позволяют в достаточной степени мобилизовать необходимый уровень финансовой обеспеченности для выполнения возложенных расходных обязательств в рамках бюджетно-финансового механизма. Это проявляется в возможностях наращивать налогооблагаемую базу за счет высокой экономической активности и дифференцированном региональном хозяйстве, как следствие, обеспечивать стабильный приток налоговых и неналоговых доходов.

С другой стороны, регионы, которые имеют недостаточные условия для обеспечения стабильного социально-экономического развития, не формируют в необходимом объеме собственные доходы и не выполняют все возложенные расходные обязательства.

Эффективность функционирования бюджетов всех уровней бюджетной системы определяет устойчивость консолидированного бюджета и позволяет решать текущие задачи, стоящие перед органами государственной власти. Соответственно на первый план выходит проблема обеспечения стабильного и сбалансированного функционирования финансов субфедерального уровня, их полноценного формирования и использования для обеспечения



обязательств возложенных в рамках установленных компетенций на соответствующий уровень государственной власти.

Обеспечение устойчивого развития экономики в ее территориальном разрезе - прерогатива государства, которое для достижения поставленных целей использует набор инструментов: бюджетно-налоговая политика, денежно-кредитное регулирование, налоговый контроль, межбюджетное выравнивание и так далее. Выбор метода регулирования и инструментария зависит от многообразия и степени влияния факторов, среди которых выделяются технологические, инфраструктурные, социальные, отраслевые. В современных условиях достижения стабильной финансовой системы наибольшую актуальность приобретают методы регулирования бюджетной сферы за счет элементов бюджетно-налоговой политики.

Региональные социально-экономические системы играют одну из главных ролей при мобилизации финансовых ресурсов в рамках консолидированного государственного денежного фонда. Если рассматривать консолидированный бюджет как совокупность бюджетов всех уровней бюджетной системы, то значительную часть доходных источников формируют региональные консолидированные бюджеты или бюджеты субфедерального уровня, которые включают непосредственно бюджет субъекта РФ и местные фонды денежных средств. Таким образом, роль и значение данного сегмента финансовой системы, а также отношения, складывающиеся в процессе мобилизации доходов, возрастают.

Особенностью финансов субфедерального уровня является то, что бюджет субъекта федерации обеспечивает финансирование не только расходов, отнесенных к его ведению, но и получает с федерального уровня дополнительные расходные обязательства. Происходит формирование денежных средств, которые направляются на три основные цели расходования:

1. Обязательства по расходам непосредственно субъекта федерации;

2. Расходные обязательства, отнесенные к полномочиям совместного ведения государства в лице федерального центра и органов региональной власти;

3. Расходы субъекта федерации по обязательствам из безвозмездных источников в форме субвенций.

Каждое из перечисленных направлений должно быть обеспечено соответствующим объемом доходов.

Следует отметить, что в рамках бюджетного федерализма бюджеты субфедерального уровня имеют несоответствия по объему, получаемых доходных полномочий и принятых расходных обязательств, что дисбалансирует бюджет соответствующего уровня. В данном случае, дополнительные расходные обязательства, которые делегируются субфедеральному уровню вышестоящими органами государственной власти по дополнительному оказанию государственных услуг, не учитывают наличие или отсутствие резервных доходных источников, которые могут быть использованы органами региональной власти для сбалансирования бюджета. Исходя из того, что полный объем расходных обязательств, возложенный на исполнение бюджету субфедерального уровня, не соответствует доходному потенциалу, возникает разрыв между указанными категориями, что приводит к неустойчивости бюджета и проблемности с обеспечением расходов. Степень несбалансированности при этом зависит от финансового состояния соответствующего бюджета, которое определяется размером средств, недостаточных для полного покрытия расходных обязательств доходными источниками. Для решения указанного разрыва и финансирования процесса оказания полного объема государственных услуг и расходных обязательств, привлекаются дополнительные источники финансовых ресурсов со стороны вышестоящих или одноуровневых бюджетов в рамках решения федеральных органов власти. К таким источникам относят дотации, направляемые в бюджеты с целью сбалансирования и выравнивания бюджетной обеспеченности.

В сфере межбюджетных отношений в рамках указанной системы возникает типология бюджетов субфедерального уровня, классифицирующим признаком которой становится величина безвозмездных средств, необходимая для нивелирования разрыва между доходами и расходами. Другими словами, учитывая высокую степень пространственной неравномерности российской экономики и размер социально-экономической диспропорции развития регионов, в практике бюджетной системы возникают бюджеты, которые длительное время вынуждены привлекать дополнительные источники доходов в форме безвозмездной помощи для финансирования расходов и выполнения своих функций. Такие бюджеты становятся по своей сути дотационными, поскольку не могут выполнять принятых расходных обязательств собственным бюджетным потенциалом или не могут в полном объеме реализовать имеющийся потенциал.

Хотя на сегодняшний день не существует модели бюджетной системы, которая может функционировать полностью сбалансированно и устойчиво, устраняя указанные проблемы, существует объективная необходимость минимизировать степень разрыва между доходами и расходами, а также сокращать количество бюджетов, нуждающихся в крупной финансовой поддержке от самодостаточных территориальных государственных денежных фондов. Как следствие возникает такой феномен развития бюджетной системы как дотационность региональных бюджетов, имеющих несбалансированный характер в силу слабого социально-экономического развития.

Современное развитие территориальных бюджетов России сопряжено с проблемой сохранения устойчивого уровня дотационности отдельной категории депрессивных регионов. В подобных условиях возрастает необходимость исследования проблем обеспечения сбалансированности бюджетной системы путем минимизации проблемы высокой степени трансфертной зависимости бюджетов субъектов. Актуальность приобретает

поиск наиболее исчерпывающего определения категории дотационных и высокодотационных бюджетов мезоуровня.

Отечественные научные труды содержат недостаточно информации и теоретико-методологических аспектов, посвященных вопросам роста дотационности территориальных бюджетов и их минимизации. Одной из основных причин подобной ситуации является непродолжительность данного феномена в российской бюджетной практике. Переходный период российской экономики и формирование рыночных отношений привели к возникновению и расширению проблемы обеспечения сбалансированности бюджетной системы и обеспеченности доходными источниками расходных обязательств регионов.

Отсюда не было необходимости проводить исследования по данной теме, что определило отсутствие научных и теоретических разработок, а также практических механизмов решения проблем дотационности. Более того, сложилось принципиальное утверждение, что дотационности в стране с выстроенной экономикой социалистического характера быть не может, и данная проблема возникает в странах капиталистической модели хозяйствования.

Советские ученые экономисты не занимались исследованиями проблем дотационности и несбалансированности бюджетов территориальных образований не по причине отсутствия проблем по этим вопросам, а в силу идеологической составляющей. Командно-административная экономика, коммунистическая идеология и социалистический строй не предполагали наличия каких-либо проблем с покрытием расходных потребностей, что было основной позицией экономического менеджмента и научной мысли того времени. Соответственно, вопрос о развитии теоретических аспектов дотационности и исследовании направлений ее минимизации не ставился<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Сомоев Р.Г. Дефицит бюджета: причины, динамика, регулирование. -СПб.: Издательство СПбГУЭФ, 1999. – 136 с.

В «перестроечный» период развития 80-90-х годов актуализируются проблемы пространственного территориального развития и сбалансированности регионов, чему в предыдущие годы не оказывалось должного внимания. Переход к рыночному хозяйству требовал обеспечения децентрализации управленческих процессов в рамках территориальных образований. Федерализация сопровождалась делегированием полномочий региональным и местным органам власти по принятию решений и управлению соответствующими административно-территориальными единицами. Самостоятельность в области бюджетно-финансовой политики и регулирования территориального развития выявила проблему растущей дифференциации социально-экономического состояния и развития регионов, что негативно сказалось на бюджетном процессе. Возникают понятия отсталости и проблемности регионов, а также бюджетов территориальных образований, что привело к возникновению определения дотационности бюджета.

Указанные процессы выявили неэффективность проводимой бюджетной политики по регулированию уровней бюджетной системы, что привело к возникновению проблемы самообеспеченности бюджетов субфедерального уровня. Таким образом, переход государственного бюджетно-налогового регулирования и межбюджетных отношений на рыночную систему хозяйствования вызвал рост дотационности территориальных бюджетов, их количества и принятия проблемы высокой дифференциации и асимметрии мезоэкономических показателей.

С появлением проблем обеспечения сбалансированности региональных бюджетов в начале 1990-х годов возрастала необходимость приращения научного теоретико-методологического значения относительно путей решения данного вопроса. Но до сегодняшнего дня расширенных научных трудов, посвященных идентификации феномена «дотационность» и выявлению особенностей формирования дотационных и высокодотационных региональных бюджетов не так много.

Анализ научной литературы показал, что В.М. Родионова в своем исследовании дотационных региональных бюджетов относала к ним те, которые идентифицировались как: «региональные и местные органы власти, в силу сложившихся условий, не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий»<sup>21</sup>. Полномочия понимались автором как совокупность задач и функций органов власти соответствующего уровня по оказанию бюджетной услуги, которые формулировались федеральными и региональными законодательно-нормативными актами. Понятие «достаточные средства» характеризует такой объем доходных источников бюджета, который позволяет обеспечить выполнение возложенных расходных обязательств на органы власти. Однако трудно идентифицировать какие именно типы доходных источников автором относились к достаточным средствам. Очевидно, что имелись ввиду средства, которые органы власти могли мобилизовать в рамках территориального образования в результате реализации существующего экономического потенциала, то есть налоговые доходы и неналоговые источники.

Аналогичной мысли в своем исследовании придерживается П.А. Ибрагимова, при этом далее ее развивает, отмечая, что доходы от налогов и неналоговых источников выступают теми достаточными средствами, которые способствуют обеспечению самодостаточности и сбалансированности бюджета. Важное условие достижения самообеспеченности регионального бюджета должно сводиться к стремлению максимально полно покрывать расходные потребности, используя собственные доходные источники без привлечения безвозмездной помощи из вышестоящих бюджетов бюджетной системы.

Автор приводит классификацию территориальных бюджетов по степени самодостаточности и на этой основе формирует несколько подходов к определению феномена дотационности.

---

<sup>21</sup> Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 1994. – №8. – С.3-15

Первый подход сводится к причинам развития дотационности бюджета региона, которые выражены в тех условиях, что в итоге приводят к снижению сбалансированности соответствующего региона<sup>22</sup>. Данные условия включают в себя те факторы, которые обеспечивают социально-экономическое развитие региона, его финансово-бюджетный потенциал. Однако дело не только в наличии и объеме имеющегося регионального экономического ресурса, сколько в эффективности его использования и качестве регионального экономического менеджмента, который и обеспечивает наиболее оптимальную реализацию источников доходов бюджета.

Во втором подходе П.А. Ибрагимова формулирует следующее определение бюджета с высокой степенью дотирования, который имеет «потребности в финансовых ресурсах, необходимых для регулирования бюджетов регионов (территорий) после того, как для этой цели были полностью использованы все налоговые и неналоговые доходы, мобилизуемые на данной территории».<sup>23</sup> Важно уточнить, что современная практика бюджетного процесса подразумевает выделение дополнительных доходных источников для территориальных образований с целью финансирования расходных обязательств, которые делегируются с федерального центра. Такие группы расходов бюджета как «Здравоохранение» и «Образование» в большей степени - 75-90% финансируются региональными и муниципальными бюджетами страны. Соответственно, для этих целей выделяются необходимые средства. С другой стороны, разработка и финансирование федеральных программ, подразумевающих региональное развитие требует финансового обеспечения. В связи с этим, предоставление финансовой безвозмездной помощи из вышестоящего бюджета не всегда сопряжено с отсутствием обеспеченности регионального уровня.

---

<sup>22</sup> Ибрагимова П.А. Факторы бюджетной дотационности территории // Вопросы структуризации экономики. – 2001. – № 6. – С. 30-32

<sup>23</sup> Ибрагимова П.А. Дотационность регионального бюджета и пути ее преодоления (на примере Республики Дагестан). Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2006

Третий подход автора приводит к формированию конечной дефиниции дотационности бюджета территории: «такое состояние нижестоящего бюджета, которое характеризует финансовую зависимость от средств вышестоящего бюджета, возникающую вследствие нехватки собственных доходов для выполнения возложенных на них обязательств в рамках существующего законодательства».

Если П.А. Ибрагимова исследовала феномен дотационности через оценку институциональной среды, то И.С. Каракизова использовала функциональный подход к пониманию сущности дотационных бюджетов через призму категории финансов и тех функций, которые они выполняют в условиях низкой самообеспеченности бюджета территориального образования. В результате автор считает, что основная специфика финансов в среде дотационного регионального бюджета сводится к выполнению социальных задач как приоритета органов региональной власти. Поскольку субъект федерации не может мобилизовать необходимый объем доходных источников для финансирования расходных обязательств в решении экономических вопросов территории, он осуществляет покрытие социальных проблем с использованием привлекаемых бюджетных трансфертов<sup>24</sup>. В данном случае важно подчеркнуть, что дотационный регион в условиях высокой зависимости от бюджетных трансфертов не выполняет перераспределительную функцию финансов, поскольку не осуществляет в полной мере формирование доходных источников и их перераспределение между отраслями регионального хозяйства и муниципальными образованиями в рамках территории.

Статус дотационного регионального бюджета приводит к формированию отличительных признаков и особенностей, которые складываются в условиях низкой финансовой автономии субъектов страны:

---

<sup>24</sup>Каракизова И.С. Бюджетные инвестиции в промышленность дотационного региона // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. – 2006. – Т. 3. – С. 27-36



1. Не осуществляют полную мобилизацию доходных источников бюджета, ограничиваясь распределением получаемых средств;
2. Мобилизация фонда денежных средств не способствует их аккумуляции;
3. Потребляют и осваивают доходные источники, которые были аккумулярованы в других уровнях бюджетной системы страны;
4. Получаемые фонды денежных средств не подлежат дальнейшему инвестированию в региональное хозяйство, а выполняют социальные функции;
5. Расширенное воспроизводство отсутствует по причине недостаточности доходных источников и низком уровне создания добавленной стоимости в процессе формирования и использования бюджета.

Резюмируя указанные подходы и определения автора можно сказать, что бюджет с высокой степенью дотационности ограничен выполнением социальных задач и реализует лишь функцию распределителя получаемых доходных источников из других уровней бюджетной системы. Оказание общественной услуги осуществляет за счет ранее мобилизованных и аккумулярованных денежных доходов из вышестоящего уровня бюджетной системы. Одними из основных причин длительного состояния дотационности бюджета такой категории выступают: низкое качество менеджмента на уровне территориальных образований, отсутствие мотивации к стимулированию внутренних доходных источников бюджета, слабая стратегическая составляющая бюджетного планирования и прогнозирования социально-экономического развития территории.

Дотационность как форма развития территориального бюджета возникает при утрате самообеспеченности в основном объеме доходных источников, что сказывается на общем уровне финансового состояния. Подобные факторы приводят к разбалансировке регионального бюджета. Такие условия способствуют углублению проблем бюджетно-налогового состояния бюджета, который становится дотационным, и как отмечает И.В.

Сугарова, к «дотационному, следует относить бюджет, характеризующийся финансовым состоянием, возникающим вследствие необеспеченности расходов, связанных с финансированием предусмотренных законодательством задач (полномочий) и функций, возложенных на него, собственными доходными источниками»<sup>25</sup>.

Статус дотационности регионального бюджета является следствием длительного периода развития территориального образования, на которое негативно сказывается множество факторов различного характера. Бюджет мезоуровня погружается в такое состояние дотационности, которое возникает не само по себе, а как объективный итог отсутствия эффективного механизма реализации экономического потенциала территории в процессе ее социально-экономического развития. Также существуют условия, при которых стабильный регион, который являясь самодостаточным в финансовом смысле, может утратить этот статус и перейти в тип отсталого и депрессивного. В таком случае важно отразить признаки типологии регионов, которые способствуют его переходу в стадию дотационности.

Одним из наиболее распространенных типов отсталости территории считается депрессивность, по которой целесообразно понимать регион, пострадавший от негативных социально-экономических процессов кризисного характера, таких как: снижение занятости, спад уровня жизни, структурные и отраслевые проблемы регионального производства, инфраструктурные негативные сдвиги<sup>26</sup>.

Подобный тип региона отличается низкими показателями макроэкономических значений в сравнении со средними величинами по стране. Основными особенностями депрессивных регионов являются продолжающееся снижение темпа экономического развития, сокращение

---

<sup>25</sup>Сугарова И.В. О дотационности регионального бюджета // Финансы и кредит. – 2015. – № 17 (641). – С. 37-45

<sup>26</sup> Бутс Б., Дробышевский С., Кочеткова О. и др. Типология российских регионов // Альманах Ассоциации независимых центров экономического анализа. – 2005. – № 8

предпринимательской активности, спад реальных доходов населения, износ основных средств.

Классификация и типологизация регионов по уровню их состояния и развития является достаточно распространенной темой в зарубежной и отечественной научной экономической мысли. Среди наиболее распространенных трудов можно выделить исследования следующих ученых: А.И. Чистобаева, Д. Юилла, А.Г. Гранберга, Ю.Н. Гладкого, В.В. Кистанова, В.В. Копылова, Ф. Уишлейда. Признаки и критерии, которым соответствует тип депрессивного региона исследовались такими авторами как: М.К. Бандман, С.С. Гузнер, В.В. Курнышев, А.Г. Шеломенцев М.А. Ягольницер и др.<sup>27</sup>

А.Г. Гранберг выделяет два основных типа проблемных региона: слаборазвитые (отсталые) и депрессивные. При этом под «отсталыми» понимаются те территориальные образования, в которых прослеживаются следующие критерии:

- Уровень жизни населения ниже среднего по стране;
- Состояние длительного застоя;
- Низкая интенсивность хозяйственной деятельности;
- Слаборазвитая отраслевая структура промышленности;
- Низкий уровень научно-технического потенциала;
- Малоразвитая социальная сфера.

Содержание депрессивных регионов крайне отличается от типа отсталых тем, что депрессивные в прошлом были развитыми, а по некоторым показателям являлись лидерами в рамках мезоуровня национальной экономики. Однако, по ряду причин, такие регионы со временем утратили свой накопленный научно-технический, производственный и экономический потенциал, что привело к состоянию депрессии. Такие территории охвачены структурным кризисом, имея достаточный экономический потенциал, они не

---

<sup>27</sup>Боташева А.С.Х. Методические основы определения состояния депрессивности регионов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 14. – С. 39-46

способны реализовать его, вследствие чего наблюдается длительный спад объемов производства, реальных доходов населения, рост безработицы и т.д.

Указанную идентификацию депрессивных регионов поддерживает в своем исследовании Б.М. Штульберг, который отмечает, что депрессивными территориями становятся те звенья субнациональной экономики, которые высокий уровень развития сменили на стремительный темп экономического спада, более высокий рост безработицы и социальной сферы, чем средние показатели национальной экономики<sup>28</sup>.

По мнению А.С.-Х. Боташевой, депрессивный регион — это территория, относительно благополучная в прошлом, с высоким промышленно-производственным потенциалом и достаточно развитой социальной инфраструктурой. Его кризисное состояние в настоящее время является проявлением структурного кризиса всей российской экономики<sup>29</sup>.

Рассмотренные подходы к классификации регионов можно условно представить на рисунке 5 для отражения типа депрессивности, что позволит далее развить содержание дотационных региональных бюджетов.

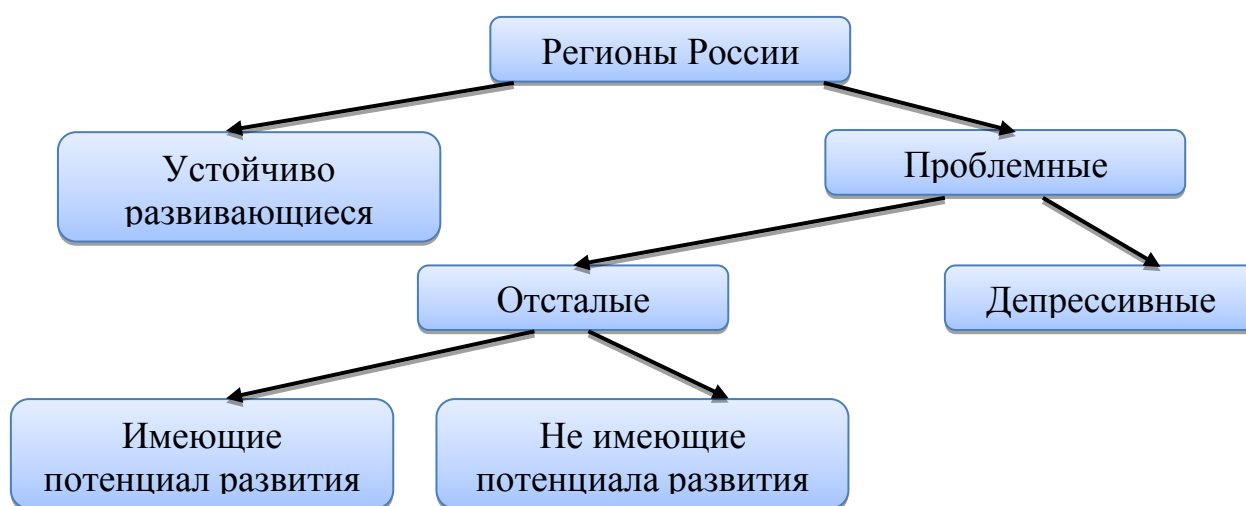


Рисунок 5 – Группа проблемных регионов страны в общей типологии территорий по признаку социально-экономической развитости<sup>30</sup>

<sup>28</sup>Штульберг Б.М. Совет по изучению производительных сил и экономических связей при Министерстве труда и социального развития РФ и Министерстве РФ по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ: Материалы к парламентским слушаниям «О депрессивных территориях в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса», с. 3-5.

<sup>29</sup>Боташева А.С.Х. Стратегия социально-экономического развития региона: вывод региона из депрессивно-дотационного состояния // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – № 26. – С. 25-36

<sup>30</sup>Источник: составлено автором по результатам исследования

Указанные выше характеристики категории отсталых, проблемных и депрессивных регионов позволяют выделить их общее свойство, которое состоит в изменчивости статуса и условий функционирования. Любой регион в процессе своего исторического социально-экономического развития испытывает воздействие множества факторов негативного аспекта. Одни сопряжены с внутренней спецификой территории и зависят от качества экономического менеджмента органов власти, другие носят внешний характер, на которые регион не может повлиять в позитивную сторону, но может минимизировать их последствия. Устойчиво развивающийся регион под воздействием макроэкономической конъюнктуры, законодательных изменений, смены стратегической экономической повестки, отраслевых и структурных сбоев народного хозяйства и региональной экономики, исчерпанием имеющегося природного потенциала может модифицировать свой тип социально-экономического состояния, тем самым прослеживается его деградация (рисунок 6).

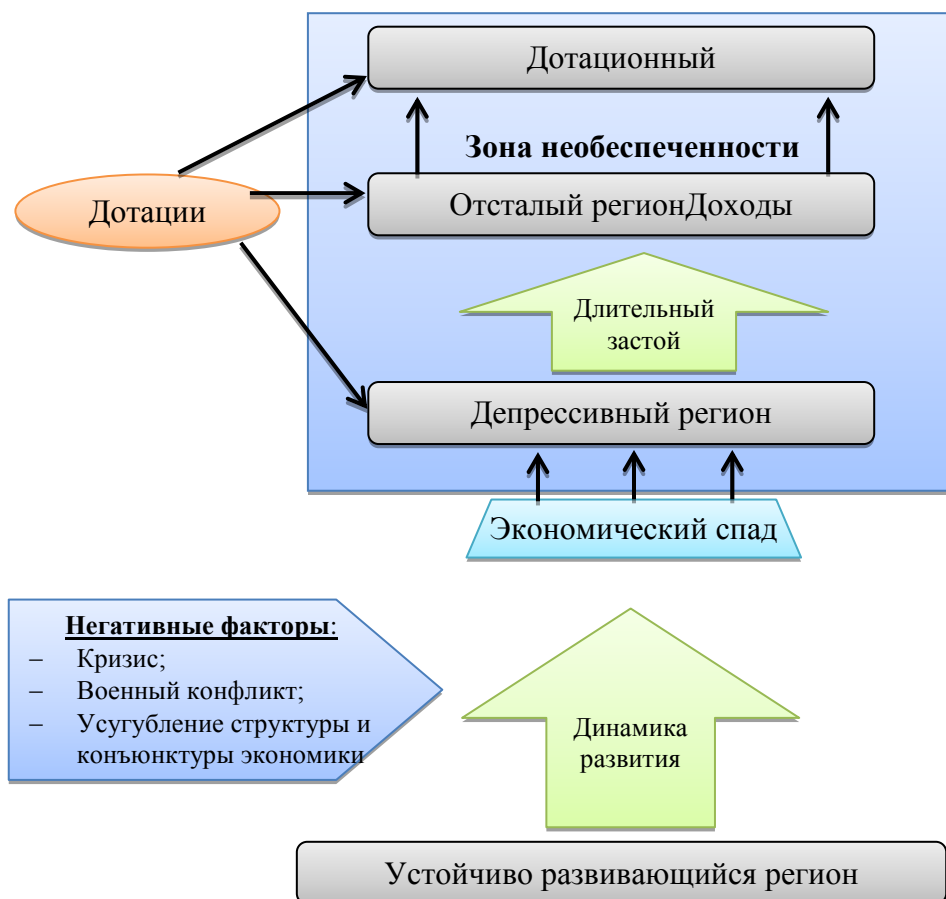


Рисунок 6 – Трансформационная деградация типов региона<sup>31</sup>

Переход территории в категорию отсталости и депрессивности снижает качество использования своего внутреннего регионального экономического потенциала, что неизбежно приводит к сокращению мобилизационных возможностей по формированию бюджета. Как следствие, нарушается бюджетно-налоговый механизм, который не способствует полноценному обеспечению доходными источниками существующих расходных потребностей региона. Ко всему прочему следует добавить, что возникают дополнительные расходные обязательства, которые спускаются с федерального уровня и не всегда под доходные полномочия, а это требует изыскания большего объема доходов бюджета. В результате, региональный бюджет испытывает хронический дефицит доходных источников для финансирования оказания комплекса общественных бюджетных услуг и

<sup>31</sup> Источник: составлено автором по результатам исследования

возрастает необходимость в привлечении безвозмездной бюджетной помощи в форме трансфертов.

Таким образом, депрессивный статус региона приводит к переходу проблем из экономической плоскости в бюджетно-налоговую и социально-финансовую, что требует систематического привлечения основной формы межбюджетной помощи – дотаций. Термин «dotatio» в переводе с латыни – дар или пожертвование, что для данного исследования является основой в идентификации содержания дотационности бюджета. Дотации как форма денежной помощи предоставляется на безвозвратной и безвозмездной основе государством определенному уровню бюджетной системы, типу организаций или предприятий, органам власти соответствующей территории для финансирования расходов, которые не имеют покрытия внутренними доходными источниками. Также дотации могут направляться в целях компенсации убытков и финансовых потерь. С точки зрения механизма межбюджетных отношений дотации играют роль выравнивающего инструмента в процессе осуществления политики по сбалансированию бюджетной системы и повышению уровня обеспеченности бюджетов.

Региональный уровень бюджетной системы является основой финансовой системы территориального образования и выступает одним из главных источников обеспечения качественного социально-экономического развития. Отсутствие дефицита и сбалансированность бюджета субъекта страны позволяет устанавливать целевые показатели финансового развития и более эффективно прогнозировать тренды экономического роста на ближайшую перспективу. Вопросы социальной политики решаются более полноценно при условии самообеспеченности основного фонда денежных средств региона, что позволяет реализовать человеческий капитал. Предпринимательская активность возрастает в условиях поддержки со стороны органов власти соответствующих территорий. Указанные аспекты достигаются в том случае, если доходные источники мобилизуются в том объеме, который позволяет финансировать расходные потребности на

каждый финансовый период. Стабильность и устойчивость доходов бюджета зависит от наличия налогооблагаемой базы территории, которая формируется при эффективной реализации экономического потенциала данной территории.

Неполноценность налоговых и неналоговых доходов приводит к разбалансировке территориального бюджета и вызывает снижение обеспеченности. Если на протяжении долгого периода времени подобная конструкция бюджетного процесса продолжается, то зависимость регионального бюджета от дотирования переходит в стадию «хронической». Органы власти постепенно утрачивают стимул к наращиванию налогооблагаемой базы, качество экономического менеджмента по реализации имеющегося регионального потенциала снижается, что усиливает финансовую зависимость и снижает самостоятельность территориального бюджета. Возрастает синдром иждивенчества, когда органы власти закладывают в бюджет объем расходов изначально надеясь на бюджетную помощь. С каждым финансовым периодом подобная зависимость усиливается и происходит наращивание удельного веса дотаций в общем объеме доходных источников. Таким образом, происходит погружение регионального бюджета в стадию дотационности. Однако дальнейшее усугубление подобных процессов приводит территорию к такому процессу, когда большая часть бюджета формируется за счет дотаций и иных трансфертов. Итогом служит иной статус бюджета – высокодотационный.

Указанные обстоятельства могут распространяться на определенную область или категорию регионов (в данном случае депрессивных) и стать угрозой финансовой стабильности и устойчивости бюджетной системы страны. Отсутствие бюджетной обеспеченности части региональных бюджетов вызывает необходимость выделения значительных объемов финансовой помощи для выравнивания бюджетной обеспеченности и сбалансированности бюджетной системы. В условиях учащения кризисных явлений и финансовых шоков риск неустойчивости национальной экономики



возрастает, что создает необходимость минимизации имеющихся проблем с дотационностью территориальных бюджетов страны. Для России указанная проблема является актуальной, поскольку санкционное давление и экономическая неопределенность на внешних рынках имеет место быть и способствует ухудшению финансового состояния бюджетной системы<sup>32</sup>.

Таким образом, в целях приращения научного знания в области формирования и развития дотационных бюджетов страны важно выявить, уточнить и сгруппировать те факторы, которые усиливают негативные процессы в бюджетах территориальных образований и приводят к росту степени дотационности регионов.

Фундаментальной проблемой при изучении причин дотационности конечно выступает пространственная социально-экономическая неравномерность России. Асимметрия ее регионов в финансовом и экономическом аспектах очень высокая, что создает ряд проблем при реализации качественной и эффективной экономической политики. Большая территория, различия в природно-климатических и географических условиях, природно-ресурсный потенциал, дифференциация экономического регионального потенциала приводят к негативным факторам поляризации.

Немаловажное значение имеют те критерии, которые оказывают основное воздействие на доходы региональных бюджетов. Среди ученых, которые исследовали данную проблематику, следует выделить труды Е.В. Никулиной<sup>33</sup>. Исследователь выделяет несколько признаков, которые лежат в основе группировки факторов, непосредственно оказывающих негативное влияние на полноту, структуру и динамику доходных источников бюджета субъекта:

1. Признак – источник возникновения; факторы: внешние и внутренние;

---

<sup>32</sup>Кулакова Н.В. Экономическое содержание и идентификация дотационных бюджетов субфедерального уровня // Финансовая экономика. – 2019. – № 9. – С. 156-160

<sup>33</sup> Никулина Е.В. Совершенствование формирования доходов региональных бюджетов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – № 7. – С. 24

2. Признак – форма влияния; факторы: прямые и косвенные;
3. Признак – сфера отношений; факторы: нормативно-правовые, экономические, финансово-бюджетные;
4. Признак – источник мобилизации средств бюджета; факторы: налоги и неналоговые доходы;
5. Признак – форма контроля; факторы: подлежащие регулированию и неподлежащие;
6. Признак – характер мобилизации доходных источников; факторы: собственные, заемные, привлеченные.

В зависимости от существующих условий развития региона, действующей системы политических и экономико-правовых отношений в стране, состав, степень воздействия и глубина негативных последствий от приведенных факторов для каждого региона может быть различна. Но следует выделить ряд факторов, которые выступают основными при любых условиях макроэкономической и институциональной среды: налоговые доходы, внутренние факторы и прямые факторы.

Внутренние факторы занимают ключевую позицию при рассмотрении негативного воздействия на характер и динамику доходных источников регионального бюджета. Обеспеченность территории ресурсами, климатические и географические условия, состав и структура населения, степень использования имеющегося экономического потенциала и качество формирования налогооблагаемой базы выступают внутренними характеристиками, определяющими вектор социально-экономического и финансового развития региона, что и выступает основой при определении степени дифференциации мезоуровня страны.

Налоговые доходы выступают следствием проявления внутренних факторов, некоторым индикатором глубины оказываемого негативного воздействия от внутренней среды региона. То, каким образом происходит процесс реализации внутреннего регионального потенциала, в последствие, определяет объем и возможности налогового потенциала на определенной

территории России. Если экономический региональный менеджмент эффективно подошел к управлению имеющимися ресурсами и использовал существующие условия наиболее качественно, то возрастает налоговый потенциал, а вместе с ним и налогооблагаемая база. Предпринимательская активность, состояние кредитно-финансовых организаций региона, потребительский спрос и общая институциональная среда позволяют стимулировать объем налогооблагаемой базы для будущих налоговых доходов. В свою очередь налоги обеспечивают постоянный приток необходимого объема денежных средств, для регионального бюджета, что способствует повышению его самостоятельности и обеспеченности.

К прямым факторам относятся регуляторные функции органов управления со стороны федерального центра или территориальных образований. Установление налоговых льгот или каникул со стороны Правительства РФ может вызвать, как позитивные, так и негативные последствия в экономике мезоуровня. Формирование объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности и установление получателей этих средств, установление корректирующих дифференцирующих коэффициентов способствуют приросту бюджетной помощи для одних бюджетов субъектов и сокращению в отношении других. Изменение нормативов по регулирующим налогам вызывает изменение налоговых поступлений в региона-донорах, которые оказывают горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности. Поэтому прямое воздействие органов власти на финансовые потоки или законодательно-нормативные акты вызывает быстрые изменения в региональной среде по формированию и использованию бюджетов субъектов РФ.

Менее расширенная типология факторов, оказывающая влияние на доходные источники бюджета представлена в работах Е.А. Домбровского<sup>34</sup>, который акцентирует внимание на внутренних факторах, которые зависят от

---

<sup>34</sup> Домбровский Е.А. Доходный потенциал региона и направления его максимизации// Вестник Финансового университета. – 2013. – № 2 (74). – С. 129-139

органов региональной власти и подлежат регулированию, и внешних, независимых от воли региональных властей.

Рассматривая подходы различных авторов к группировке и классификации факторов и признаков, негативно воздействующих на формирование бюджетов территориальных образований, следует систематизировать их по двум группам: эндогенная и экзогенная.

Группа экзогенных факторов:

1. Законодательные и нормативные – принятые правовые документы и законодательные акты, регламентирующие бюджетные отношения в стране, а также содержание нормы, ограничения, регламентации и установки;

2. Административные и политические – установленный политическими силами вектор развития страны, а также лобби в вопросах разработки и принятия финансовой политики;

3. Показатели макроэкономической среды – инфляция, уровень жизни, динамика и структура валового внутреннего продукта, частота кризисных явлений, внешние экономические и финансовые шоки, фондовые индексы, а также задачи монетарной политики.

Группа эндогенных факторов:

1. Климатические и географические – благоприятность климата и географические особенности территории;

2. Природно-ресурсный потенциал – наличие и степень обеспеченности региона природными ресурсами;

3. Развитость инфраструктуры – доступность, обеспеченность, модернизация объектов инфраструктуры региона;

4. Экономико-отраслевые – степень износа производственных мощностей и их загруженность, приоритетные отрасли регионального хозяйства, развитость промышленности, степень диверсификации отраслей;

5. Демография и социальная сфера – показатели качества жизни и рынка трудовых ресурсов;

6. Инвестиционные – качество инвестиционного климата, наличие и степень рисков для инвестора, показатели инвестиционной активности;

7. Инновационные – динамика и объемы НИОКР, количество высокотехнологичных рабочих мест, доля инновационных товаров в структуре производства;

8. Законодательные институты – эффективность деятельности законодательных органов власти по стимулированию доходных источников региона из внутреннего потенциала<sup>35</sup>.

Полученная классификация факторов является наиболее полной с точки зрения комплекса оказываемых негативных влияний на состав и структуру доходов регионального бюджета.

Рассмотрев совокупность факторов, способствующих возникновению феномена дотационности регионального бюджета, следует определить ее дефиницию для дальнейшего исследования.

С точки зрения Бюджетного кодекса РФ дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования<sup>36</sup>; денежные средства, выдаваемые в безвозвратном порядке государственным предприятиям, организациям и отдельным производителям для покрытия убытков, разрыва между их расходами и доходами; доплата, материальная помощь.<sup>37</sup>

Дотации являются одним из видов бюджетных трансфертов, которые подлежат финансированию в те бюджеты субъектов страны, которые не способны самостоятельно обеспечить выполнение расходных обязательств. Создается ситуация, при которой объем мобилизуемых доходных источников оказывается недостаточным для полного покрытия имеющихся расходных потребностей региона. Таким образом, низкий уровень финансовой самостоятельности по финансированию расходных потребностей

---

<sup>35</sup> Кулакова Н.В. Систематизация факторов, влияющих на рост дотационности региональных бюджетов и их идентификация // Вестник Академии знаний. 2019. № 5 (34). С. 306-312

<sup>36</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

<sup>37</sup> Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп.. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 495 с.

определяется слабой степенью реализации имеющегося регионального экономического потенциала<sup>38</sup>.

Чтобы определить уровень самообеспеченности и степень финансовой автономии Г.Б. Поляк предлагает применить следующий коэффициент<sup>39</sup>:

$$K_a = D_c / D_o * 100\%, \quad (1)$$

где  $K_a$ – коэффициент автономии (независимости), характеризующий финансовую самостоятельность территориального бюджета;

$D_c$ –объем мобилизованных внутренних доходных источников в территориальный бюджет без учета привлеченной бюджетной помощи;

$D_o$ –общий объем доходов территориального бюджета.

Органы власти, как регионального, так и федерального уровня заинтересованы в высоком значении формулы (1), поскольку региональный бюджет в таком случае повышает степень своей финансовой самостоятельности, а значит, может планировать более эффективно расходные потребности и быть независимым от решений сверху относительно направлений использования получаемых доходов. Для федерального центра повышение приведенного коэффициента благоприятно сказывается на снижении объемов выделяемых средств для оказания безвозмездной бюджетной помощи дотационным региональным бюджетам.

Региональные бюджеты заинтересованы в повышении качества межбюджетного взаимодействия с федеральным уровнем, особенно остро этот вопрос возникает в условиях положительных взаиморасчетов в процессе исполнения консолидированного бюджета Российской Федерации. Чтобы провести оценку взаиморасчетов и определить качество текущих межбюджетных отношений между федеральным и региональным уровнем бюджетной системы следует использовать формулу:

$$СД + ВД = СР + ВР, \quad (2)$$

---

<sup>38</sup>Совокупность ресурсов территории (природных, трудовых, интеллектуальных, финансовых, материальных), которые могут быть использованы для эффективного социально-экономического развития

<sup>39</sup> Поляк, Г.Б. Анализ территориальных бюджетов/Г.Б. Поляк //Финансовая газета. – 1998. – №7

где СД – объем мобилизованных внутренних доходных источников в территориальный бюджет без учета привлеченной бюджетной помощи;

ВД – объем привлеченных внешних доходных источников;

СР – собственные внутренние расходные потребности бюджета территории;

ВР – полученные расходные обязательства с федерального уровня<sup>40</sup>.

Полученный результат позволяет определить соотношение объемов расходных потребностей и мобилизованных доходов из внутренних источников региона.

Приведенные формулы используются для выявления типа анализируемого регионального бюджета, который может быть либо дотационным, либо сбалансированным. При дотационном типе подразумевается дальнейшая градация на подтипы, которая зависит от величины доходов, полученных из внутренних источников (собственные): условная дотационность, безусловная дотационность и дотационность по взаиморасчетам.

Определение первого подтипа рассчитывается следующим образом:

$$D_1 = (D_c - H_\phi) / РБ, \quad (3)$$

где  $D_c$  – объем доходов, полученных из внутренних источников в сумме всех мобилизованных доходов в бюджетную систему страны;

$H_\phi$  – налоговые доходы, подлежащие зачислению в федеральный уровень;

РБ – все расходы территориального бюджета.

Полученный объем денежных средств, который не покрыт доходными полномочиями, подлежит финансированию отдельным видом бюджетного трансферта. При значении  $D_1$  ниже 1 выполняется условие достаточности внутренних источников денежных средств для финансирования внутренних расходных потребностей.

---

<sup>40</sup>Загарских В.В. Анализ регионального экономического кризиса и формирования региональной бюджетной политики / Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16. – №. 2. – с. 231–250

Безусловный тип дотационности определяется по формуле:

$D_2 = D_c / РБ$ , и если выполняется следующее значение  $D_2 < 1$ .

В данном случае прослеживается явная нехватка доходов бюджета территории для покрытия приоритетных видов расходных обязательств, что требует привлечения дополнительного объема безвозмездной бюджетной помощи.

Третий подтип дотационности региона выявляется через сопоставление объемов налогов, уплаченных в федеральный бюджет с данной территории и суммы предоставленных рассматриваемому бюджету трансфертов:

$$D_3 = T / H_{\phi}, \text{ при значении } D_3 \text{ выше } 1 \quad (4)$$

где  $T$  – совокупность предоставленных региону бюджетных трансфертов.

Далее, изучая содержание феномена дотационности регионального бюджета, следует отметить, что помимо отсутствия законодательно установленной дефиниции нет и признаков, по которым можно отнести региональный бюджет к данной категории. С точки зрения практики организации межбюджетных отношений, то все территориальные бюджеты, которые получают определенный объем дотаций могут теоретически относиться к дотационным, поскольку они имеют потребность в дополнительных доходных источниках в условиях несбалансированного бюджета. Но подобный подход не является верным.

Во всех научных трудах, посвященных проблеме сбалансированности территориальных бюджетов и механизмам выравнивания бюджетной обеспеченности отмечается, что такая категория, как дотационный бюджет территории, имеет актуальный характер и требует тщательного исследования со стороны теории бюджетной системы. Подчеркивается, что дотационный бюджет региона имеет свойства неустойчивости, несбалансированности, утраты финансовой автономии. Население, проживающее на территории такой категории регионального бюджета, испытывает проблемы с



доступностью к качественным общественным бюджетным услугам<sup>41</sup>. Такие группы расходов бюджета как образование, медицина, экономическая политика в условиях высокой дотационности приобретают проблемный характер, отчего качество оказания общественной услуги для граждан таких территорий снижается.

Если рассматривать два региона, имеющих различный тип социально-экономического и финансового состояния, и получающих финансовую помощь в форме дотаций, их степень финансового состояния и категория трансфертной зависимости не будет идентична. Депрессивный регион и устойчиво развивающийся регион имеют различную мотивацию в получении дополнительного источника бюджетных средств, поскольку различны их условия и институциональная среда. Депрессивный регион нуждается в дотациях по причине длительного состояния нехватки внутренних доходных источников для финансирования расходных обязательств. Объемы, выделяемых дотаций для такой категории регионов значительны, удельные веса могут составлять половину и более от общего объема доходов бюджета. В отношении устойчиво развивающихся регионов можно сказать, что необходимость привлечения дотаций для них является временной. Объемы дотаций не соотносятся по величине и доле с параметрами депрессивного региона. Подобная зависимость не имеет хронического характера. Таким образом, регионы отличаются категорией своего финансово-бюджетного состояния.

В связи с этим, необходимо точно идентифицировать категорию дотационных бюджетов, что позволит выявить проблемность финансового состояния такого бюджета.

Касательно критериев и признаков отнесения регионального бюджета к категории дотационных, следует выделить ряд ограничений со стороны

---

<sup>41</sup>Сунцова Н.В. Отдельные аспекты понятия развития дотационных регионов // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2012. – № 14-1. – С. 134-139

бюджетного законодательства, которые накладываются на бюджеты, имеющие завышенные удельные веса по предоставляемым дотациям.

В отношении региональных бюджетов, доля дотаций в общем объеме собственных доходов которых превышает 10% за последние 2 года из 3х, применяются следующие ограничения:

1. Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ;

2. Превышать нормативы формирования расходов для оплаты труда государственных служащих региона, установленные Правительством РФ.

Региональные бюджеты, у которых удельный вес привлекаемых дотаций выше 40% по тем же параметрам, подлежат следующим ограничениям:

1. Исполнение регионального бюджета по осуществлению расходов в вопросах ведения лицевых счетов исполнителей бюджета переходит в полномочия Федерального казначейства РФ;

2. Для подобных бюджетов устанавливаются отдельные сроки подачи финансовых документов в Министерство финансов РФ для проверки их соответствия нормам бюджетного законодательства в процессе принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

3. Более тщательный анализ годового отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ со стороны Счетной палаты РФ. Помимо этого, Федеральное казначейство РФ и Министерство финансов РФ также может осуществлять выборочную проверку результатов исполнения такой категории бюджетов.

Если рассматривать перечисленные ограничения со стороны финансовых органов в отношении дотационных бюджетов как критерии их условной градации, то можно говорить о типологии дотационных бюджетов, где определяющим признаком выступает доля дотаций в объеме собственных

доходов бюджета. В таком случае данное обстоятельство выступает одним из аспектов для выявления дефиниции дотационности и типологизации дотационных бюджетов.

Отдельно следует отметить временной аспект, который учитывается в наложении ограничений. Речь идет о расчете доли дотаций за последние 2 года из 3, что говорит о продолжительности финансовой зависимости данного бюджета от бюджетной помощи. Одновременная несбалансированность регионального бюджета в течение одного года может быть нивелирована, если это устойчивый тип региона. То есть получив дотации на покрытие текущих расходов, регион способен улучшить своефинансовое состояние за календарный год, что не приводит его к категории дотационного.

Таким образом, исследование подходов к трактовке феномена дотационности и методов ее идентификации, позволили сформулировать авторскую дефиницию понятия «дотационность бюджета – это длительная форма неустойчивого финансового состояния территориального бюджета, проявляющаяся в проблемных регионах, неспособных обеспечить собственными доходными источниками текущие расходные обязательства, установленные законодательством, что обуславливает значительную финансовую зависимость от безвозмездной бюджетной помощи»<sup>42</sup>.

Данная трактовка будет использоваться для идентификации дотационных территориальных бюджетов в рамках данного исследования.

Далее целесообразно типологизировать дотационные региональные бюджеты по степени дотационной зависимости, а также идентифицировать категорию высокодотационных бюджетов, которая встречается в научных трудах.

---

<sup>42</sup>Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Frolova I.V., Kulakova N.V., MakhmudovKh.A. Defining approaches to determining nature of subsidized regional budgets and its typology // Сборнике: The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. Conference Chair(s): Bataev Dena Karim-Sultanovich - Doctor of Engineering Sciences, professor, director of the Complex Scientific Research Institute n. a. H.I. Ibragimov of the Russian Academy of Sciences. 2019. С. 1663-1668

Как говорилось ранее, финансовые органы власти вводят ограничения на бюджетный механизм выравнивания регионального бюджета в случае превышения удельного веса дотаций в их собственных доходах свыше 10%. Таким образом, очевидно, что минимальной величиной, которой имеет смысл идентифицировать региональный бюджет как дотационный, является 10%.

Таблица 1 – Типологизация региональных бюджетов России за 2016-2019 гг.<sup>43</sup>

Тип региона	Доля дотаций в объеме собственных доходов	Количество			
		2016	2017	2018	2019
Самообеспеченный	0%	11	13	13	12
Низкодотационный	<10%	39	35	34	32
Среднедотационный	10-40%	29	34	33	35
Высокодотационный	>40%	7	6	6	6

Полученные результаты из таблицы 1 отражают существующую проблему с наличием дотационных региональных бюджетов. Однако положительным аспектом является их постепенное сокращение за рассматриваемый период. В 2016 году таких регионов было 75, а в 2019 - 73. Отдельного внимания заслуживает тип высокодотационных региональных бюджетов, которых насчитывается в 2019 году 6. Данная категория бюджетов характеризуется критической утратой финансовой устойчивости и отсутствием финансовых возможностей к обеспеченности без бюджетных трансфертов. Высокодотационные регионы должны иметь приоритетное значение в вопросах реализации бюджетно-налоговой политики, поскольку хроническое состояние подобной зависимости несет системный риск для бюджетной системы страны.

Интересна следующая статистика в отношении дотационных бюджетов: их общая площадь занимает 90% территории страны, а доля населения, которая там проживает, составляет более 70% от общей

<sup>43</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetny-subektov/> (дата обращения: 15.06.2020)

численности населения страны. Прослеживается тенденция к усилению негативных факторов финансового состояния тех регионов, доля дотационности которых высока.

В последние годы финансовые органы власти вводят новые ограничительные меры в отношении региональных бюджетов с высокой долей дотационности:

– Исполнительный орган государственной власти субъекта РФ не может заключать соглашений о кассовом обслуживании исполнения бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджетов входящих в его состав муниципальных образований, указанных в статье 215 БК РФ;

– В целях снижения дотационности органы региональной власти подписывают соглашения с Минфином России о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации<sup>44</sup>.

Помимо указанных мер можно выделить также ограничения в формировании государственного долга субъекта РФ и предельного размера дефицита бюджета субъекта РФ. В отношении высокодотационных региональных бюджетов понижается минимальная величина дефицита бюджета с 15% до 10%. Аналогично предельное значение государственного долга высокодотационного бюджета не должно превышать 50% от доходной базы. В отношении прочих бюджетов данный норматив составляет 100%.

Резюмировав проведенное исследование феномена дотационности региональных бюджетов, их идентификации и типологизации, следует выделить ряд особенностей:

1. Слабый уровень экономического регионального менеджмента, который не способен максимально эффективно использовать имеющийся региональный экономический потенциал для обеспечения устойчивого

---

<sup>44</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

социально-экономического развития в сравнении со средними показателями по стране;

2. Неразвитая налогооблагаемая база по причине депрессивности социально-экономического состояния, не диверсифицированной отраслевой структуры регионального хозяйства, отсутствии стимулов наращивания налогового потенциала и предпринимательской активности;

3. Недостаточность мобилизации внутренних доходных источников для обеспечения расходных потребностей региона, соответственно, несбалансированность и не самодостаточность;

4. Устойчиво высокая финансовая зависимость от бюджетных трансфертов в течение продолжительного периода времени;

5. Отсутствие мотивации к самодостаточности и финансовой автономии по причине синдрома «иждивенчества» и длительного периода финансовой неустойчивости.

Таким образом, достижение сбалансированности бюджетной системы России и качественное повышение ее финансовой устойчивости невозможно без минимизации проблемы категории дотационности региональных бюджетов. Существующая система межбюджетных отношений и механизм выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных и высокодотационных не приводит последних к повышению их финансовой самостоятельности, а скорее закупоривает существующие проблемы с их финансовой устойчивостью. Краткосрочное выравнивание дефицита между расходными обязательствами и доходными полномочиями не способствует кардинальному улучшению бюджетно-налогового механизма в России. Приоритетом в реализации финансовой политики государства, а также процессах межбюджетных отношений выступает постепенное выведение региональных бюджетов с высокой степенью дотационности из состояния иждивенчества с целью повышения их самодостаточности, что позволит повысить уровень сбалансированности всей бюджетной системы и минимизировать системные риски финансовой неустойчивости.

### **1.3 Теоретико-практические аспекты и особенности реализации механизма межбюджетного выравнивания в России**

Территориальные бюджеты, имеющие низкий уровень финансовой обеспеченности получают финансовую помощь из других бюджетов системы, что определяет их зависимость. При этом эффективность получения такой помощи и ее сбалансированное распределение по всем бюджетам зависит от качества межбюджетных отношений, что определяется бюджетным федерализмом. Сама категория и понятие бюджетного федерализма, было результатом исследований американских ученых, которые сводили значение данного явления к возможности автономного существования бюджетов разных уровней бюджетной системы.<sup>45</sup>

В российском бюджетном законодательстве отсутствует определение бюджетного федерализма, однако в учебной и научной литературе, под ним следует понимать систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса<sup>46</sup>. Другое определение данного понятия называют бюджетным федерализмом - принцип построения бюджетных отношений, который позволяет в условиях самостоятельности каждого бюджета, сочетать интересы Федерации с интересами каждого ее субъекта и органов местного самоуправления.<sup>47</sup>

В основе бюджетного федерализма лежит три принципа, суть которых заключается в следующем: обеспечение единства и сбалансированности всех уровней бюджетной системы государства, а также достижение самостоятельности территориальных (региональных и муниципальных)

---

<sup>45</sup>Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Векторы бюджетной децентрализации и эффективность межбюджетного регулирования // Финансы и кредит.– 2014. – № 335 (611).– с. 2-11

<sup>46</sup>Токаев Н.Х., Баснукаев М.Ш., Алиев Э.С. Бюджетные отношения: вопросы результативности и эффективности // Вестник Чеченского государственного университета. – 2018. – № 2 (30). – С. 41-45

<sup>47</sup>Жидкова Е.Ю. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / Е.Ю. Жидкова, Н.В. Видеркер. — Ставрополь: Северо-Кавказский федеральный университет, 2014. — 252 с.

бюджетов. Важно подчеркнуть, что одним из значимых принципов выступает реальная самостоятельность бюджетов территориальных образований, что требует достижения их самообеспеченности. С другой стороны, достижение указанного принципа предполагает качественную оценку имеющегося экономического потенциала и его эффективное использование для наполнения доходных источников и обеспечения текущих расходных обязательств.

Если уровни бюджетной системы не достигают принципа самообеспеченности, то возникает риск разбалансировки системы, что требует оказания финансовой бюджетной помощи для сбалансирования бюджетов территориальных образований. Для этого применяется межбюджетное регулирование, которое призвано сгладить разрыв между общим объемом доходных источников и расходными обязательствами<sup>48</sup>. Возвращаясь к причине подобных негативных явлений необходимо отметить, что разрывы между доходами и расходами в рамках национальной экономики возникают в силу высокой степени неравномерности социально-экономического развития регионов и их значительной поляризации. Налоговый потенциал в региональном разрезе достаточно различен, что обуславливает диспропорции в формировании доходов бюджетов. Для нивелирования данных диспропорций применяется бюджетное регулирование, которое выравнивает обеспеченность различных уровней бюджетной системы с помощью перераспределения между ними доходов и расходных обязательств.

Изучением особенностей формирования межбюджетных отношений и способов бюджетного регулирования занимались различные зарубежные ученые-экономисты: З. Асатриан, Т. Баскаран, Х. Блочлингер, Б. Гейс, Л. Гобильон, И. Джоумард, Дж. Дюрантон, Д. Кинг, П.М. Конгсруд, В. Оатс.,

---

<sup>48</sup>Галазова С.С., Булацев А.С. Межбюджетные отношения в системе региональной экономики // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-1 (65). – С. 1061-1064



Дж. Оверман, С. Розе-фильд, М. де Сильва, Дж. Стиглиц, Дж. Уоллис, Л.П. Фелд, К. Чарбит и др.

Анализируя результаты проведенных исследований бюджетного регулирования и применяемых подходов, следует характеризовать их как набор инструментов, методов, механизмов и способов межбюджетных отношений, осуществляемых для достижения необходимой сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы.

При решении текущих проблем территориальных бюджетов, связанных с недостатком финансовых ресурсов, которые необходимы для финансирования расходных обязательств в разрезе регионального и местного уровней применяется межбюджетное выравнивание: вертикальное и горизонтальное.

Целью вертикального выравнивания выступает достижение доходной обеспеченности уровней власти, необходимой для финансирования расходных обязательств. Финансовым инструментом при этом выступают налоговые доходы, которые имеют регулирующий характер и распределяются между уровнями бюджетной системы, балансируя тем самым финансовую базу соответствующих территориальных бюджетов. В процессе данного выравнивания происходит устранение несоответствия доходного потенциала и объема расходных обязательств по вертикальному принципу<sup>49</sup>.

Горизонтальное выравнивание необходимо, чтобы обеспечить стабильный уровень оказания и потребления установленного перечня государственных и муниципальных услуг. Основными финансовыми инструментами в рамках данного сбалансирования выступают дотации, субсидии, субвенции, прочие межбюджетные трансферты и бюджетные

---

<sup>49</sup>Татуев А.А., Шаш Н.Н. Эффективность межбюджетного регулирования // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2014. – № 3. – С. 377-385; Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Векторы бюджетной децентрализации и эффективность межбюджетного регулирования // Финансы и кредит. – № 335 (611). – 2014. – с. 2-11; Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Финансы и кредит. – 2014. – № 14 (590). – С. 2-10

кредиты. Федеральный центр осуществляет доходное покрытие бюджетных доходов с помощью оказания бюджетной помощи, устраняя тем самым возникающие несоответствия.

Бюджетное регулирование при осуществлении выравнивания и сбалансирования выступает составной частью бюджетного федерализма, что позволяет эффективно распределять доходные полномочия между уровнями бюджетной системы. Это позволяет достичь относительной самостоятельности территориальных бюджетов и временно оказать им содействие через бюджетную финансовую помощь, организуя тем самым межбюджетные отношения на требуемом уровне. Указанный механизм направлен на улучшение качества бюджетного процесса и достижение устойчивости всех уровней бюджетной системы в рамках осуществления централизации и децентрализации государственных функций при оказании государственных услуг и обеспечении установленных законодательством обязательств.<sup>50</sup>

Устойчивое развитие межбюджетных отношений и стабильность бюджетной системы фундаментально строятся на сбалансированности бюджета. Наличие данного аспекта является залогом эффективного выполнения органами власти территориального образования своих задач и функций. Механизм межбюджетных отношений в России трансформировался не единожды, изменялись подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности, реформировались доходные полномочия и расходные обязательства, однако, как и сейчас сохраняется необходимость в повышении бюджетной финансовой автономии при формировании бюджетов регионов и местного уровня. Самостоятельность бюджета субъекта позволяет реализовывать не только спускаемые на нижестоящий уровень бюджетной системы расходные обязательства, но и эффективно планировать реализацию внутренней политики в социальной сфере и курсе экономического

---

<sup>50</sup>Таштамиров М.Р., Возкаев С.С., Кулакова Н.В. Теоретико-прикладные аспекты бюджетного федерализма в России // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. – 2018. – № 3 (61). – С. 144-152

регионального или муниципального развития. Современный механизм межбюджетных отношений представлен на рисунке 7.

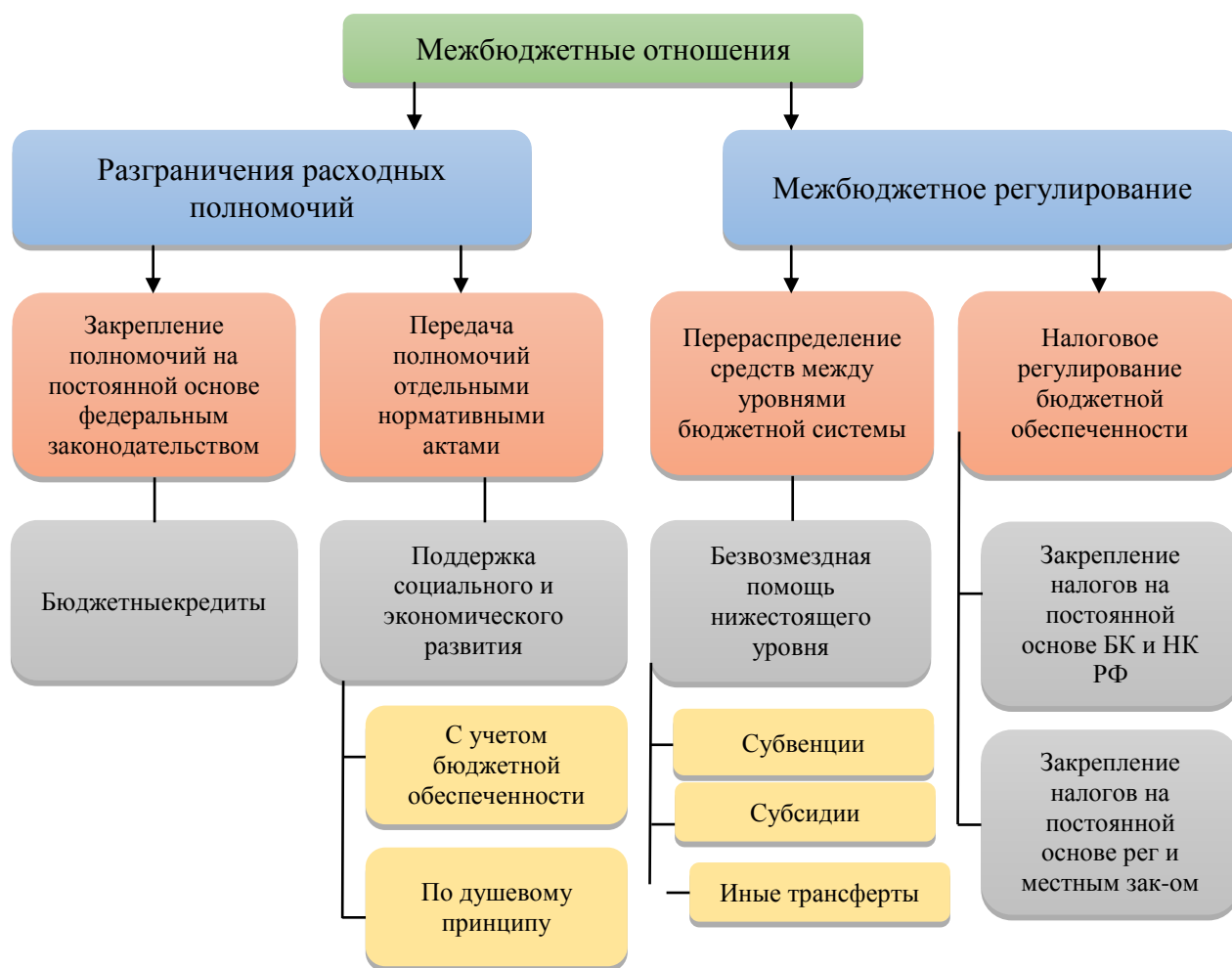


Рисунок 7 – Механизм организации межбюджетных отношений (российская практика)

В федеративном государстве и в децентрализованном типе бюджетного устройства невозможно обеспечивать устойчивое развитие, ограничиваясь закрепленными источниками доходов бюджета на региональном и местном уровнях. Совершенно обычной практикой является применение межбюджетного выравнивания в форме трансфертов для обеспечения сбалансирования территориальных бюджетов страны. Данное обстоятельство не раз подтверждалось в исследованиях зарубежных исследователей<sup>51</sup>. Основная проблема сводится к тому, что первичное распределение и

<sup>51</sup>Prudhome R. The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer. - 1995. - Vol. 10. - N 2 (Aug.). - P. 201 - 220.

формирование доходной части бюджета в виде налогов и неналоговых доходов, не эквивалентно по объему принятых расходных обязательств на уровне региона и муниципалитета, что требует осуществления дополнительного привлечения источника доходной части в форме безвозмездных перечислений между уровнями бюджетной системы<sup>52</sup>.

Сложившийся тип бюджетной системы России на современном этапе, по мнению исследователей, имеет ряд изъянов, за что критически воспринимается экспертным сообществом<sup>53</sup>. Основная проблема заключается в том, что механизм налогового распределения доходов не всегда соответствует требованиям бюджетного федерализма – это проявляется в формализации роли муниципалитетов в качестве функциональных органов, выполняющих полномочия, передаваемые с верхних уровней бюджетной системы по расходным обязательствам. Также следует отметить, что бюджеты субъектов страны и муниципалитетов имеют ограниченный спектр самостоятельных полномочий в финансировании бюджетных расходов.

Проблема не заканчивается на распределении, закреплении и ограниченности бюджетных полномочий по расходным обязательствам региональных и местных бюджетов, а имеет продолжение в существующем механизме распределения межбюджетных трансфертов<sup>54</sup>. Одним из основных барьеров в этом смысле выступает активное наращивание централизации политической власти в федеральном центре, что сказывается на частом несоблюдении принципов разграничения властных полномочий с региональными и местными органами власти. Усложнение и введение дополнительных процедур приводят к удорожанию процессов исполнения

---

<sup>52</sup>Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. - 2012. - N 4. - С. 54 - 60.

<sup>53</sup>Швецов Ю. Г., Булаш О. А. Российская Федерация: федерализм почти не виден // ЭКО. - 2008. - N 10. - С. 162 - 172.

<sup>54</sup>Тавбулатова З.К., Возкаев С.С., Кулакова Н.В. Налоговый федерализм и его роль в обеспечении финансовой безопасности // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. – 2018. – № 3 (61). – С. 152-156

бюджетов для регионального и местного уровня бюджетной системы, а также подавляет развитие на местах, лишая их инициативы<sup>55</sup>.

Другой проблемой для регионального уровня бюджетной системы России в данное время является передача из федерального уровня расходных обязательств без доходных полномочий, что в совокупности с усложнением механизма выделения и распределения безвозмездной бюджетной помощи создает препятствия для обеспечения сбалансирования бюджетов всех уровней<sup>56</sup>. Особенно остро это обстоятельство стоит для дотационных и высокодотационных бюджетов страны.

Однако помимо критиков существующей модели современной бюджетной системы России, есть и сторонники. В частности, отмечается, что причиной подобных проблем является высокая степень региональной дифференциации России. Вследствие этого сформировалась такая модель доходных источников, что около 42% всех налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны обеспечивают лишь 5 регионов (см. рис. 8). Касательно того аспекта, что существующая бюджетная система России нарушает принципы федерализма является преувеличением и это подтверждается практикой сохранения и закрепления за местным и региональным уровнями лишь тех налоговых доходов, которые имеют низкую мобильность в условиях меняющейся базы<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup>Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года/Под ред. Мау В. А., Кузьмина Я. И. - М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2013. - Кн. 2. - 408 с.

<sup>56</sup>Акиндинова Н. В., Кузьминов Я. И., Ясин Е. Г. Российская экономика на повороте: доклад XXV Анр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (1 - 4 апреля 2014 г., Москва). - М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. - 27 с.

<sup>57</sup>Силуанов А.Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 43-50.

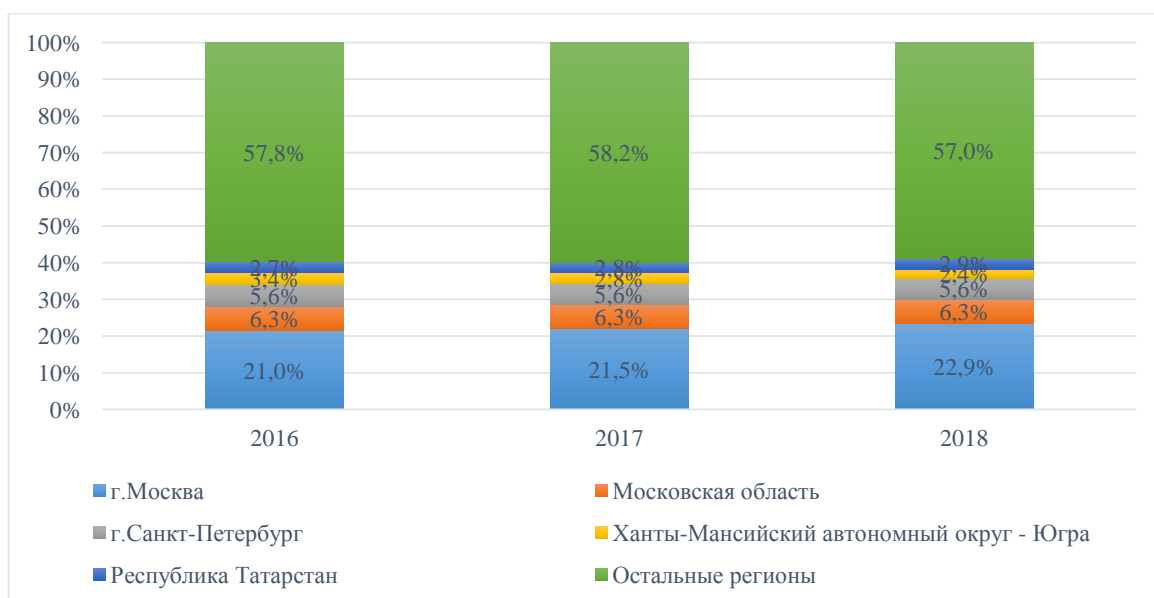


Рисунок 8 – Удельный вес налоговых доходов бюджетной системы РФ, собранных на территориях субъектов РФ в 2016 - 2018 гг., в общей сумме налоговых доходов, %<sup>58</sup>

Важно подчеркнуть тот факт, что одним из препятствий для построения эффективного бюджетного федерализма в России выступает продолжающаяся не одно десятилетие экспортно-сырьевая зависимость национальной экономики и бюджетной системы от волатильности цен на товары топливно-энергетического комплекса. К этому можно добавить и проблему разнонаправленных оценок такой зависимости и последующего влияния на курс социально-экономического развития<sup>59</sup>. Усиление практики формирования федерального бюджета в диапазоне 40-45% доходов от экспорта углеводородов, на протяжении многих лет привело к тому, что значительная часть поступлений от внешнеторговых операций, налогов и таможенных сборов, сопутствующих экспорту сырья концентрируются и централизуются в федеральном бюджете. Сюда же относится отмена регулирующего характера налога на добычу полезных ископаемых, который

<sup>58</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс]URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.04.2018)

<sup>59</sup> Полтерович В., Попов В., Тонне А. Механизмы "ресурсного проклятия" и экономическая политика // Вопросы экономики. -2007. - N 6. - С. 4 - 27.

меняется соотносительно мировым ценам на нефть и газ. В совокупности федеральный бюджет формирует большую часть доходных источников и усиливает финансовую зависимость региональных и местных бюджетов от безвозмездной помощи в форме трансфертов.

Так, можно наблюдать сращивание экспортно-сырьевой зависимости национальной экономики и трансфертной (дотационной) зависимости региональных и местных бюджетов от федерального центра<sup>60</sup>. Соответственно возникают риски недополучения части доходных источников для обеспечения расходных обязательств на уровне регионов по причине изменения (падения) котировок углеводородов, что негативно влияет на конъюнктуру национальной экономики, меняя тем самым фазу экономического цикла, и сокращая объем формирования федерального бюджета. Довольно часто складывалась пропорция, где рост поступлений в федеральный бюджет от продажи нефти и газа в силу увеличения цен на экспортное сырье способствовал значительному увеличению средств, выделяемых на межбюджетные отношения. В частности, в 2018 году спланирован профицит федерального бюджета на 2019 год в размере более 2 млрд. рублей, что позволило увеличить объем средств на безвозмездные перечисления региональным бюджетам на 17%.

В подобных условиях косвенной зависимости механизма межбюджетного выравнивания от внешне мировой ценовой конъюнктуры неизбежно возрастает роль государственных инструментов регулирования в целях нивелирования и минимизации рыночных рисков и сглаживания негативных последствий от снижения нефтегазовых мировых котировок<sup>61</sup>.

Подобное усиление участия государства в существующих реалиях целесообразно, но при этом закрепляет за федеральным бюджетом дополнительную ответственность по точечному и рациональному

---

<sup>60</sup>Гуриев С., Плеханов А., Сонин К. Экономический механизм сырьевой модели развития // Вопросы экономики. - 2010. - N 3. - С. 4 - 23.

<sup>61</sup>Полтерович В., Попов В., Тонне А. Механизмы "ресурсного проклятия" и экономическая политика // Вопросы экономики. - 2007. - N 6. - С. 4 - 27.

распределению межбюджетных трансфертов в рамках сформированной на данный момент времени модели бюджетного устройства. Однако существует проблема с эффективностью распределения большого объема средств на межбюджетное выравнивание, связанная с недостаточно жесткой ответственностью бюджетополучателей за расходование трансфертов и мягкими условиями получения безвозмездной помощи. Данное обстоятельство влечет к малоэффективным бюджетным расходам на местах. Также возникают практические случаи, когда при недостаточности средств для выполнения расходных обязательств органами власти субъекта в период исполнения бюджета вынужденно оказывается незапланированная финансовая помощь. Подобная практика порождает завышенные ожидания у региональных бюджетов по дополнительным объемам планируемых трансфертов к получению<sup>62</sup>. Таким образом, бюджет субъекта принимается с неоправданно высокими рисками неисполнения, так как ожидает внеплановых поступлений при угрозе неплатежеспособности в период бюджетного процесса<sup>63</sup>. Соответственно, существующие негативные аспекты современной модели межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у бюджетов с высокой долей дотаций.

По мнению З.Ю. Завьялова, актуальность трансформации существующей системы межбюджетных отношений возрастает в условиях несбалансированности бюджетной системы, имеющей вертикальный характер. Также следует отметить, что бюджеты субъектов условно разделились на доноров и реципиентов, каждый из которых имеет свои, взаимопротиворечащие аргументы относительно требуемой модели межбюджетного выравнивания. Так, регионы-доноры аргументированно отстаивают свои ограниченные бюджетные возможности и объективно отмечают необходимость повышения финансовой самостоятельности в

---

<sup>62</sup>Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений / Кадочников П. и др. // Экономическая политика. - 2006. - № 3. - С. 148 - 181.

<sup>63</sup>Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России / М. Виньо и др. // Экономическая политика. - 2006. - № 2. - С. 180 - 208.



дотационных регионах, делая акцент на мерах по стимулированию собственных доходов (налоговых и неналоговых). При этом бюджет-реципиенты требуют увеличить объемы, выделяемых трансфертов по причине ограниченности доходных полномочий и их неэквивалентности принятым расходным обязательствам<sup>64</sup>.

Если вкратце рассматривать историю реформирования системы межбюджетных отношений в России, то первый этап в конце 1990-х годов сводился к постепенному ограничению финансовой автономии региональных бюджетов по причине наращивания централизации политической деятельности органов государственной власти, а вместе с ней и финансовой<sup>65</sup>. Указанная тенденция способствует подавлению инициативы на местах, так как существует ограничение на финансовую самостоятельность. В свою очередь это ведет к постепенной миграции кадров и падению качества менеджмента внутри территориального образования. Как следствие, качество функционирования бюджетной системы начинает снижаться – по причине "запредельно высоких транзакционных издержек любых проявлений самостоятельности и инициативы"<sup>66</sup>.

В результате, позитивные сдвиги в улучшении модели межбюджетных отношений были минимизированы проблемами в практике реализации фундаментальных принципов бюджетного федерализма. Также росли полномочия отраслевых министерств, механизм формирования фонда поддержки регионов, выделения и распределения безвозмездных перечислений усложнялся.

Кризисные явления в 2008-2009 гг. привели к спаду, а затем замедлению темпов экономического развития, что сказалось на финансовом состоянии региональных бюджетов. Значительно выросли объемы расходов

---

<sup>64</sup>Завьялов Д.Ю. Совершенствование формирования фондов финансовой поддержки: вариант решения // Финансы. - 2012. -№6. -С. 14 - 18.

<sup>65</sup>Токаев Н.Х., Сугарова И.В. Межбюджетное регулирование: факторы обеспечения и эффективность осуществления // В книге: Управление экономическими и социальными системами региона. Сборник научных трудов. Под редакцией С.Ф. Дзагоева. Владикавказ, 2018. – С. 369-377

<sup>66</sup>Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года/Под ред. Мау В. А., Кузьминова Я. И. - М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2013. - Кн. 2. - 408 с.

на уровне бюджетов субъектов, увеличилось количество непокрытых обязательств соответствующим объемом доходных полномочий. Так, повышение заработной платы в бюджетной сфере было осуществлено за счет федерального бюджета лишь на 30%<sup>67</sup>.

По данным рисунка 9 наблюдается сокращение объемов бюджетных трансфертов, выделяемых регионам страны после 2012 года.

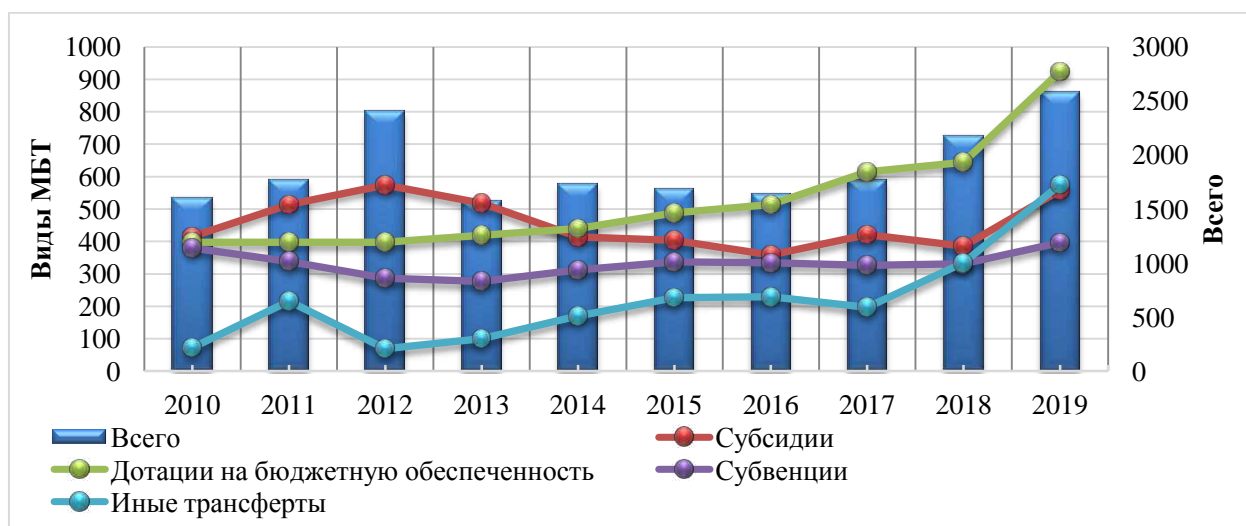


Рисунок 9 – Безвозмездные поступления в региональные бюджеты России в 2010 - 2019 гг., млрд. руб.<sup>68</sup>

При изучении информации о динамике поступлений в региональные бюджеты России за 2010 – 2019 гг., представленной на рисунке 9, прослеживается тенденция стремительного увеличения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что отражает негативные тенденции в бюджетной системе, а именно, в формировании территориальных бюджетов. Прослеживается наращивание расходов на вид трансфертов дотации, которые могут выступать как инструмент повышения финансовой зависимости региональных бюджетов от федерального уровня и усиливать «иждивенческие» настроения.

<sup>67</sup> Акиндинова Н. В., Кузьминов Я. И., Ясин Е. Г. Российская экономика на повороте: доклад КХV Анр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (1 - 4 апреля 2014 г., Москва). - М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. - 27 с.

<sup>68</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 28.06.2020)

Если формировать качественную платформу для реализации бюджетной и налоговой политик в рамках системы бюджетного федерализма в существующих условиях российской модели бюджетной системы, то необходимы следующие условия:

— Финансируемые обязательства как одно из направлений повышения сбалансированности бюджетов с высокой зависимостью от федерального центра в трансфертах. Необходимость стремления к эквивалентности расходных обязательств и доходных источников на уровне бюджетов субъектов РФ;

— Введение бюджетных ограничений на выделение и распределение безвозмездной помощи бюджетам;

— Общие и единые для всех условия, правила, законодательно-нормативные нормы межбюджетных отношений, контролируемые и гарантируемые федеральным центром, что позволит возобновить региональную инициативу и сделать шаг на пути повышения финансовой автономии бюджетов субъектов РФ.

Подобная система должна реализовываться с активным использованием межбюджетной безвозмездной финансовой помощи.

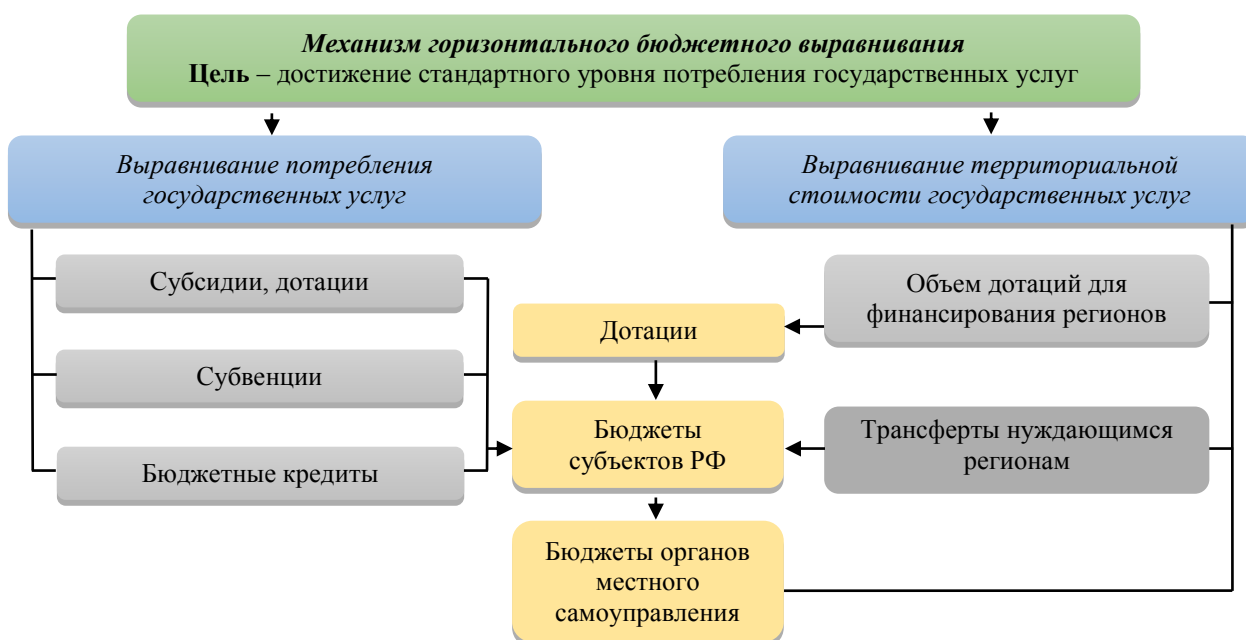


Рисунок 10 – Механизм организации горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ

Механизм предоставления безвозмездной помощи путем осуществления горизонтального бюджетного выравнивания проявляется в двух аспектах (рис. 10): с одной стороны, федеральная власть должна обеспечить равномерное предоставление бюджетных услуг, с другой стороны, привести стоимость оказания бюджетной услуги к единому знаменателю среди регионов страны.

Прямые расходы в рамках программно-целевого подхода, который часто воспринимается как альтернатива бюджетной помощи, может нанести дополнительный ущерб для выстраивания рациональной системы межбюджетных отношений<sup>69</sup>. Основной негативный аспект связан с тем, что злоупотребление подобным инструментом влечет за собой ухудшение конкурентной среды внутри регионального хозяйства по причине преобладания в экономическом пространстве определенного сектора, который подпадает в федеральную программу.

Положительный эффект от бюджетной инвестиционной деятельности прямого воздействия может достигаться через финансирование инфраструктуры и человеческого капитала, что создаст в будущем необходимые условия для улучшения институциональной среды частного сектора. В данном случае основной задачей прямых бюджетных инвестиций должно выступать повышение уровня финансовых результатов частных экономических агентов, функционирующих в региональном хозяйстве<sup>70</sup>.

Другой особенностью прямого бюджетного финансирования на уровне регионов выступает отсутствие учета местной специфики и сложившейся конъюнктуры регионального хозяйства. Основная цель такого финансирования – это выполнение расходных обязательств, утвержденных федеральным центром на местах, что приводит к возникновению положительных выгод для третьих лиц помимо стимулирования частных

---

<sup>69</sup>Перераспределение региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России / Кадочников П. и др. // Вопросы экономики. - 2003. - N 3. - С. 77 - 93.

<sup>70</sup>Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. - 2013. - N 8. - С. 35 - 59.

неконкурентных стимулов. Для федеративного государства и соответствующей модели бюджетной системы существует алгоритм определения объема и целей финансового обеспечения общественных потребностей, который закреплен в теоретических исследованиях. Так, Р. Масгрейв определяет, что если интересы и потребности у органов власти территориальных образований и налогоплательщиков в вопросах обеспечения финансовой самостоятельности первых расходятся, то финансовое обеспечение общественных потребностей будет проводиться с низким участием органов власти. Данная конструкция позволит достичь наибольшей экономической эффективности в условиях рынка<sup>71</sup>.

Если сравнивать межбюджетные трансферты с прямым бюджетным финансированием по признаку воздействия их политической мотивации и лоббированию на степень финансовой автономии региональных бюджетов, то окажется, что прямые бюджетные расходы в рамках федеральных программ имеют более частый политический и лоббистский оттенок, и, соответственно, более значительный ущерб<sup>72</sup>. Например, в случае выделения и распределения дотаций заложена определенная формула, которая исключает любое субъективное воздействие, а, следовательно, и лоббирование<sup>73</sup>. В результате, учитывая данные обстоятельства, межбюджетные трансферты более привлекательны для совершенствования межбюджетных отношений, нежели прямые бюджетные расходы.

Основными целями межбюджетных трансфертов выступают – осуществление выравнивания бюджетной обеспеченности финансово неустойчивых бюджетов, регулирование и частичная реконструкция системы налогообложения<sup>74</sup>. Результатом эффективности политики в области межбюджетных отношений посредством трансфертного выравнивания

---

<sup>71</sup>Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса/ Пер. с англ. под ред. М. А. Сторчевого. - СПб: Экономическая школа, 2008. -384 с.

<sup>72</sup>Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism // Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Princeton University Press, 1961. - P. 97 - 134

<sup>73</sup>Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. - 2009. - N 1 - 2. - С. 161 - 174

<sup>74</sup>Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. - 1999. -Vol. 37. - N 3. - P. 1120 - 1149

является формирование на уровне региональных органов власти бюджетов-получателей, понимания и желания стимулировать налогооблагаемую базу и рационализировать расходы<sup>75</sup>. Подобные действия должны строиться на основе, сложившейся на данный момент времени, социально-экономической и институциональной среды.

Разнообразие видов межбюджетных трансфертов и условия их применения должны сводиться к балансу. Необходимо соблюдать принцип равномерности применяемых видов трансфертов, соблюдая сбалансированную структуру. Если подобное условие не будет выполнено, то стабильность и устойчивость бюджетной системы может быть нарушена. Например, при акцентировании бюджетной помощи на субвенциях и субсидиях (целевых видов финансовой помощи) создается система поддержки определенных отраслевых мероприятий и проектов внутри территориального образования, что не способствует механизму выравнивания бюджетной обеспеченности. В таком случае снижается эффективность осуществления расходов и сокращается степень финансовой автономии бюджета субъекта.

Как следует из рисунка 11, в условиях спада объема выделяемых межбюджетных трансфертов на поддержку регионов происходит изменение структуры трансфертов в пользу наращивания целевых видов.

---

<sup>75</sup>Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. Научные труды N 120Р. - М.: Изд-во ИЭПП, 2008. - 289 с.

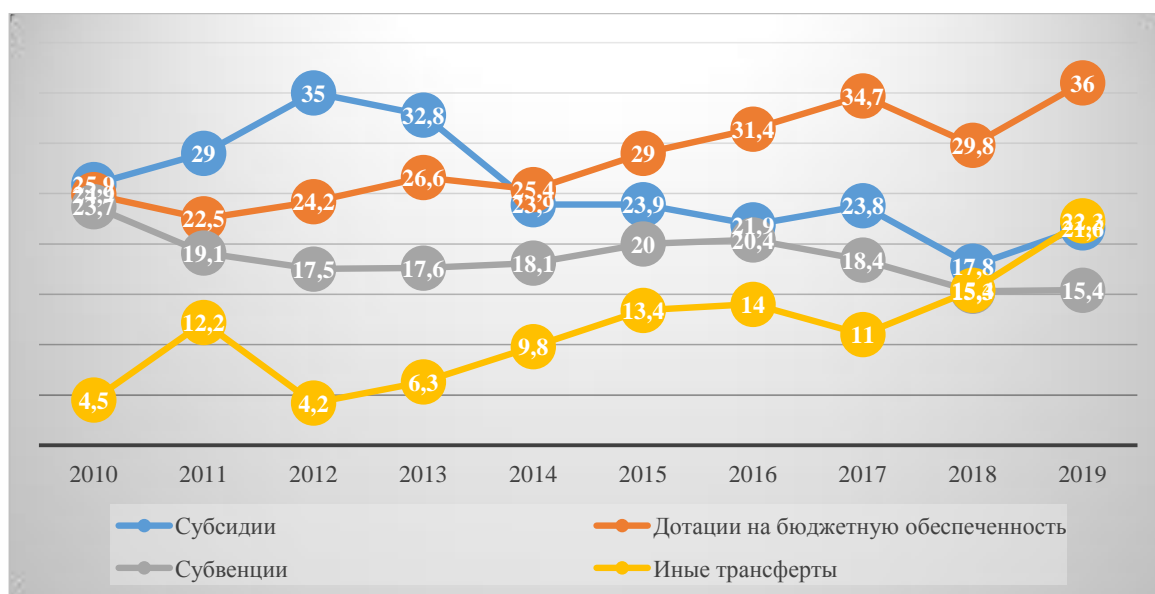


Рисунок 11 – Динамика удельных весов межбюджетных трансфертов РФ за период 2010 - 2019 гг., %<sup>76</sup>

Учитывая сложившуюся модель межбюджетных отношений по выравниванию обеспеченности и сбалансированности, в научных исследованиях встречаются предложения по частичной трансформации предоставления безвозмездной бюджетной помощи. В частности, объемы и удельный вес субвенций в структуре межбюджетных трансфертов следует сократить<sup>77</sup>, в целях снижения их значений в выстраивании отношений между региональным и федеральным уровнями. Основанием такого предложения является неполное доходное покрытие передаваемых расходных обязательств в рамках субвенций<sup>78</sup>.

Другим инструментом изменения существующего механизма межбюджетных отношений выступает внедрение системы блочных трансфертов (субсидий), которые исключают практику прямого участия

<sup>76</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 15.06.2020)

<sup>77</sup> Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года/Под ред. Мау В. А., Кузьминова Я. И. - М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2013. - Кн. 2. - 408 с.

<sup>78</sup> Ерошкина Л. А. Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации: дис... канд. экон. наук. Волгоград: ГОУ ВПО "Волгоградский государственный университет", 2008. - 224 с.

федерального уровня в политике принятия расходов региональных бюджетов<sup>79</sup>.

Особенно активно встречаются предложения по расширению полномочий бюджета субъекта в вопросах освоения субсидий на социальные цели<sup>80</sup>. Трансформация механизма предоставления субсидий сводится к применению прозрачной формулы по их распределению, основанной на расчете бюджетной обеспеченности (как в случае с дотациями) для соблюдения баланса интересов федерального центра и регионов. При таком подходе в системе распределения субсидий возникает учет масштаба и региональной специфики.

В современных условиях сложилась объективная необходимость смещения удельного веса нецелевых трансфертов – дотаций в большую долю при формировании объема межбюджетных перечислений с параллельным ужесточением требований к их распределению и освоению<sup>81</sup>. Дотирование должно проводиться более активно и выполнять непосредственную функцию по выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетной системы России. При этом целевые виды бюджетной помощи необходимо изменить в пользу повышения возможностей региональных органов власти по направлениям их использования и срокам освоения.

Учитывая приведенные результаты исследований и отмеченные особенности построения российской модели бюджетной системы и политики формирования межбюджетных отношений по выравниванию бюджетной обеспеченности, следует отметить, что ведущая роль должна отводиться безвозмездным трансфертам, механизм выделения, распределения и освоения которых требует доработки и корректировки для повышения его эффективности воздействия. Сохраняется проблема выравнивания дотационных и высокодотационных бюджетов регионов, которые не

---

<sup>79</sup>Стародубровская И. Неэффективные социальные расходы в контексте пространственной политики // Экономическая политика. -2011. - N3. -С. 25 - 29.

<sup>80</sup>Проблемы межбюджетных отношений в России/[колл. авт.]. -М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. - 188 с.

<sup>81</sup>Тимушев Е. Н. Способы совершенствования механизмов предоставления трансфертов в бюджетной системе РФ // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2016.– №7.– С.139-151



проводят стимулирующей политики по наращиванию налогооблагаемой базы и сокращению финансовой зависимости своих расходов от нецелевых бюджетных трансфертов.

По-прежнему сохраняется проблема сокращения финансовой самостоятельности бюджетов-реципиентов в силу наличия отрицательных стимулов фискальной политики, влияющих на снижение эффективности освоения межбюджетных трансфертов.

## **ГЛАВА 2. СИСТЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ ДОТАЦИОННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ**

### **2.1 Оценка современной российской практики формирования доходов дотационных бюджетов субфедерального уровня**

Государства с федеративным устройством характеризуются высокой степенью социально-экономической дифференциации мезоуровня. Происходит категоризация регионов на развитые, обеспечивающие стабильные потоки налоговых доходов в консолидированный бюджет страны, а также осуществляющие финансовую помощь, и регионы-реципиенты, которые характеризуются низким уровнем бюджетно-финансового развития и на протяжении долгого периода покрывают часть своих бюджетных расходов с помощью межбюджетных трансфертов. Причинами экономической неравномерности регионального развития являются комплекс факторов различного характера и институциональная среда. Российская Федерация отличается высокой степенью региональной поляризации, что создает ряд особенностей для организации бюджетного процесса и реализации политики межбюджетных отношений. В последние годы прослеживается изменение количества регионов-доноров и реципиентов, что аналогично влияет на объем и структуру потоков межбюджетных трансфертов. И в первом, и во втором случаях, основной причиной таких колебаний количества регионов-доноров и реципиентов выступает изменение налогово-бюджетной политики, которая все больше централизуется на федеральном уровне, концентрируя основные налоговые поступления в федеральный бюджет и лишая периферию финансовой самостоятельности. В совокупности подобные тенденции приводят к сокращению региональной инициативы в вопросах повышения финансовой автономии и как итог ведут к сокращению собственных доходов. В связи с этим, одной из важных и первостепенных задач в области финансовой политики со стороны экономического менеджмента страны выступает

достижение сбалансированности в соотношении реципиентов и доноров с целью приостановить рост синдрома «иждивенчества» бюджетов субъектов и стимулировать их внутреннюю доходную базу.

Федеративные государства всего мира сталкиваются с проблемой наличия категории бюджетов-реципиентов, которые хронически зависят от трансфертной помощи со стороны вышестоящего уровня бюджетной системы. Среди современных регионов федеративных государств можно выделить такие мезо- уровни, которые на протяжении долгого периода времени остаются зависимыми от безвозмездной бюджетной помощи. Так, например, можно выделить восточные провинции Канады, штаты Нью-Мексико и Миссисипи в Соединенных Штатах Америки, федеральные земли, входившие в Германскую демократическую республику и восточная часть Берлина, и так далее. Однако в процессе своего исторического экономического развития количество и структура категории депрессивных регионов-реципиентов в отдельных странах может меняться под воздействием нового курса социально-экономического развития или изменения парадигмы устройства регионального хозяйства. Иные так и остаются в числе «аутсайдеров», имеют хроническую потребность в трансфертной бюджетной поддержке и свои расходные обязательства не могут финансировать за счет внутренних доходных источников.

Среди позитивных примеров можно выделить опыт Соединенных Штатов Америки в трансформации таких территориальных образований как Гавайи и Юта, изменившие подход к отраслевому развитию регионального экономического пространства и добившиеся выхода из финансовой зависимости от безвозмездной помощи. Также интересен опыт Онтарио в Канаде<sup>82</sup>.

Учитывая международный опыт, для российской бюджетной системы фундаментальной задачей в условиях высокой финансово-бюджетной

---

<sup>82</sup>Taxfoundation [Электронный ресурс]. – URL:<https://taxfoundation.org/states-rely-most-federal-aid/>(дата обращения: 15.06.2018)

дифференциации мезоуровня является совершенствование механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности с целью стимулирования доходных источников внутри территориальных образований, а также сокращение количества регионов-реципиентов. Поэтому в программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» одним из пунктов являлся сокращение количества дотационных регионов, чья доля дотаций за последние три года составляла более 40% доходных источников до 7 единиц<sup>83</sup>.

Развитие высокодотационных бюджетов имеет свои особенности, отличные от средних показателей бюджетно-налогового механизма, протекающего на уровне относительно устойчивых и сбалансированных территориальных бюджетов. Особого внимания при этом заслуживает процесс формирования доходов региональных бюджетов с высокой долей дотационной зависимости.

В первой главе были предложены подходы к идентификации дотационных бюджетов и их типологизации, исходя из удельного веса дотаций в структуре собственных доходов, где условной «точкой невозврата» определена величина в 40%, характеризующая высокодотационность регионального бюджета. Видится целесообразным определить содержание понятия «собственных доходов бюджета», что именно подразумевается под этой категорией, поскольку трактовка по ним в научных трудах используется по-разному.

В соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления, за исключением субвенций<sup>84</sup>.

Среди экономистов встречается такое определение собственных доходов – это те доходные источники, которые включают только налоги и

---

<sup>83</sup> Голованова Н. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. – 2018. – № 2. – С. 24—35.

<sup>84</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

неналоговые доходы, взимаемые на территории соответствующего региона и поступающие в его консолидированный бюджет<sup>85</sup>; это часть доходов, которыми территориальный бюджет может самостоятельно обеспечить покрытие внутренних расходных потребностей<sup>86</sup>.

В исследовании Н.И. Малиса, посвященном оценке степени воздействия устанавливаемых налоговых льгот по налогу на прибыль на динамику доходной базы региональных бюджетов отмечается, что если органы власти устанавливают широкие возможности для получения налоговой льготы, то это сократит формирование собственных доходов соответствующего бюджета территории и вызовет необходимость привлечения трансфертов<sup>87</sup>. В том же труде, автор отмечает и влияние патентной системы на объемы доходных источников, которая рассматривается альтернативой единому налогу на вмененный доход и к собственным доходам он относит лишь налоги и неналоговые доходы, не включая бюджетные трансферты.

Со стороны представителя финансовых органов власти, заместителя министра финансов Л.В. Горнина, отмечалось, что категория собственных доходов регионального бюджета не должна учитывать предоставляемую безвозмездную помощь любой формы, так как органы власти территориального образования должны рассчитывать на внутренние источники формирования доходной базы<sup>88</sup>.

Чаще всего, по мнению исследователей, целесообразно отождествлять вид «собственные доходы» с теми источниками формирования бюджета, которые зависят от принятых решений на местах и от подходов к эффективности реализации внутреннего регионального экономического

---

<sup>85</sup>Коротаева Елена Анатольевна Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – №1. – С. 48-52

<sup>86</sup> Кошель Д.Е. Понятие собственных доходов бюджета и камуфляж проблем бюджетного федерализма // В сборнике: Правоприменение в публичном и частном праве Материалы Международной научной конференции. Ответственный редактор Л.А. Терехова. – 2017. – С. 20-25.

<sup>87</sup>Малис Н. И. Совершенствование налогового механизма - путь к повышению доходов бюджета // Финансы.– 2014.– № 4. – С. 34-36

<sup>88</sup>Горнин Л. В. Главная задача - исходить из консервативного прогноза доходов при формировании бюджетов // Финансы. – 2016. – № 9. – С. 3-7

потенциала. Например, данной логики придерживается европейская бюджетная практика формирования фондов денежных средств территориальных образований. Так, категория «собственные финансовые ресурсы» в трактовке территориальных властей Европы рассматривается как часть денежных доходов, которая была привлечена в бюджет региона или муниципалитета в результате принятых ранее решений со стороны бенефициаров бюджетных решений. То есть, собственные доходы территориального бюджета являются собственными по той причине, что органы власти соответствующей территории смогли выстроить налоговый механизм и систему экономико-правовых отношений таким образом, чтобы привлечь максимально возможный объем денежных средств в бюджет, с использованием своего управленческого потенциала.

В определенных трудах делается детализация трактовки «собственных налоговых доходов», чтобы избежать двойного понимания термина<sup>89</sup>. Основной акцент делается на группе собственных налогов, взимаемых в регионе и зачисляемых в территориальный бюджет, без учета регулирующих налогов.

Следует выделить два подхода к пониманию категории собственных доходов, которые сформировались исходя из характера идентификации этой трактовки.

Первый подход основывается на законодательной позиции, которая определяет собственные доходы как сумму денежных средств, поступающую в распоряжение территориальных органов власти независимо от их доходных источников. В данном случае основная функция собственных доходов – это финансирование расходных обязательств, которые включают в себя, и расходные потребности самой территории, и спускаемые дотации с федерального уровня, под реализацию которых могут предоставляться доходные полномочия, а могут и отсутствовать. Поэтому в такой трактовке

---

<sup>89</sup> Мазина В.В. Собственные налоговые доходы местных бюджетов Краснодарского края в условиях реформирования межбюджетных отношений // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007. – Т. 5. – № 3-3. – С. 165-171

объем предоставляемых дотаций и субсидии относятся к собственным доходам регионального бюджета, так как он имеет властные полномочия к распределению этих средств на соответствующие цели осуществления расходов.

В этом смысле существуют отличия между субвенциями и прочими формами бюджетной помощи субъекту. Механизм предоставления субвенций основывается на обязательстве покрытия установленных видов расходов, которые спускаются с федерального уровня в рамках принятых федеральных государственных программ и проектов. Полномочия по распределению субвенций сохраняются за федеральным центром и не передаются нижестоящему уровню бюджетной системы, что лишает их статуса собственных доходов региона. Исходя из этой логики, бюджетное законодательство отделяет субвенции от иных форм безвозмездной бюджетной помощи.

Второй подход основывается на все тех же полномочиях органов власти территории, но с учетом ответственности за принятые решения по реализации имеющегося регионального экономического потенциала. Собственные бюджетные доходы региона подразумевают те налоговые и неналоговые поступления, которые зависят от качества регионального экономического менеджмента по стимулированию создания региональной добавленной стоимости и прироста имущества. Воспроизводственный процесс, протекающий в рамках определенной территории, создает тот объем добавленной стоимости, который обеспечивается эффективностью принимаемых решений местными органами власти. Каждый регион имеет ресурсный потенциал, и основная задача – это реализовать его таким образом, чтобы получаемый бюджетно-налоговый выход способствовал максимальному покрытию возникающих расходных потребностей в течение социально-экономического развития данной территории. Поэтому в данном подходе собственные доходы регионального бюджета – это налоги и неналоговые доходы, которые поступают в распоряжение территориальных

органов власти в результате принятых ими ранее экономико-финансовых решений.

Любопытно устаревшее содержание категории собственных доходов бюджета, которое использовалось в Бюджетном кодексе России до 2004 года. Оно имело следующую трактовку: «виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации». Далее дается пояснение, что в состав доходов включались налоги, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. В данном случае следует уточнить, что под безвозмездными перечислениями понималась не бюджетная помощь из других уровней бюджетной системы в форме трансфертов, а денежные пожертвования со стороны населения и предприятий – резидентов, зарубежных стран и иностранных юридических лиц – нерезидентов. Межбюджетные трансферты при этом именовались финансовой помощью.

В той же версии Бюджетного кодекса России в статье 47 отмечалось, что все виды предоставляемой финансовой помощи не включались в состав собственных доходов.

При дальнейшем рассмотрении законодательных подходов к трактовке категории собственных доходов выявляется юридическая коллизия между действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Она заключается в следующем: статья 34 содержит трактовку, что «финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований»<sup>90</sup>. Следует полагать, что в данном случае в составе собственных доходов не должны учитываться бюджетные трансферты местному бюджету, в противном случае это не соответствует принципу самостоятельности бюджета.

---

<sup>90</sup>Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс



Другой законодательный акт – ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» аналогично отличал собственные доходы от форм безвозмездной бюджетной помощи. В приведенном Законе собственные доходы включают налоговые доходы, относящиеся к местному уровню бюджетной системы, регулирующие налоги, поступающие в местный бюджет.

В современной редакции Бюджетного кодекса РФ в п. 3 ст. 107 сказано, что «пределный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений»<sup>91</sup>. В приведенной трактовке акцентируется внимание на отсутствии учета бюджетной помощи при формировании муниципального долга, поскольку местные органы власти должны руководствоваться собственными внутренними доходными усилиями для осуществления устойчивого бюджетного процесса.

Проведя обзор противоречивого правового подхода к идентификации категории «собственных доходов», следует отметить, что реформирование бюджетного законодательства с 2004 года усилило коллизии и размывло понятийный аппарат доходной части бюджетной системы и бюджетного процесса. С другой стороны, прослеживается противоречие между законодательной трактовкой собственных доходов бюджета и экономической логикой указанной категории.

По мнению автора целесообразно продолжить экономическую логику группировки доходов, исходя из формы собственности и характера источника их формирования: собственный, заемный привлеченный и перераспределительный<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

<sup>92</sup>Тавбулатова З.К., Кулакова Н.В. Собственные доходы территориальных бюджетов: современные дефиниции и подходы // Вестник Чеченского государственного университета. – 2019. – Т. 36. – № 4. – С. 24-29

Собственными доходными источниками регионального бюджета следует идентифицировать налоговые и неналоговые доходы, которые взимаются на соответствующей территории, чей состав и структура зависит от решений, принимаемых региональным экономическим менеджментом с учетом имеющегося ресурсного потенциала. Собственные доходы являются доходными полномочиями соответствующего бюджета, который самостоятельно определяет направления их расходования и осваивания.

Заемные доходные источники регионального бюджета включают в себя денежные средства, поступающие в распоряжение территориальных органов власти на условиях платности, возвратности и срочности от кредиторов, которые таким образом, формируют государственный региональный долг субъекта страны.

Под перераспределительными доходными источниками территориального бюджета следует понимать объем безвозмездной бюджетной помощи в форме трансфертов, необходимость в которых объясняется недостаточностью формируемых собственных доходных источников для финансирования внутренних расходных потребностей бюджета.

Денежные средства, передаваемые в распоряжение органов власти территории на основе пожертвований со стороны населения и юридических лиц в целях поддержания темпов социально-экономического и инфраструктурного развития региона относятся к привлеченным доходным источникам.

Таким образом, для уточнения категории доходов территориальных бюджетов представленная группировка может быть использована в бюджетном законодательстве.

Учитывая важность формирования собственных доходов для бюджета любого уровня, важно рассмотреть особенности формирования структуры и состава доходных источников высокودотационных бюджетов. В дальнейшем исследовании для устранения противоречий в понимании категории

«собственных доходов» будет использоваться трактовка Бюджетного кодекса России.

Выявление особенностей формирования доходной базы региональных бюджетов с высокой степенью дотационности зависит от определения их общего количества в динамике последних лет. Это позволит получить реальную картину проблемы дотационности региональных бюджетов в России на современном этапе, учитывая ретроспективу. Рассмотрим за последние 15 лет динамику развития дотационности среди бюджетов субъектов России с выделением среднего удельного веса дотаций в составе собственных доходов более 40%.

Таблица 2 –Динамика доли дотаций в собственных доходах региональных бюджетов России за период 2004-2019 гг.<sup>93</sup>, %

№	Регион	Доля дотаций в собственных доходах консолидированного бюджета региона, %																Средний уровень дотационности
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1.	Республика Адыгея	44	45	49	42	34	38	34	29	25	28	27	26	22	20	21	18	32
2.	Республика Дагестан	69	63	60	57	47	51	52	47	48	55	56	55	53	56	56	55	55
3.	Кабардино-Балкарская Республика	56	45	42	36	32	36	33	26	27	35	35	30	28	37	38	37	36
4.	Республика Северная Осетия — Алания	51	40	35	35	34	36	33	34	36	39	39	38	39	32	31	28	37
5.	Республика Ингушетия	67	58	65	61	50	65	53	50	43	45	43	43	43	50	50	58	52
6.	Карачаево-Черкесская Республика	46	44	50	43	40	43	34	33	39	35	39	32	35	36	38	36	39
7.	Чеченская Республика	33	58	54	74	33	49	50	58	55	70	70	61	64	61	65	57	57
8.	Республика Марий Эл	45	42	35	32	31	28	24	26	24	28	26	22	21	21	25	22	29
9.	Республика Бурятия	41	37	33	34	32	39	35	28	29	29	33	31	29	34	35	29	33
10.	Республика Тыва	71	71	68	64	62	65	64	62	49	60	60	65	60	63	65	58	63
11.	Алтайский край	43	42	37	30	28	31	27	24	22	23	21	20	20	24	29	24	28
12.	Республика Алтай	47	53	53	51	52	49	51	43	48	50	44	52	55	58	54	47	51
13.	Камчатский край	38	49	42	43	38	45	53	56	58	57	58	55	55	52	49	42	50
14.	Магаданская область	14	35	32	33	40	45	43	35	32	32	32	23	19	18	19	16	30
15.	Еврейская АО	50	43	37	33	26	29	26	29	25	23	26	29	27	23	23	27	30
16.	Чукотский АО	13	14	61	68	51	41	20	25	18	14	42	35	38	36	28	22	34
17.	г. Севастополь											55	37	35	26	31	23	37
18.	Республика Крым											58	45	33	24	25	23	37
	Российская Федерация	9	10	8	7	7	10	9	8	7	8	9	7	7	7	9	7	8

За рассматриваемый период с 2004 по 2019 гг., по данным таблицы 2 прослеживается региональная бюджетная дотационность на среднем уровне

<sup>93</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 05.06.2020)

в 8%, при интервале от 7% до 10%. Повышение количества высокодотационных региональных бюджетов приходится на кризисные годы - 2009 и 2014 соответственно, что можно объяснить усилением структурных проблем в национальной экономике и разбалансировкой финансовой системы в целом по стране.

За весь период 18 субъектов РФ достигали критического удельного веса высокой дотационности свыше 40% (выделено серым фоном). К 2019 году количество высокодотационных бюджетов сократилось до 6 и с 2016 года остается неизменным.

Важной положительной тенденцией в этом вопросе является сокращение дотационной зависимости многих регионов страны более чем в 2 раза за рассматриваемый период. Но острой проблемой выступает устойчивое состояние отсутствия самодостаточности в ряде регионов Северного Кавказа и Сибири, которые сохраняют хронически высокую долю дотаций в составе собственных доходов: Чеченская Республика, Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Республика Алтай, Республика Тыва и Камчатский край. Среди указанных регионов самая высокая дотационность наблюдается в Республике Тыва – 63%, при этом наименьшая прослеживается в Камчатском крае – 50% соответственно.

При проведении оценки состава и структуры доходной части высокодотационных бюджетов необходимо изучить динамику социально-экономического развития данной группы субъектов страны для изучения экономической сферы их функционирования.

Таблица 3 – Показатели социально-экономического развития высокодотационных регионов России в динамике за период 2004-2019 гг.<sup>94</sup>

Регион	Средняя дотационность, %	ВРП на душу населения, к среднему знач. по РФ, %			Среднедушевые денежные доходы населения, к среднему знач. по РФ, %			Уровень безработицы населения, в среднем за год, %			Место в РФ по социально-экономическим показателям <sup>1</sup>		
		2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение	2004	2019	Изменение
Республика Дагестан	55	0,26	0,42	0,16	0,52	0,93	0,41	27,2	12	-15,2	70	59	-11
Республика Ингушетия	53	0,12	0,23	0,11	0,27	0,23	-0,04	46,3	27	-19,3	83	77	-6
Чеченская Республика	56	0,12	0,25	0,13	-	0,71	-	75,6	14	-61,6	80	65	-15
Республика Тыва	63	0,31	0,35	0,04	0,52	0,45	-0,07	19,7	18,3	-1,4	74	71	-3
Республика Алтай	50	0,44	0,45	0,01	0,54	0,59	0,05	9,6	12	2,4	59	63	4
Камчатский край	50	0,92	1,33	0,41	1,3	1,4	0,1	11	4,3	-6,7	37	35	-2

*1 рассчитано среднее значение места региона среди регионов России по 21 показателю социально-экономического развития*

В рассматриваемых высокодотационных субъектах России проживало 4% населения страны по итогам 2019 года как показано в таблице 3. В основном регионы представлены из Северного Кавказа и Южной части Сибири. Около 70% регионов указанной группы имеют численность населения до 500 тысяч человек, что приводит к увеличению стоимости единицы бюджетной услуги, поскольку отсутствует возможность сократить расходы на масштабе. С другой стороны, представленные регионы географически находятся в горных территориях, имеют пересеченную местность и высокое значение сейсмической активности, что дополнительно приводит к росту совокупных затрат. Также регионы находятся на относительной удаленности (в особенности Камчатский край) от ресурсоснабжающих баз.

За указанный временной период доля высокодотационных бюджетов в объеме валового регионального продукта страны варьировалась от 1,5% до 2,2% на 2019 год. В данном случае необходимо отметить позитивную

<sup>94</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федеральной службы государственной статистики. Регионы России (по годам) [Электронный ресурс] URL: <https://gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 17.06.2020)

динамику показателя ВРП на душу населения по отношению к среднероссийскому значению. Однако его величина остается достаточно низкой. В период 2012-2015 гг. дотационная группа региональных бюджетов показывала опережающий российский показатель (1-3%) роста ВРП, что создавало предпосылки для повышения социального благополучия, роста экономической активности и, как следствие, налогового потенциала. Положительный эффект наблюдается в показателях роста среднедушевых доходов населения и сокращения уровня безработицы. При этом прослеживается значительная разница по регионам в изменениях указанных показателей.

В большей степени группа высокодотационных регионов имеет схожий низкий уровень социально-экономического развития, исключение составляет Камчатский край.

Особенностью высокодотационных бюджетов (далее ВДБ) также является схожесть в структуре региональной экономики, отличной от среднероссийских значений. Экономикообразующими секторами регионального народного хозяйства ВДБ являются: бюджетная сфера, сельское хозяйство, торговля и строительство. Так, на долю бюджетного сектора в регионах с высокой дотационностью приходится 30-45% создаваемой добавленной стоимости в структуре валового регионального продукта (см. таблицу 4).

Таблица 4 – Среднегодовые значения структуры валового регионального продукта высокодотационных регионов за период 2010-2018 гг.<sup>95</sup>

ВРП по видам экономической деятельности	Регион						
	РФ	Республика Дагестан	Республика Ингушетия	Чеченская Республика	Республика Тыва	Республика Алтай	Камчатский край
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4,6	15,2	8,2	8,8	18,5	6,7	3,4
Рыболовство, рыбоводство	0,2	0,1	0	0	0	0	15,6
Добыча полезных ископаемых	10,9	0,5	1,7	1,9	1,2	8,4	4,6
Обрабатывающие производства	17,3	4	5,6	2,6	3,6	2,3	9,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,9	2,1	2,6	1,7	3,7	2,9	6,6

<sup>95</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федеральной службы государственной статистики. Регионы России (по годам) [Электронный ресурс] URL: <https://gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 17.09.2019)

Продолжение Таблицы 4

Строительство	6,9	18	13,8	15,6	13,4	7,6	5,5
Оптовая и розничная торговля	18,5	26,7	13,4	19	10,3	10,8	9,6
Гостиницы и рестораны	1,1	5,5	0,4	2,5	1,5	0,8	1,5
Транспорт и связь	9,8	7,5	7	5,8	4,5	5,2	7
Финансовая деятельность	0,5	0,1	0,6	0,2	0,6	0,3	0,2
Операции с недвижимым имуществом, аренды и предоставление услуг	12,3	2,8	3,2	3,8	7,1	5,1	5,4
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	5,3	6,7	24,5	19	17,4	22,7	16,1
Образование	3,1	5,1	9,6	10,5	9,5	12,5	5,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4	4,3	7,1	7	6,9	12,5	8
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,5	1,6	2,3	1,7	1,9	2,1	1,8

Как видно из таблицы 4 на долю государственного сектора, образования и здравоохранения в регионах с высокой степенью дотационности приходится от 30% до 45% валового регионального продукта, в том время как по России данное значение составляет 12,4% за тот же период. Велик вклад в ВРП высокодотационных регионов аграрного комплекса (Республика Тыва – 18,5%, Дагестан – 15,2%) при среднероссийском показателе в 4,6%, что в 2-3 раза ниже уровня слаборазвитых субъектов России. Доля строительства по семи регионам в среднем составляет 11,2% (Дагестан – 18%, Чечня – 15,6%, Ингушетия – 13,8%), в России – 6,9%. На протяжении последнего десятилетия прослеживается слабая активность данной группы регионов в реальном секторе регионального народного хозяйства, что обусловило наращивание сферы государственного управления и строительства.

Регионы с высокой дотационностью многократно уступают среднероссийским показателям по вкладу обрабатывающей промышленности в создании добавленной стоимости. В среднем по семи регионам наблюдается трехкратное отставание (5,2% против 17,3% по России), при этом Республики Чечня и Алтай имеют в 8 раз меньшую долю в ВРП, чем в среднем по стране. Подобная ситуация прослеживается в операциях с

недвижимостью и в секторе добычи полезных ископаемых, хотя данная сфера зависит от наличия природных ресурсов.

Рассматриваемая категория регионов с высокой зависимостью от финансовой бюджетной помощи отличается отсутствием промышленных предприятий высокопроизводительного характера. Также в таких регионах нет выраженной экономической хозяйственной специализации в народнохозяйственном разделении труда<sup>96</sup>.

Представленные показатели, характеризующие особенности отраслевой структуры региональной экономики ВДБ, позволяют заключить, что данная группа субъектов Федерации – «бюджетополучателей», не способствует изменению своей модели ресурсозатратной экономики.

Далее необходимо выявить основные бюджетно-финансовые параметры развития ВДБ.

Таблица 5 – Параметры финансово-бюджетного состояния высокодотационных бюджетов за период 2005-2019 гг.<sup>97</sup>

Регион	Подушевые бюджетные доходы % к средней величине по России			Подушевая фин. помощь % к средней величине по России			Подушевые налоги и неналоговые доходы % к средней величине по России			Величина дефицита (+)/профицита(-) бюджета		
	2005-2007	2015-2019	Изменение	2005-2007	2015-2019	Изменение	2005-2007	2015-2019	Изменение	2015	2019	Изменение
Республика Дагестан	36	47	11	172	191	19	10	18	8	21	-1	-22
Республика Ингушетия	55	78	23	304	390	86	7	15	8	162	8	-154
Чеченская Республика	99	77	-22	549	371	-178	11	18	7	12	29	17
Республика Тыва	95	108	13	450	477	27	23	33	10	25	21	-4
Республика Алтай	126	117	-9	555	490	-65	42	41	-1	49	20	-29
Камчатский край	259	330	71	961	1196	235	121	157	36	16	13	-3

Результаты, полученные в таблице 5, отражают негативные параметры бюджетного и финансового состояния категории ВДБ. Наблюдаются низкие показатели налогового потенциала ВДБ в рамках финансово-бюджетного

<sup>96</sup> Климанов В. В., Михайлова А. А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. – 2015. – № 7. – С. 12

<sup>97</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федеральной службы государственной статистики. Регионы России (по годам) [Электронный ресурс] URL: <https://gks.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 17.06.2020)



состояния. Значения налогового потенциала не достигают 40% среднероссийского показателя в большинстве рассматриваемых регионов страны. Положительная тенденция выражена в росте налогового потенциала за рассматриваемый период. Однако его увеличение нивелируется более значительным ростом подушевой финансовой помощи, оказываемой данной категории региональных бюджетов в сравнении со средними значениями по России. Сами величины данного показателя очень высокие относительно среднероссийского уровня. Если градировать регионы по наихудшим показателям налогового потенциала и подушевых бюджетных доходов, то лидерами становятся: Дагестан, Чечня и Ингушетия

Следует отметить, что показатели дефицита бюджетов имеют тренд к сокращению. Это может объясняться наращиванием оказываемой финансовой помощи в подушевом измерении.

Общий объем предоставленных межбюджетных трансфертов рассматриваемой категории ВДБ за последние 3 года в среднем составил 20% от всех распределенных средств. Данное обстоятельство объясняет рост подушевых бюджетных доходов в таблице 5, что обеспечило доведение ВДБ до среднероссийских значений по указанному показателю.

Результаты расчетов позволили сделать основной вывод: наращивание подушевого трансфертного финансирования данной категории бюджетов субъектов не привело к позитивному изменению их бюджетно-финансовых параметров и показателей социально-экономического развития. Механизм осуществления межбюджетного выравнивания позволил краткосрочно финансировать имеющиеся разрывы в покрытии расходных обязательств ВДБ, но не изменил характер использования трансфертов в направлении экономического роста.

Недостаточная активность депрессивных региональных бюджетов в стремлении повысить степень и эффективность реализации своего экономического регионального потенциала приводит к росту нагрузки на федеральный бюджет и бюджеты-доноры, которые вынуждены оказывать

безвозмездную финансовую помощь. Так, регионы-доноры испытывают скорее негативные последствия от своего устойчивого экономико-финансового положения, так как не получают никаких преференций от такого состояния, а наоборот теряют часть своих доходов в процессе распределительного механизма по регулирующим налогам.

Категория дотационных и высокодотационных региональных бюджетов, сохраняя иждивенческое состояние, не способствует увеличению налоговых поступлений в консолидированный бюджет страны. Удельный вес налогов, зачисленных в федеральный бюджет с территорий ВДБ за последние три года, в среднем составил 0,26-0,31% от всех налоговых доходов. Хроническая финансовая зависимость от оказания бюджетной помощи и планирование расходных потребностей с учетом будущих трансфертов вызывает дисбаланс интересов внутри бюджетной системы и приводит к такой модели поведения, что более устойчивые регионы утрачивают свою мотивацию к улучшению финансового состояния.

Дополнительно необходимо отметить, что происходит постоянное удорожание стоимости оказания общественной государственной услуги, что особенно остро прослеживается в депрессивных регионах и на тех территориях, которые отличаются более сложными природно-климатическими и географическими условиями.

Совокупность территориальных бюджетов должна обеспечивать продолжительный и устойчивый прирост бюджетных доходов для формирования стабильной финансовой базы под обеспечение расходных потребностей государства и общества в целях выполнения его функций и задач. В этом смысле категория средне- и высокодотационных региональных бюджетов тормозит процесс наращивания доходной базы консолидированного бюджета страны, что проявляется в их особой позиции в системе межбюджетных отношений. Такое положение позволяет выделить ряд особенностей ВДБ, характеризующих их место в системе межбюджетных отношений:

— устойчиво низкая активность регионального экономического менеджмента в реализации собственного потенциала для повышения налогооблагаемой базы;

— продолжающийся недостаточный налоговый потенциал для самообеспечения;

— основной удельный вес в создании добавленной стоимости валового регионального продукта приходится на бюджетный сектор;

— обеспечение экономического роста основывается на оказываемой финансовой помощи из других уровней бюджетной системы.

Сформированная система межбюджетных отношений в современной России недостаточно эффективна в вопросе качества оказываемой финансовой помощи депрессивным дотационным регионам. В таком механизме приоритет в освоении дотаций отдается социальному блоку, чего иногда бывает недостаточно для полноценного финансирования всех видов расходов на социальную политику. У дотационного регионального бюджета отсутствует возможность высвободить дополнительные денежные средства на стимулирование экономической активности внутри регионального хозяйства. Объем предоставляемых дотаций зависит и от расчетного индекса бюджетных расходов, который должен отражать степень дифференциации между регионами по стоимости жизни и оказания общественной услуги. На практике такой показатель за три года, с 2015 по 2018 составил диапазон от 3 до 7% у высокодотационных бюджетов<sup>98</sup>, а это превышает аналогичные расчеты по другим регионам.

Условный центр смещения расходных обязательств в структуре ВДБ происходит в пользу социальных расходов, что выявляется при рассмотрении выделяемых на эти цели средств. Средний удельный вес видов социальных расходов по России составляет 65%, при показателе в ВДБ свыше 75% за последние три года. Наибольшие доли таких расходов в общей структуре

---

<sup>98</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 марта 2017 г. № 429-р «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

бюджета наблюдаются в таких регионах как: Республика Ингушетия с показателем в 81%, Республика Тыва соответственно 80%, Республики Дагестан и Чечня имеют по 78%<sup>99</sup>.

Рост рождаемости в данных регионах, их депрессивное состояние вызывает увеличение потребности в дополнительной финансовой помощи, которая за последние годы прогрессирует в своих объемах.

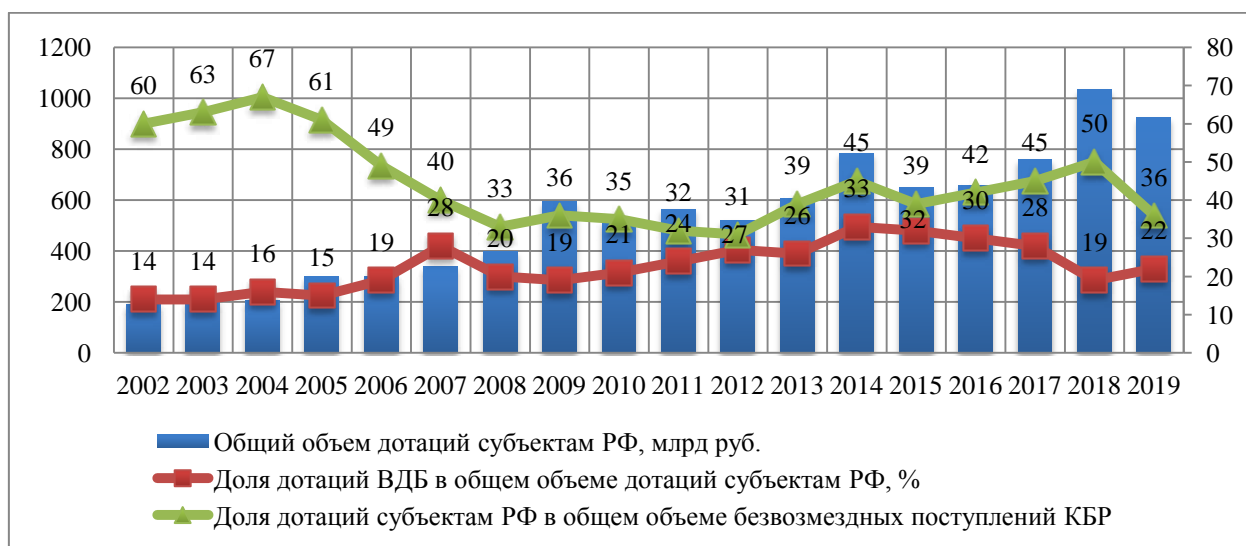


Рисунок 12 – Показатели динамики предоставления дотаций субъектам России за период 2002-2019 гг.<sup>100</sup>

Представленные на рисунке 12 данные отражают наращивание объемов предоставления бюджетных дотаций региональным бюджетам, несмотря на сокращение количества средне- и высокодотационных региональных бюджетов. Особенно сильно возрастали объемы выделяемых дотаций в кризисные и посткризисные периоды 2009 и 2015 годов. Прослеживается и рост удельного веса дотаций в общем объеме бюджетных трансфертов с 2008 года, который на конец 2019 года достиг половины от всего объема безвозмездной бюджетной помощи. Интересна динамика показателя доли дотаций, выделяемых ВДБ в общем объеме дотаций бюджетной системы. С

<sup>99</sup> Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Информация официального сайта Федерального казначейства: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

<sup>100</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 18.06.2020)

одной стороны, на протяжении 2007-2017 годов практически треть всех дотаций направлялась на поддержку регионов с высокой степенью дотационности, что было связано с большим их количеством около (9 субъектов). С другой стороны, снижение в 2019 году этого показателя до 19% при резком росте общего объема выделенных дотаций рассматривается негативно, поскольку большая часть помощи направлена таким регионам, степень дотационности которых растет. Данное обстоятельство требует более детального рассмотрения, для чего необходимо оценить финансовые и бюджетные характеристики дотационных бюджетов со средней степенью зависимости<sup>101</sup>.

Продолжающаяся система оказания бюджетной помощи в форме дотаций сводится скорее к «латанию дыр» нежели направлению качественной трансформации существующей проблемы дотационности территориальных бюджетов. На протяжении многих лет необходимость повышения налогового потенциала ВДБ сохраняется, с другой стороны, возрастает объективная необходимость осуществлять дотационное выравнивание с более высоким уровнем контроля над освоением получаемых средств.

Сама система дотирования включает два вида предоставления финансовой помощи: на выравнивание бюджетной обеспеченности и на обеспечение сбалансированности бюджетной системы. И если в первом случае получателями являются все региональные бюджеты, нуждающиеся в финансовой помощи, то дотации на сбалансированность выделяются определенным субъектам РФ. Этот вид дотаций распределяется с 2013 года и его доля в общем объеме менялась на протяжении последних лет. Если в 2014 году удельный вес дотаций на сбалансированность составлял 58%, то по итогам 2019 года – 19%. Основной целью такой финансовой помощи выступает покрытие расходов регионального бюджета, связанных с выплатой

---

<sup>101</sup>Таштамиров М.Р., Кулакова Н.В. Высокодотационные бюджеты: финансово-бюджетное состояние и проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник Чеченского государственного университета. – 2019. – Т. 35. – № 3. – С. 58-65

заработной платы бюджетникам, на которые в среднем выделялось более трети всех средств. Меняется и количество получателей-регионов дотаций на сбалансированность, которое уменьшается пропорционально сокращению количества высокодотационных бюджетов. В 2018 году среди таких регионов были следующие: Чеченская Республика с объемом полученных дотаций на сбалансированность 17,7 млрд. рублей, Республика Крым – 23,3 млрд. рублей и г. Севастополь – 8,4 млрд. рублей соответственно<sup>102</sup>.

Сама методика распределения указанных дотаций осуществляется с использованием двух показателей: индекс бюджетных расходов и индекс налогового потенциала<sup>103</sup>. Формально указывается, что приоритет в распределении дотаций отдается тем региональным бюджетам, которые имеют более высокие значения такого показателя как уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Ко всему прочему предполагается, что регион сохраняет значение своей бюджетной обеспеченности после выравнивания. Такой подход подразумевает усиление мотивации со стороны регионов, имеющих более низкие значения данного показателя.

Практика реализации указанной методики не соответствует формальным условиям.

---

<sup>102</sup> Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. Информация официального сайта Федерального казначейства: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

<sup>103</sup> Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Таблица 6 – Производные показатели расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ на 2019 год<sup>104</sup>

Регион	Индекс налогового потенциала	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности (после 1-го этапа)	Расчетная бюджетная обеспеченность после выравнивания на 2019 год
Республика Крым	0,403	0,507	0,636	0,701
Республика Дагестан	0,209	0,252	0,603	0,640
Республика Ингушетия	0,187	0,243	0,601	0,655
Чеченская Республика	0,226	0,270	0,605	0,650
Республика Тыва	0,356	0,200	0,596	0,662
Республика Алтай	0,434	0,249	0,602	0,672
Камчатский край	1,475	0,277	0,606	0,667

*Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ*

Расчеты, произведенные в таблице 6, показывают несоблюдение указанных выше условий действующей методики выравнивания бюджетной обеспеченности. Региональные бюджеты с высокой долей дотаций значительно увеличивают свою бюджетную обеспеченность после осуществления выравнивания. Например, до проведения дотационного выравнивания самый низкий индекс бюджетной обеспеченности наблюдается в Тыве. После проведения выравнивания бюджетной обеспеченности индекс составил 0,662, что выше, чем в трех представленных в таблице регионах. Следовательно, регион не сохранил свой уровень после выравнивания, а превысил уровень других бюджетов. Аналогичная ситуация прослеживается по всем бюджетам, имеющим низкие значения бюджетной обеспеченности. Если основная цель методики выравнивания – это доведение всех дотационных региональных бюджетов до средних значений расчетной бюджетной обеспеченности по России, то утрачивается сопутствующая цель в стимулировании налогового потенциала.

<sup>104</sup> Источник: Уровень расчетной бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2017 - 2019 годы. Информация официального сайта министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=116795](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795) (дата обращения: 20.06.2020)

Таким образом, существующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности носит краткосрочный характер, структурно не оказывая позитивного эффекта на стабильность бюджетной системы страны.

Ситуация в области регионального бюджетного регулирования и межбюджетных отношений начала меняться с 2017 года, когда были внесены существенные изменения в законодательство. В частности, объем дотаций, который предоставляется в рамках финансовой помощи, теперь осуществляется с условиями создания таких мер в регионе-реципиенте, которые позволят стимулировать социально-экономическое развитие. Также предусматривается соглашение Министерства финансов РФ с субъектом РФ, в рамках которого предоставление дотаций будет сопровождаться оздоровлением государственных финансов<sup>105</sup>.

Позже с начала 2019 года бюджеты с высокой долей дотационности обязуются устранить налоговые ставки, которые признаны неэффективными, и отменить не отнесенные к региональным полномочиям Конституцией РФ расходные обязательства. В том же документе предусматриваются требования ко всем дотированным регионам обеспечить:

- увеличение поступлений в бюджет налоговых и неналоговых доходов;
- рост показателей экономического развития и социальной сферы региона;
- оптимизацию расходов на финансирование бюджетной сети;
- оптимизацию расходных обязательств по направлению государственного управления.

При нарушении приведенных условий, объем предоставляемых дотаций региону-реципиенту сокращается на 5%<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

<sup>106</sup> Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Минфином России с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах



Совершенно очевидно, что назрела объективная необходимость изменить подход к распределению финансовой помощи в форме дотаций региональным бюджетам, особенно это касается бюджетов субъектов с высокой долей дотационности. Принимаемые изменения в бюджетном законодательстве, касательно ужесточения условий получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, должны иметь логическое продолжение и предусматривать цель наращивания налогового потенциала ВДБ. В связи с этим целесообразно рассмотреть дальнейшие направления совершенствования условий и механизма дотирования бюджетов субъектов.

## **2.2 Комплексная оценка динамики, структуры и объемов доходов дотационных бюджетов субъектов России**

Законодательно установленные критерии идентификации категории дотационных регионов, в отношении которых применяются отдельные процедуры бюджетного регулирования, используются в научной литературе и концентрируются на незначительной группе субъектов страны, число которых составляет менее 10 единиц. Наиболее часто за основу берется показатель доли межбюджетных трансфертов в составе доходных источников региона свыше 60%, что и является главным классифицирующим критерием при выборке<sup>107</sup>. Очевидно, что данная методика логична, так как основана на нормативных документах.

Но с точки зрения эффективности исследования видится ограниченной, так как не позволяет проанализировать все регионы, которые, так или иначе, подвержены трансфертной зависимости<sup>108</sup>. Условно, что количество

---

ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений»

<sup>107</sup> Климанов В., Михайлова А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. – 2015. – № 7. – С. 11—17

<sup>108</sup> Аликаева М.В., Ксанаева М.Б., Брофман М.Д. Мониторинг формирования доходной части регионального бюджета (на материалах КБР) // В сборнике: Актуальные направления и перспективы развития национальной экономики Сборник научных трудов по материалам Международной конференции. – 2018. – С. 308-317

бюджетов субъектов, имеющих долю безвозмездной помощи свыше 60% в составе доходов равно 10, в таком случае некоторое количество регионов, имеющих долю в 50%, не входят в выборку, хотя имеют исследовательский потенциал для более точных результатов и выявления особенностей. Основой исследования выступает специфика категории дотационных регионов, которые не имеют финансовой автономии и в той или иной степени (значительной) зависят в покрытии расходных обязательств от трансфертов с федерального центра или сопредельного региона-донора. Поэтому целесообразно изменить подход к исследованию категории дотационных и высокодотационных бюджетов субъектов, расширив критерии отбора для более детальной оценки особенностей формирования их доходной базы и направлений повышения уровня бюджетной сбалансированности бюджетной системы страны.

Основой выборки стало снижение показателя трансфертной зависимости бюджета субъекта до 25% в среднем за отчетные 3 года. Таким образом, рассматриваемая категория составила 35 субъектов страны, получающих в большей или меньшей степени безвозмездные бюджетные поступления.

Полученная категория региональных бюджетов имеет ряд отличительных особенностей от прочих субъектов страны в бюджетно-налоговом аспекте и характеристике социально-экономической среды<sup>109</sup>. По параметрам бюджетной и налоговой сферы отличия прослеживаются в структуре налоговых доходов, долях различных видов межбюджетных трансфертов, объеме и удельном весе государственного долга субъекта РФ.

С точки зрения создания добавленной стоимости валового регионального продукта в устройстве регионального экономического пространства, отличительными особенностями рассматриваемой категории

---

<sup>109</sup>Аликаева М.В., Ксанаева М.Б., Бروفман М.Д. Мониторинг формирования доходной части регионального бюджета (на материалах КБР) // В сборнике: Актуальные направления и перспективы развития национальной экономики Сборник научных трудов по материалам Международной конференции. – 2018. – С. 308-317

региональных бюджетов, выступают завышенные по сравнению с другими регионами, удельные веса отраслей: сельского хозяйства (12% и около 5% среднее значение по России), бюджетного сектора (25% и 14%), строительства (9% и 6,5%) и государственного управления (11% и 5% соответственно). Если рассматривать отрасли обрабатывающей промышленности, то основным сектором, имеющим высокие объемы промышленного производства, выступает пищевой. На этом фоне выделяются регионы добывающих отраслей промышленности, такие как Республика Саха (Якутия) и Чукотский автономный округ, которые, несмотря на сырьевую направленность, имеют также высокую долю трансфертов в доходных источниках.

Временной интервал для анализа — это период 2013-2019 гг., при этом все рассматриваемые регионы условно подразделяются по двум признакам: темп прироста налоговых доходов и степень трансфертной зависимости.

Учитывая данный подход по признаку зависимости от межбюджетных трансфертов (доля безвозмездной бюджетной помощи в доходных источниках бюджета субъекта), следует сгруппировать полученные результаты следующим образом:

- степень средней трансфертной зависимости от 25 до 40% – 19 субъектов РФ;
- степень высокой трансфертной зависимости от 40% до 60% – 9 субъектов РФ;
- степень критической трансфертной зависимости свыше 60% – 8 субъектов РФ.

Добавив к полученным группам критерий темпов прироста налоговых доходов по уровням бюджетной системы (учитывая регулирующие налоги), получим группировку, представленную в таблице 7.

Таблица 7 – Группировка регионов-реципиентов по степени трансфертной зависимости<sup>110</sup>

Группировка субъектов РФ по темпу прироста налоговых доходов по уровням бюджетной системы	Степень трансфертной зависимости бюджетов субъектов РФ		
	средняя (от 25% до 40%)	высокая (от 40% до 60%)	критическая (свыше 60%)
Субъекты РФ, имеющие рост налоговых доходов			
Налоги, поступающие в федеральный уровень, превышают темп прироста в региональный	Ставропольский край Республика Саха (Якутия) Псковская область Республика Адыгея	Брянская область Республика Бурятия Кабардино-Балкарская Республика	Калининградская область Республика Тыва
Налоги, поступающие в федеральный уровень, имеют аналогичный темп прироста регионального уровня	Забайкальский край Чувашская Республика Ивановская область	Республика Северная Осетия-Алания	
Налоги, поступающие в федеральный уровень, уступают темпу прироста в региональный	Пензенская область Курская область Кировская область Еврейская автономная область Орловская область Республика Карелия Алтайский край Тамбовская область	Республика Калмыкия г. Севастополь	Камчатский край Республика Алтай Республика Дагестан
Субъекты РФ, имеющие спад налоговых доходов			
Налоги, поступающие в федеральный уровень, имеют меньший темп убыли, чем в региональный			Республика Ингушетия
Налоги, поступающие в федеральный уровень, имеют аналогичный темп убыли регионального уровня			
Налоги, поступающие в федеральный уровень, превышают темп убыли регионального уровня	Республика Мордовия Республика Марий Эл г. Байконур Магаданская область	Чукотский автономный округ	Республика Крым Карачаево-Черкесская Республика Чеченская Республика

При анализе данных таблицы 7 прослеживается несколько тенденций:

<sup>110</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.09.2019)

1. В группе субъектов РФ, где наблюдается рост налоговых доходов, который превалирует количество таких, где темп прироста в региональный уровень выше, нежели в федеральный (14 из 29 субъектов РФ);

2. Подобная картина выявлена в субъектах РФ, имеющих критическую зависимость от бюджетных трансфертов;

3. Субъекты РФ, степень трансфертной зависимости которых имеет среднее значение, отчисляют больше налоговых доходов в пользу федерального уровня, также, у них более высокий темп прироста налоговых поступлений в федеральный уровень, чем в региональный.

Для более глубокой оценки бюджетно-налоговой сферы, рассматриваемой категории субъектов РФ проведем анализ по трем видам поступлений: динамика состава и структуры налоговых доходов, межбюджетных трансфертов и государственного долга. Результатом будет являться комплексная характеристика финансовой устойчивости дотационных и высокодотационных бюджетов.

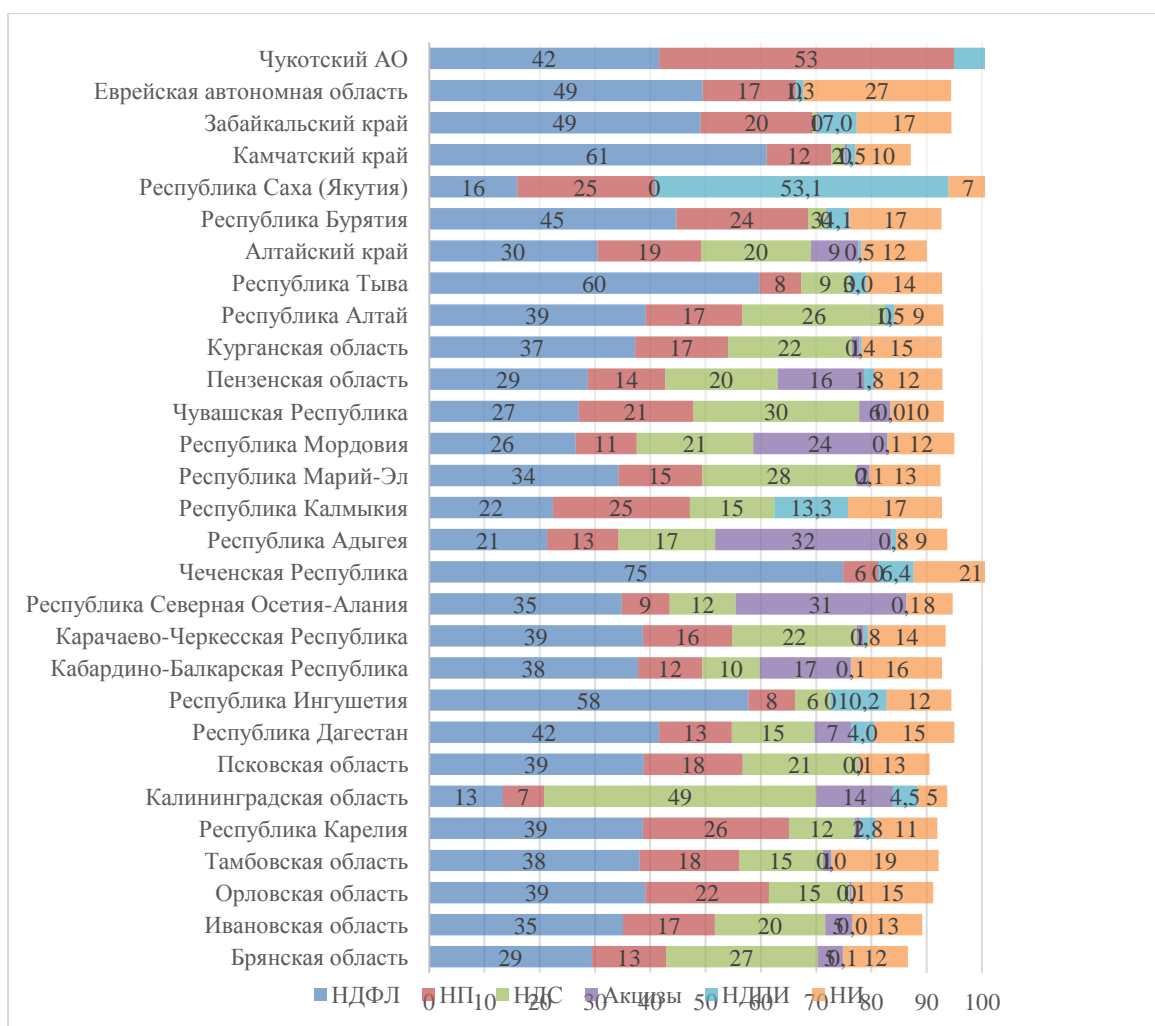


Рисунок 13 – Структура налоговых поступлений на территории регионов-реципиентов, 2017-2019 г. (в %)<sup>111</sup>

Данные рисунка 13 отражают большую роль налога на доходы физических лиц в значительной части рассматриваемых регионов. Калининградская и Брянская области, а также Чувашия характеризуются большей долей в общей сумме налоговых поступлений налога на добавленную стоимость, а в Мордовии и Кабардино-Балкарии таким налогом выступают акцизы. Добывающие регионы отличаются высокой долей поступлений от налога на добычу полезных ископаемых (Республика Саха, Якутия и Чукотская автономная область).

<sup>111</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.06.2020)

Усредненные значения удельных весов основных видов рассматриваемых налоговых доходов по всем регионам имеют следующую пропорцию: НДФЛ – около 40%, налог на прибыль, НДС и имущественные налоги – от 15% до 20%. Акцизы и налог на добычу полезных ископаемых усреднять не совсем верно, так как эти два налога имеют наибольшую изменчивость в разрезе субъектов РФ<sup>112</sup>. Так, в одних регионах их доля составляет менее 5%, а в других свыше 35%. Также следует отметить, что в категории регионов-реципиентов прослеживается более высокий удельный вес имущественных налогов в сравнении с другими субъектами РФ.

Основной особенностью результатов проведенного исследования является то, что в тех субъектах РФ, где преобладают налог на прибыль, налог на добычу полезных ископаемых и акцизы, более высокие темпы прироста налоговых доходов за 2013-2019 гг. И, наоборот, в регионах с высокой долей НДС и НДФЛ общие налоговые поступления сокращаются (см. рис. 14).

---

<sup>112</sup>Тиникашвили Т.Ш., Тигиева А.Ф. Акцизы в формировании доходов бюджета субъекта российской федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 285-287

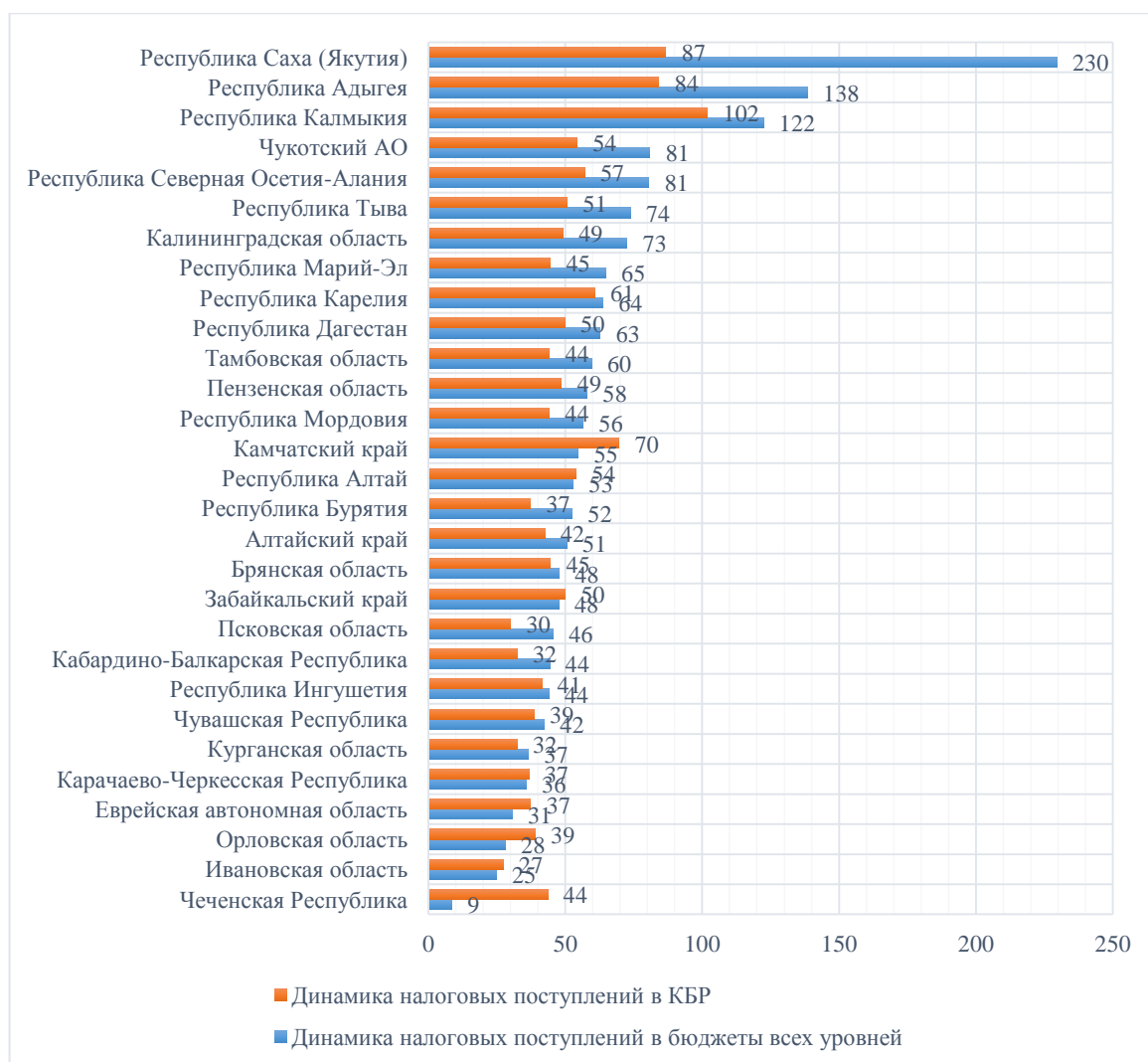


Рисунок 14 – Динамика налоговых поступлений регионов-реципиентов в текущих ценах, 2013—2019 гг. (в %) <sup>113</sup>

Данные рисунка 14 свидетельствует о разнонаправленной динамике налоговых доходов в рассматриваемой категории регионов, при этом прослеживаются отличия в основах такого изменения. Например, НДС выступает основой роста общих налоговых доходов в 13 субъектах страны, имуществовые налоги в 12, акцизы в 9 и налог на добычу полезных ископаемых в 5 соответственно. Налог на прибыль организаций создает базис для роста налоговых доходов в 2 регионах.

<sup>113</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.06.2020)



При рассмотрении субъектов РФ, имеющих негативную динамику налоговых поступлений, наблюдается значительное уменьшение доходов от НДФЛ в 14 субъектах страны, по налогу на прибыль в 13 и по акцизам в 11 соответственно.

По данным рисунка 14, 8 субъектов страны показывают более высокие темпы прироста доходов в консолидированный бюджет региона, нежели во все уровни бюджетной системы страны. Эта группа регионов, имеющих значительный удельный вес НДФЛ в структуре налоговых поступлений, что выступает основным фактором такой динамики. Обратная ситуация прослеживается в субъектах, где преобладают акцизы и налог на прибыль.

Важно отметить, что в 8 регионах наблюдается превышение динамики налоговых поступлений в консолидированный бюджет по сравнению с поступлениями во все уровни бюджетной системы. Как следует из данных рисунков 13 и 14, это регионы с преобладающей долей НДФЛ в общих налоговых доходах. Соответственно, регионы, в которых высоко значение налога на прибыль и акцизов, динамика противоположная.

На рисунке 14 представлены данные в текущих ценах, которые позволяют оценить существующие тренды без учета индекса дефлятора. Этот показатель эффективен тем, что можно провести оценку реального изменения налоговых поступлений в постоянных ценах 2013 года, что позволит глубже определить эффективность реализации налогового потенциала в рассматриваемой группе регионов.

На рисунке 15 представлены результаты расчета показателей динамики налоговых поступлений по различным уровням бюджетной системы в период 2013-2019 гг., но в постоянных ценах 2013 года. Они отражают отличия по темпам прироста общих налоговых доходов и налогов, поступающих в консолидированный бюджет региона.

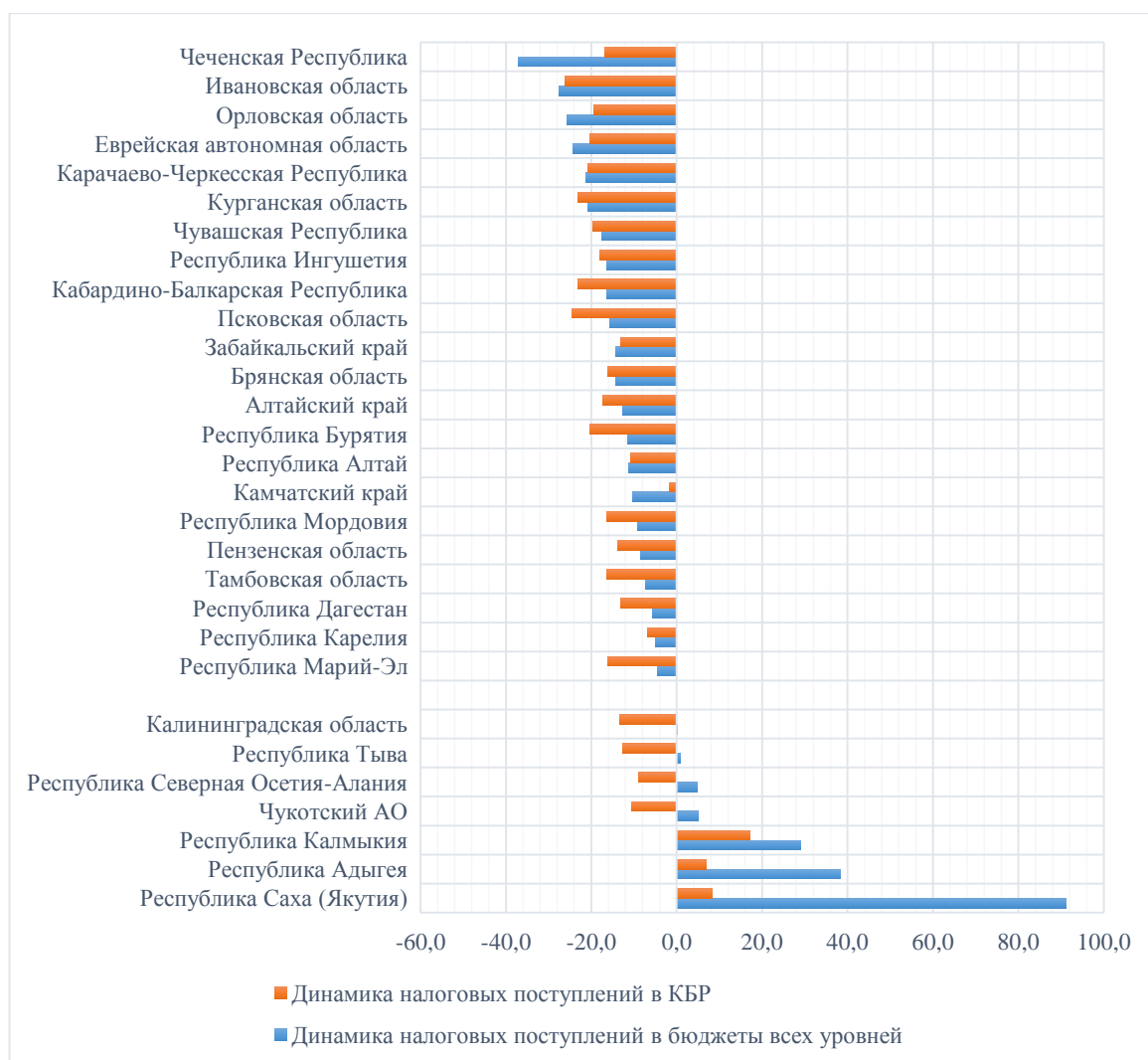


Рисунок 15 – Динамика налоговых доходов бюджетов субъектов России в постоянных ценах, 2013—2019 гг. (в %) <sup>114</sup>

Данные рисунка 15 дают возможность сделать вывод о том, что в регионах, где в общих налоговых доходах преобладают налог на добычу полезных ископаемых, косвенные налоги и налог на прибыль организаций динамика налоговых доходов в целом имеет более высокие значения в пользу всех уровней бюджетной системы, нежели в консолидированном бюджете субъекта страны.

Регионы, где удельный вес НДФЛ и имущественных налогов является преобладающим, значительно сократили свои поступления, как во все

<sup>114</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.06.2020)

уровни бюджетной системы, так и в консолидированный бюджет субъекта страны.

На следующем этапе исследования как вид доходных источников рассмотрим межбюджетные трансферты.



Рисунок 16 – Изменение объема безвозмездных поступлений бюджетов субъектов РФ в постоянных ценах, 2013—2019 гг. (в %) <sup>115</sup>

Исходя из данных рисунка 16, можно сделать вывод о том, что сокращение поступлений межбюджетных трансфертов во всех регионах составило в среднем 15% за весь рассматриваемый период кроме трех субъектов страны. Существенно выделяется тренд на сокращение субсидий в пользу рассматриваемой категории регионов, темп убыли, которого составил 54%.

<sup>115</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 21.06.2020)

Увеличение бюджетной помощи в Калининградской области, Чукотском автономном округе и Республике Карелия связано с государственными программами, в рамках которых выделен дополнительный объем целевых субвенций.

При рассмотрении удельного веса межбюджетных трансфертов в составе общих доходных источников наблюдается их сокращение за рассматриваемый период в большинстве субъектов-реципиентов (см. рис. 17).

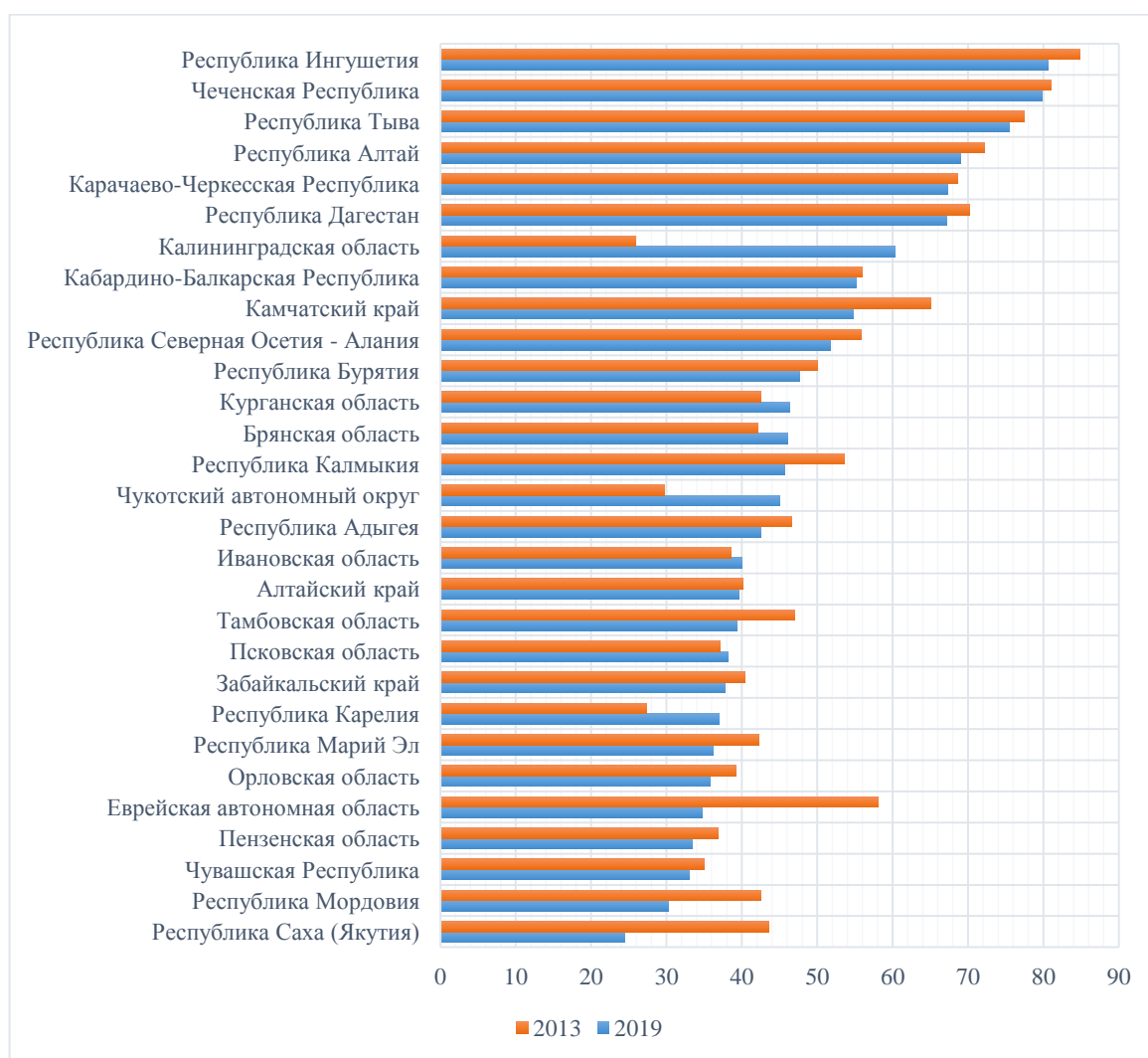


Рисунок 17 – Удельный вес межбюджетных трансфертов в структуре доходных источников консолидированных региональных бюджетов-реципиентов, 2013 и 2019 гг. (в %)<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 23.06.2020)

Наибольшее сокращение бюджетной помощи наблюдается в Еврейской автономной области (23%), Республике Саха (Якутия) (19%), Республике Мордовия (12%) и Камчатском крае (10%). Также существенно сократился поток безвозмездной помощи в Тамбовской области, Республике Адыгея, Республике Северная Осетия—Алания, Республике Калмыкия, Пензенской области. В 22 регионах-реципиентах, где наблюдается сокращение удельного веса безвозмездной бюджетной помощи, имеется рост налоговых доходов за аналогичный период. Подобная тенденция, связанная с сокращением межбюджетных трансфертов пропорционально положительной динамике налоговых и неналоговых доходов сказывается отрицательно на дальнейшей региональной инициативе по стимулированию внутренних доходных источников в бюджет субъекта страны<sup>117</sup>.

Значительное увеличение объема и доли безвозмездных поступлений наблюдалось только в Калининградской области на 34% (из-за резкого роста иных трансфертов с 2016 г.), Чукотском АО на 15% (этот регион с 2014 г. стал получателем дотаций на выравнивание), Республике Карелия на 10% и Брянской области (из-за существенного увеличения субсидий на развитие сельского хозяйства в 2014—2019 гг.).

Практически не изменились показатели зависимости регионального бюджета от безвозмездной помощи в республиках Северного Кавказа и регионах Сибири, чья доля безвозмездной помощи сохраняется на высоком уровне - свыше 60%.

Структура безвозмездных поступлений существенно различалась в рассматриваемых регионах (см. рис. 18).

---

<sup>117</sup>Zhuravskaya E. (2000). Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3, pp. 337—368

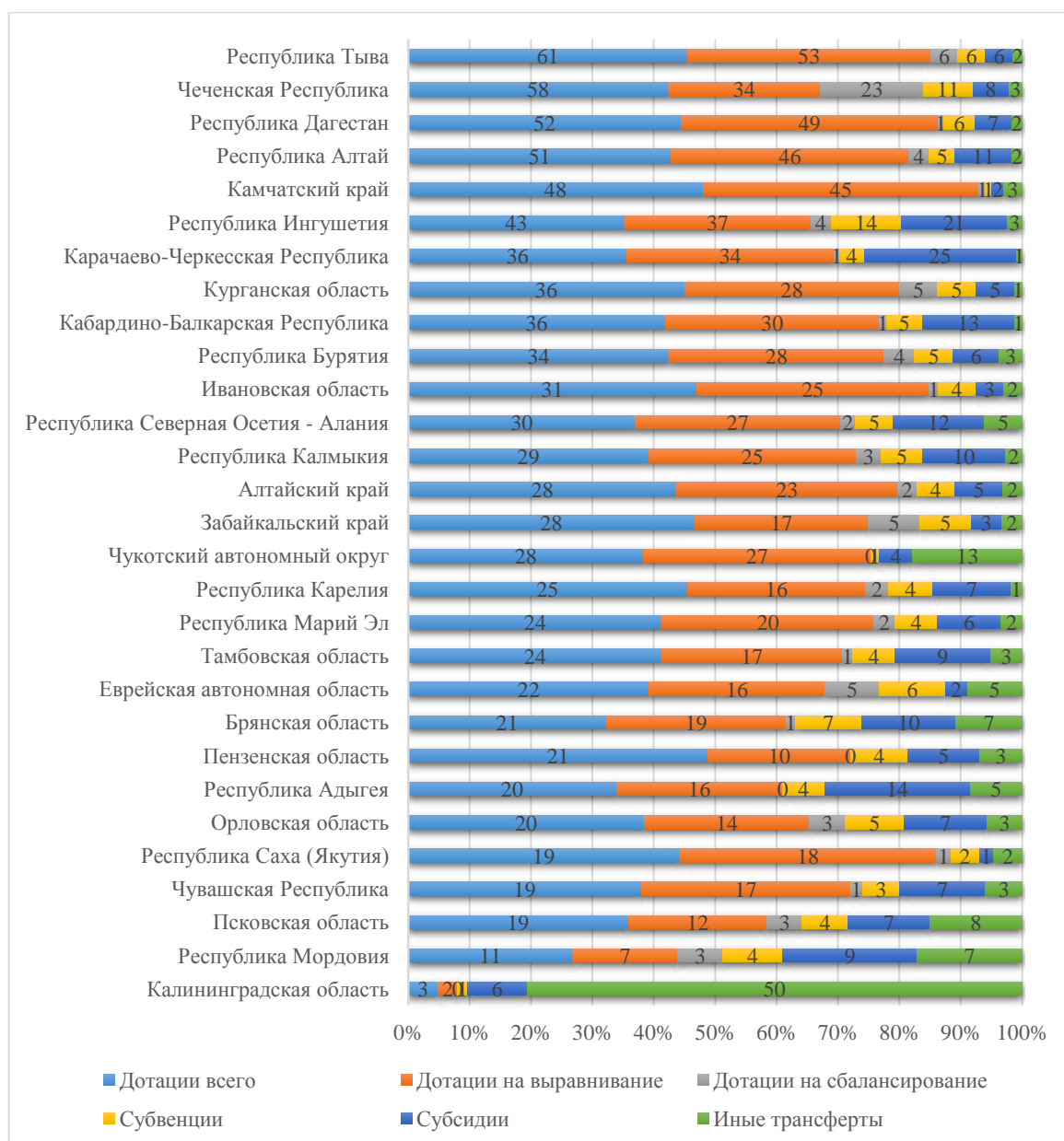


Рисунок 18 – Структура межбюджетных трансфертов в бюджеты субъектов-реципиентов за 2019 год (в %) <sup>118</sup>

Данные на рисунке 18 показывают, что субъекты с критической трансфертной зависимостью имеют значительный удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей структуре межбюджетных поступлений. Данная форма бюджетной помощи значительна в 17 рассматриваемых субъекта РФ. При этом 7 регионов формируют свои доходы свыше 40% за счет дотационных вливаний.

<sup>118</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 23.06.2020)

Высоко значение и субсидий в формировании доходных источников рассматриваемой группы регионов-реципиентов. При этом практически во всех субъектах данной группы дотации и субсидии составляют не менее 20% в составе доходов бюджета.

Следующим видом доходных источников выступает государственный долг, его объемы и структура (см. рис. 19).

За рассматриваемый период показатель долга существенно вырос в Республике Мордовия, Еврейской автономной области, Курганской, Орловской и Тамбовской областях.

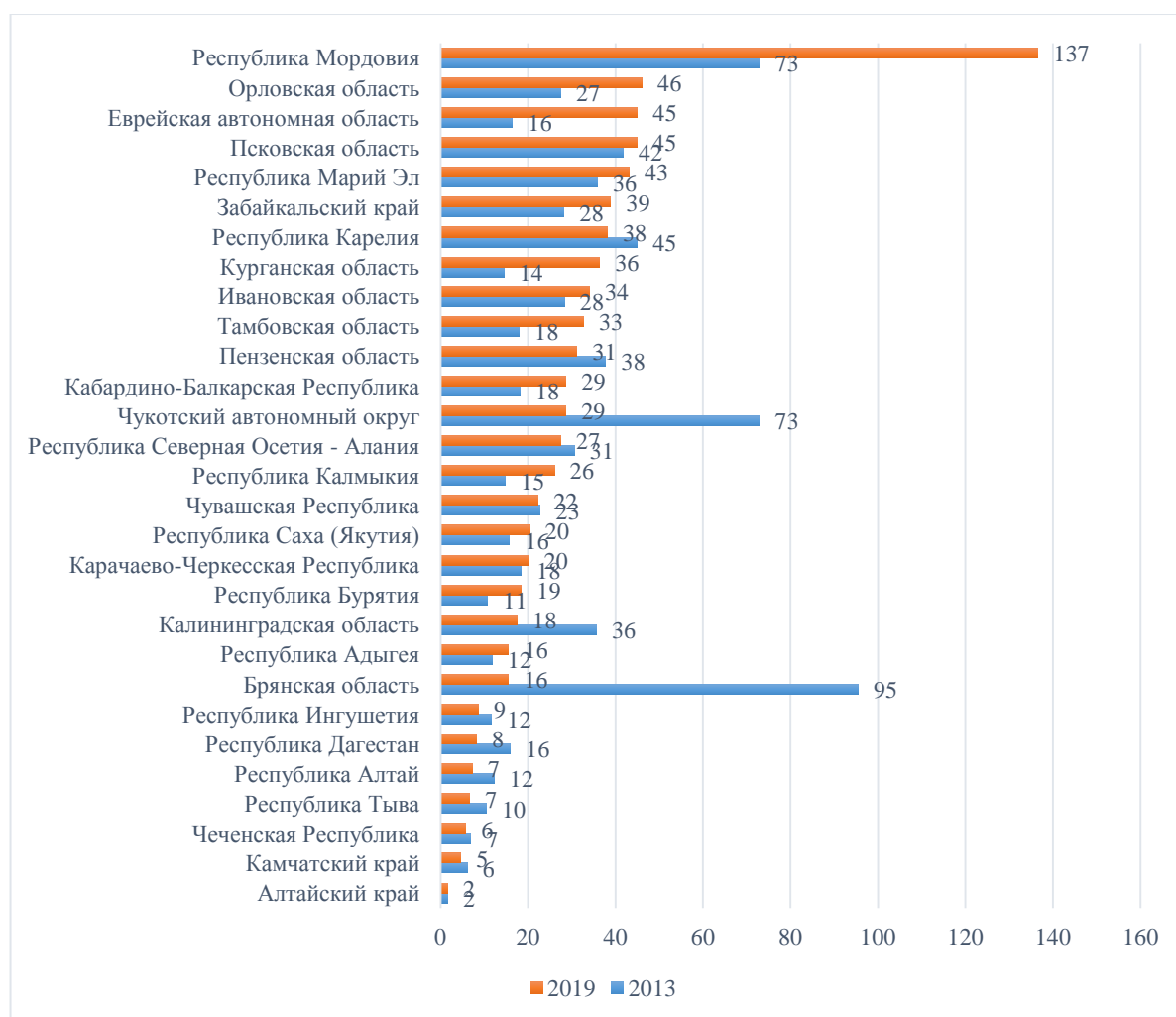


Рисунок 19 – Показатели отношения объема государственного долга субъекта РФ к его доходной части, 2013 и 2019 гг. (в %) <sup>119</sup>

<sup>119</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 23.06.2020)

Критической точкой отношений государственного долга субъекта РФ к его доходным источникам выступает значение в 40%, которое прослеживается по данным рисунка 19 в 5 регионах рассматриваемой группы. Антирекорд при этом принадлежит Республике Мордовия со значением в 137% по итогам 2019 года. В 7 регионах подборки данный показатель ниже 10%. Как видно, наблюдается высокая степень дифференциации регионов по доле государственного долга в доходах субъекта страны.

Отношение долга к доходам бюджета за 2013—2019 гг. существенно снижалось в Чукотском автономном округе, Калининградской и Брянской областях.

Следует отметить, что высокодотационные регионы имеют достаточно низкий уровень государственного регионального долга по отношению к доходам субъекта.

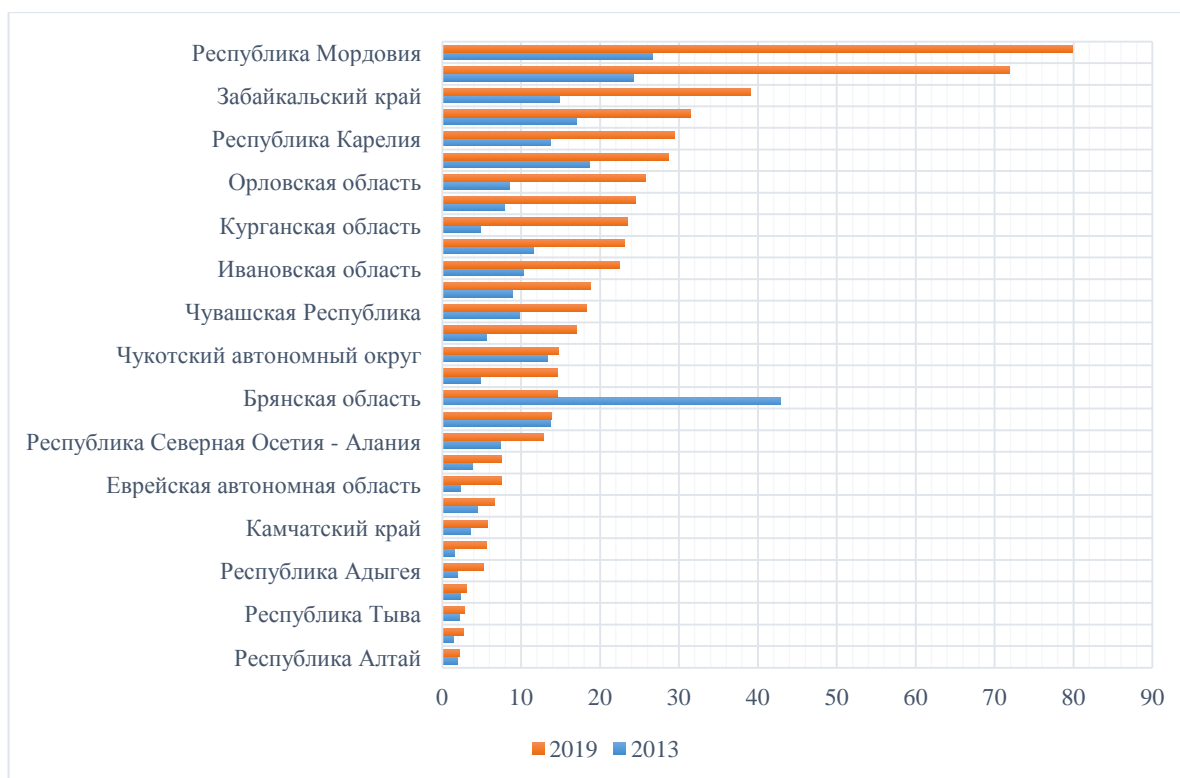


Рисунок 20 – Объем государственного долга субъектов-реципиентов РФ в ценах 2013 г. (млрд. руб.)<sup>120</sup>

<sup>120</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 23.06.2020)



Сокращение долга в сопоставимых ценах за 2013—2019 гг. наблюдалось лишь в Брянской области (рис. 20). В остальных регионах-реципиентах долг увеличивался. В этот период более чем в три раза долг вырос в Республике Мордовия, Курганской области, Кабардино-Балкарии, более чем в два раза в Республике Саха (Якутия), Забайкальском крае, Бурятии, Еврейской автономной области, Орловской, Тамбовской, Ивановской областях.

В 5 регионах, где отношение долга к доходам превышало 40%, существенно вырос долг (Орловской и Псковской областях, Еврейской автономной области, республиках Мордовия, Марий Эл). В этих регионах налоговые поступления сокращались.

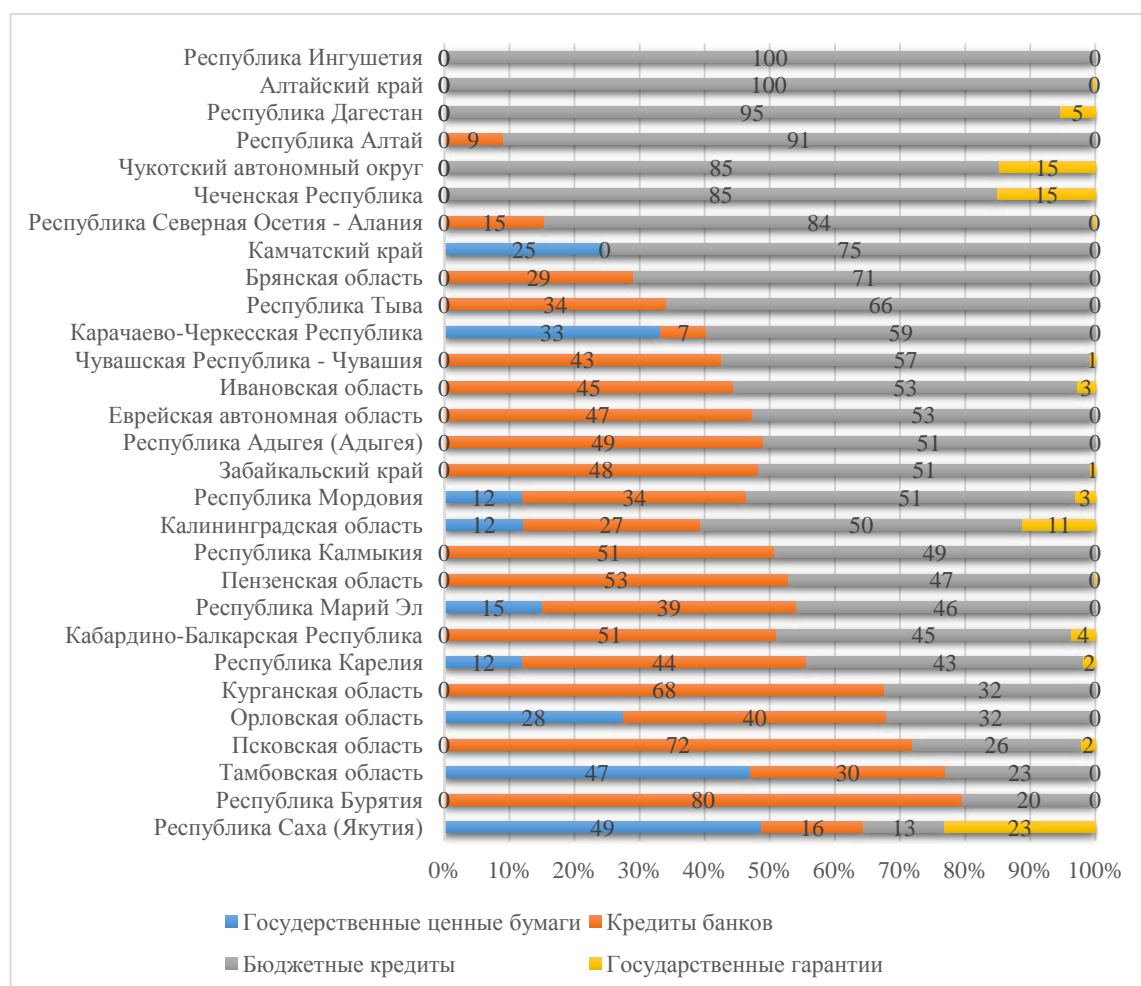


Рисунок 21 – Структура государственного долга бюджетов-реципиентов по итогам 2019 года (в %) <sup>121</sup>

<sup>121</sup>Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 25.06.2020)

Как следует из данных рисунка 21, в структуре государственного долга регионов рассматриваемой группы преобладают бюджетные кредиты, при этом их доля сокращается пропорционально сокращению степени трансфертной зависимости бюджета субъекта. Любопытно, что высокодотационные региональные бюджеты привлекали преимущественно один вид государственных заимствований – бюджетные кредиты. Основная причина такой модели в том, что в рамках бюджетного законодательства и в практике бюджетного процесса частыми являлись случаи пролонгации долга по бюджетным кредитам без формы обеспечения и штрафных санкций. Более того, подобный вид государственного долга мог быть списан по причине невозможности погашения в силу отсутствия необходимых объемов доходных источников без ущерба финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета<sup>122</sup>.

Кроме Якутии, государственные бумаги размещали Камчатский край (25), Мордовия (12%), Марий Эл (15%), Тамбовская (47%), Орловская (28%) и Калининградская области (12%), Карелия (12%) и Карачаево-Черкессия (33). Объем коммерческих кредитов сократился на 100% в Республике Дагестан. Снижение кредитов коммерческих банков прослеживается в республиках Алтай (на 75%), Карачаево-Черкессия (70%), Северная Осетия-Алания (58%), Брянской области на 63%, Ивановской – 22% соответственно. Наоборот, наблюдается многократный рост коммерческих кредитов в Курганской области в 4 раза, Республике Бурятия и Еврейской автономной области в 3 раза, Мордовии и Чувашии в 2 раза.

В 2 раза увеличилось количество регионов-эмитентов государственных ценных бумаг в 2019 году по сравнению с 2013 годом. При этом рост эмиссии долговых ценных бумаг увеличивает долю в государственном долге обратно пропорционально коммерческим кредитам. Очевидно, что регионам

---

<sup>122</sup>Сугарова И.В., Тиникашвили Т.Ш. Дефицит бюджета и особенности применения бюджетных кредитов // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2017. – Т. 7. – № 9. – С. 13-17

выгоднее выпускать свои долговые обязательства, нежели кредитоваться в коммерческих банках под высокий процент.

Также важно отметить, что в регионах из группы ВДБ значительно преобладает доля бюджетных кредитов в объеме государственного регионального долга, свыше 65%. По сути, в данных регионах отсутствует задолженность перед банками. Подобная тенденция является следствием низких финансовых возможностей по погашению коммерческих кредитов с высокой ставкой процента.

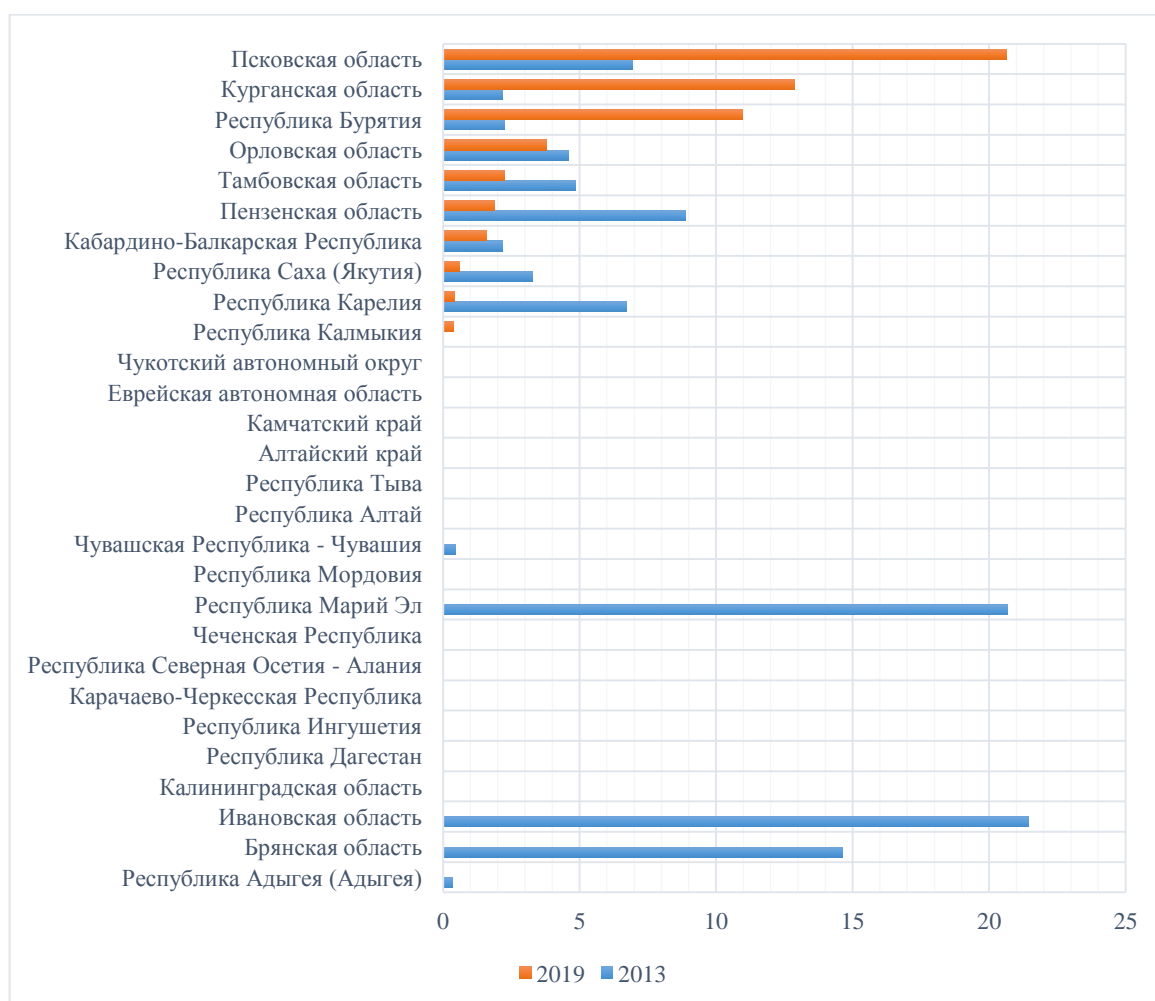


Рисунок 22 – Отношение сальдо коммерческих и бюджетных кредитов к доходам бюджета за период 2013-2019 гг., %<sup>123</sup>

<sup>123</sup> Источник: Составлено автором на основании данных официального сайта Федерального казначейства РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 25.06.2020)

По данным рисунка 22, в 10 субъектах рассматриваемой группы закредитованность росла за счет бюджетных кредитов. Для сравнения: в 2013 г. отношение сальдо бюджетных кредитов и кредитов коммерческих организаций к доходам бюджета за год больше 10% наблюдалось только в Ивановской и Брянской областях и Республике Марий Эл, а в 2014 г. — в Псковской и Пензенской областях, Чукотском автономном округе. В дальнейшем данный показатель стал уменьшаться, но в 2019 г. данный показатель вырос свыше 10% в Псковской и Курганской областях, а также Республике Бурятия. Увеличение сальдо кредитов к доходам регионального бюджета стало следствием значительного наращивания коммерческих кредитов в указанных регионах. Спрос на кредиты коммерческих банков стал повышаться по причине снижения ключевой ставки Центрального банка РФ до минимального значения за современную историю России в 7,5%.

В результате проведенного анализа доходных источников регионов-реципиентов России было выявлено несколько особенностей и тенденций, которые могут служить основой для совершенствования механизма выравнивания бюджетной обеспеченности и повышения самостоятельности дотационных и высокодотационных регионов страны.

Выявлена взаимосвязь между динамикой безвозмездных поступлений в бюджеты субъектов-реципиентов и их налоговыми доходами в уровни бюджетной системы. Общие объемы выделяемых межбюджетных трансфертов в распоряжение рассматриваемой группы бюджетов субъектов сокращались, если использовать индекс-дефлятор, что говорит о неэквивалентности бюджетной помощи и растущих потребностей в покрытии расходных обязательств в данных регионах. При этом, очевидно, не учитывался фактор изменения экономической конъюнктуры региональной среды в условиях стагнации экономики России в период 2015-2019 гг. То есть объемы трансфертов фактически сокращались на протяжении 2013-2019 гг. Исключение составили те регионы-реципиенты, в которых темпы

прироста налогов в федеральный уровень были ниже поступлений в региональный бюджет.

Динамика трансфертов и налоговых доходов имеют обратно пропорциональную зависимость, которая заключается в том, что при условии роста налоговых поступлений в федеральный бюджет и консолидированный бюджет регионального уровня происходит сокращение выделяемых межбюджетных видов финансовой помощи. Такое положение дел может привести лишь к нивелированию кратковременной региональной инициативы к потенциалу роста налоговых поступлений в бюджет субъекта страны. Указанная политика межбюджетной помощи не способствует созданию стимулов для регионов изыскивать дополнительные внутренние доходные источники, а сохранять существующее положение дотационности и финансовой зависимости. Целесообразно было бы продолжать те же темпы трансфертной поддержки дотационным регионам при условии роста их внутренних бюджетных доходов на протяжении нескольких лет. В таком случае сохраняется стимул на развитие экономической среды внутри регионального хозяйства и наращивания налогооблагаемой базы.

Далее, проанализируем влияние изменения налоговых доходов на динамику и структуру государственного долга регионов-реципиентов. В рассматриваемой группе субъектов РФ те регионы, которые показывали сокращение доходов от налогов во все уровни бюджетной системы, имели превышение государственного долга к доходной части свыше 40%. Также было выявлено, что высокодотационные бюджеты субъектов РФ имели незначительный показатель отношения государственного долга к доходам региона (от 5% до 15%). Долговая зависимость снижалась в тех субъектах страны, которые обеспечили более высокие поступления от налогов в консолидированный бюджет региона, нежели в федеральный уровень. Полученные дополнительные доходы от внутренних источников позволили им сократить объем заимствований. В таком случае для регионов-

реципиентов наращивание налогового потенциала отражается положительно на качестве управления государственным долгом.

В результатах проведенного выше исследования наблюдалась зависимость между ростом налоговых поступлений и высоким удельным весом бюджетных кредитов в структуре государственного долга региона-реципиента. При этом, если в регионе сокращались налоговые доходы, то происходил рост доли коммерческих кредитов над бюджетными, что расценивается как рискованная стратегия, так как проценты по коммерческим кредитам значительно выше бюджетных.

Проведенный комплексный анализ бюджетов регионов-реципиентов показал, что количество субъектов РФ, нуждающихся и зависящих от бюджетной финансовой помощи значительно выше, чем это установлено по официальной методике. Следовательно, мы можем сделать вывод о том, что те механизмы сокращения количества высокодотационных бюджетов и формируемая на этой основе политика межбюджетных отношений нацелена лишь на малую часть регионов, чем следовало бы. Подобное обстоятельство создает риски будущей неустойчивости бюджетной системы, поскольку не учитывает тех негативных тенденций, которые протекают на уровне трети регионов страны. Среди проанализированных бюджетов субъектов РФ выявлены те, что показывают рост налоговых доходов, и те, что характеризуются спадом внутренних доходных источников. В первом случае точечное изменение налоговой политики позволит усилить тенденции к росту поступлений. Во втором, усилят механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности для недопущения роста количества и глубины дотационности регионов-реципиентов.

Снижение объемов, изменение структуры безвозмездной финансовой помощи бюджетам субъектов-реципиентов не создает инструментов стимулирования внутренних доходных источников и наращивания налогового потенциала. Это порождает парадигму неактивности и безынициативности на уровне регионов, наращивая «иждивенческие»

настроения. Более того, по результатам проведенного анализа выявлена тенденция замены межбюджетных трансфертов отдельными видами государственных заимствований (бюджетными кредитами), что может стать причиной сокращения финансовой устойчивости бюджета субъекта и создать проблемы с покрытием данного долга на перспективу.

Таким образом, проведенные расчеты показали, что в последние годы финансовое положение регионов-реципиентов в большей степени ухудшается, что требует разработки иных механизмов осуществления бюджетного выравнивания и трансформации существующей политики в области межбюджетных отношений.

### **2.3 Корректировка оценки расходных обязательств региональных бюджетов как средство повышения эффективности выравнивающих дотаций**

Выделение и распределение выравнивающих бюджетных трансфертов осуществляется с учетом потребностей дотационных региональных бюджетов в расходных потребностях. Механизм и методика такого учета различается по странам мира в подходах и принципах. Например, Канада отличается тем, что при умеренной неравномерности регионального развития не учитывает в трансфертном выравнивании факторы, которые оказывают дифференцированное воздействие на уровень экономического развития. Также не учитывается такое влияние на отдельного гражданина – получателя государственной услуги<sup>124</sup>. Немецкий опыт характеризуется также отсутствием расчета потребностей регионов в осуществлении непокрытых расходов, но при выравнивании бюджетов-реципиентов принимается во внимание федеральные земли с низкой плотностью населения. Также следует отметить, что для более крупных городов Германии используется

---

<sup>124</sup> Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (R.S.C., 1985, c. F-8)

корректирующий коэффициент в процессе оказания трансфертной помощи<sup>125</sup>.

Разительно отличается Австралия в подходе к выравниванию бюджетной обеспеченности регионов. Методика имеет точечный механизм учета множества факторов, которые оказывают влияние на стоимость государственной услуги в расчете на одного жителя территориального образования<sup>126</sup>.

Среди исследователей проблем межбюджетного выравнивания в странах с федеративным устройством отсутствует единое мнение относительно необходимости проведения расчетной оценки расходных потребностей регионов<sup>127</sup>.

Видится очевидным, что объективная необходимость оценки условных и реальных расходных потребностей регионов-реципиентов присутствует в тех странах, которые характеризуются более высокой степенью асимметрии социально-экономического развития мезоуровня и финансово-бюджетной дифференциацией. К такому типу стран относится Россия, которая отличается высокой пространственной неравномерностью территориального развития. Множество факторов климатического, природно-ресурсного, социально-экономического характера влияет на конечную стоимость оказания одной государственной услуги<sup>128</sup>. Одним из последствий подобной поляризации выступает продолжающийся статус дотационных и высокодотационных регионов, трансфертная поддержка которых, как показано в пункте 2.2, не оказывает стимулирующего эффекта на их уровень социально-экономического развития. Соответственно, объем выделяемых и

---

<sup>125</sup>Financial relations between the Federation and Lander on the basis of constitutional financial provisions 2018. URL:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2019-03-12-financialrelations-federation-2018-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2019-03-12-financialrelations-federation-2018-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>126</sup> Thierry Madies, HannuLaurila, Fiscal equalization from theory to practice. A comparative study on Australia, Germany and Switzerland 2015. URL: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/98990/GRADU-1463487587.pdf?sequence=1>

<sup>127</sup>BoadwayR. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective// In Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C., 2007

<sup>128</sup>Климанов В.В., Коротких А. М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика //Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2016. – № 5 (33). – С. 7-15



распределяемых трансфертов не имеет должного положительного эффекта на сбалансированность бюджетной системы.

Важным аспектом является поиск фактора или коэффициента, который может служить критерием для осуществления выравнивания с учетом имеющейся дифференциации мезоуровня.

Действующая в России методика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов страны имеет два этапа оценки расходов, которые требуют покрытия<sup>129</sup>.

На первом этапе можно выделить расчет индекса бюджетных расходов (ИБР) – относительный показатель, который условно отражает объем требуемых расходов соответствующего региона страны для оказания общественной услуги на каждого гражданина в сопоставлении со средними значениями по стране.

Второй этап включает расчет фактической суммы требуемых расходов бюджета региона РФ, которая исходит из всех расходных смет соответствующего субъекта страны - «модельный бюджет». Такая практика лежит в основе современного подхода к распределению дотаций по доведению бюджетной обеспеченности регионов страны до среднего значения среди всех субъектов.

По мнению ряда исследователей, такая методика используется уже более 15 лет и имеет ряд спорных аспектов, нуждающихся в модификации<sup>130</sup>. Среди таких аспектов целесообразно выделить следующие:

1. Различие в значениях коэффициентов условных расходных потребностей от реальных объемов расходов по соответствующим видам.
2. Отсутствие соотношения по удельным видам расходов регионов страны и определенного региона при расчете корректирующих

---

<sup>129</sup>Гурвич Е.Т., Хазанов А.А. Занятость в российском бюджетном секторе: значимы социальные или экономические факторы? // Вопросы экономики. – 2016. – № 8. – С. 28-56

<sup>130</sup>Татуев А.А. Модернизация расходов региональных бюджетов // Финансы и кредит. – 2012. – № 13 (493). – С. 27-35

коэффициентов по расходам на оплату труда, услуг жилищно-коммунального хозяйства и инфляции.

Так, ИБР имеет следующий расчет:

$$\text{ИБР} = 0,55k^{3п} + 0,10k^{\text{ЖКУ}} + 0,35k^{\text{ц}}, \quad (5)$$

где  $k^{3п}$  – коэффициент, отражающий отличия по оплате труда в соответствующем регионе;

$k^{\text{ЖКУ}}$  – соответственно, коэффициент расходов по ЖКХ;

$k^{\text{ц}}$  – коэффициент учета уровня цен;

При этом числа 0,55, 0,10 и 0,35 отражают доли в расходах для оказания общественной услуги на одного жителя. Но, если провести расчеты по определению удельных весов по приведенным видам расходов исходя из фактических данных по исполнению консолидированного бюджета страны, то пропорции будут выглядеть следующим образом по итогам 2018 года: 0,31, 0,18 и 0,53. Таким образом, наблюдается несоответствие в условных расчетах и фактических значениях по видам расходов бюджета субъекта страны. Если такое расхождение ретранслировать на сравнение с другими регионами страны, то выравнивание дотациями имеет неполноценность. Так, большое влияние оказывает численность населения региона и его плотность, периодизация продовольственного обеспечения (в районах Севера) и логистическая составляющая территориального образования.

Таким образом, для северных регионов коэффициенты стоимости ЖКУ и уровня цен оказываются завышенными относительно коэффициента дифференциации заработной платы (либо последний занижен относительно первых двух).

3. Не подлежат учету структурные особенности населения территориального образования при расчете расходных потребностей для оказания общественной услуги.

Методика вычисления корректирующих коэффициентов (дифференциации) оплаты труда и стоимости услуг ЖКХ не включает признаки структуры потребителей государственных услуг. Исключение

составляет только расчет коэффициента по ценам, который имеет вес 0,35 и учитывает категорию населения региона младше 17 лет и лиц пенсионного возраста. Однако здесь видится алгоритмическая ошибка, которая выражена в следующих аспектах:

1. Структурные особенности населения региона сказываются на всем показателе расходов, а не на его отдельном весе в 0,35;

2. Расходные потребности, их объем и структура различны для категории населения до 17 лет и старше трудоспособного возраста. Не целесообразно объединять данные типы в одну группу потребителей общественных услуг при расчете объема расходов;

3. Регионы России имеют различную структуру населения. Так, в субъектах Северного Кавказа доля населения младше 17 лет составляет в среднем выше 30%, при показателе в Центральном федеральном округе и по стране в 15-17%. Аналогичная ситуация складывается в сегменте старшего возраста: минимальные значения в Чеченской Республике (10%) и до 30% в Тульской области;

4. Урбанизация регионов имеет также различный удельный вес: от 30% в Сибирском федеральном округе до 90-100% Санкт-Петербурге и Москве;

5. Дифференциация субъектов страны по доле занятого населения: от 30% в Тыве до 75% в Ямало-Ненецком автономной округе;

6. Различия по уровню доходов разных категорий населения по регионам страны. В данном случае асимметрия прослеживается по удельному весу граждан, находящихся за чертой бедности. Так, в том же Ямало-Ненецком автономном округе доля такого населения составляет ниже 7%, при показателе свыше 30% в Республике Тыва.

Таким образом, по структурным особенностям населения-потребителей общественных услуг в региональном разрезе России прослеживается дифференциация от 2-х до 5-кратного размера. Данное обстоятельство создает размытость получаемых результатов при расчете индекса бюджетных

расходов, так как не учитываются многие факторы в потребителях общественных услуг, что влияет на диспропорцию в осуществлении дотационного выравнивания. Определенные регионы получают недостаточно средств, в силу не учета представленных аспектов их населения.

4. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности не включает в свой алгоритм эффект масштаба. Данный показатель позволяет корректировать объем планируемых расходных потребностей в зависимости от динамики количества государственных служащих регионов страны<sup>131</sup>. Возможность и механизм внедрения данной величины в дотационное выравнивание будет рассмотрена в 3 главе.

5. Для осуществления бюджетного выравнивания регионов, в России на очередной финансовый год проводится индексация объема средств Фонда финансовой поддержки регионов. Это значит, что формирование средств, подлежащих выравниванию, определяется не исходя из реальной потребности, а с учетом роста индекса цен. С другой стороны, важно учитывать такой фактор как рост населения страны, который также разнится по мезоуровню. Во многих регионах России наблюдается естественная убыль населения, однако в субъектах Северного Кавказа и части Сибири прослеживается рост рождаемости. Подобные обстоятельства требуют отдельного учета, поскольку с ростом населения возрастает потребность в дополнительном увеличении расходов по оказанию общественных услуг.

6. Алгоритм определения коэффициента дифференциации размера оплаты труда по регионам не учитывает фактической заработной платы в данном региональном хозяйстве, поскольку он предполагает учет территориальных надбавок в регионах, но не учитывает те регионы, где отсутствуют подобные стимулирующие выплаты.

---

<sup>131</sup> Дерюгин А.Н., Прока К. А. Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций / Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 4 (38). – С. 98-112; Гурвич Е.Т., Хазанов А.А. Занятость в российском бюджетном секторе: значимы социальные или экономические факторы? // Вопросы экономики. – 2016. – № 8. – С. 28-56

Также прослеживается региональная разница в показателе отношения средней номинальной зарплаты на работника по стране. Например, между самой большой оплатой труда в Москве и самой низкой в Ингушетии различие имеет трехкратное значение, при этом в расчетной величине индекса бюджетных расходов соотношение между коэффициентами дифференциации размера оплаты труда составило менее 1 за 2019 год.

7. Коэффициент транспортной доступности, который применяется для расчета ИБР и корректирует стоимость доведения общественной услуги с учетом количества сельских населенных пунктов без доступа к транспортным путям, не имеет поправки на долю сельского населения, что значительно размывает результаты по регионам страны<sup>132</sup>.

Формула, по которой определяется коэффициент транспортной доступности ( $K_j^{ТД}$ ) имеет следующий вид:

$$K_j^{ТД} = (3 - 2 \times Z_j / Z_{ср}) \times (1 + СНП_j / СНП_{ср}) \times H_j^{отд}, \quad (6)$$

где  $Z_j$  и  $Z_{ср}$  – соответственно плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в  $j$ -м субъекте РФ и в среднем по РФ<sup>133</sup>;

$СНП_j$  и  $СНП_{ср}$  – соответственно доля сельских населенных пунктов в  $j$ -м субъекте РФ и в среднем по РФ, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом;

$H_j^{отд}$  – удельный вес населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения  $j$ -го субъекта РФ<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. от 31.12.2018)

<sup>133</sup> Для субъектов РФ, в которых плотность транспортных путей постоянного действия выше аналогичного показателя в среднем по РФ, отношение  $Z_j / Z_{ср}$  принимается равным 1

<sup>134</sup> Для определения удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в горных районах, применяется коэффициент затрат 0,5, а для определения удельного веса населения субъекта РФ, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, - 1,2.

Особенности использования данного коэффициента, что определяет необходимость его модификации, прослеживается в расчетах по регионам России на 2020 год (табл. 8).

Таблица 8 – Расчеты коэффициента транспортной доступности в рамках выравнивающих дотаций по выборке регионов России на 2020 год<sup>135</sup>

Регион	Значения коэффициента, $K_j^{TD}$	$1 + K_j^{TD}$
Белгородская область	0,00	1
Брянская область	0,00	1
Владимирская область	0,00	1
...		
Республика Бурятия	0,40	1,4
Томская область	0,43	1,43
Республика Алтай	0,84	1,84
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,56	2,56
Республика Саха (Якутия)	3,2	4,2
Магаданская область	3,6	4,6
Ненецкий автономный округ	3,53	4,53
Камчатский край	3,77	4,77
Чукотский автономный округ	13,3	14,3

Результаты коэффициентов транспортной доступности по рассмотренным регионам России в таблице 8 имеют значительную вариацию: от 0 до 13,3. Высокие показатели коэффициента вызваны тем, что такой регион имеет большое количество сельских населенных пунктов, которые не имеют доступа к транспортной инфраструктуре. Также этот показатель соотносится со средним значением по стране ( $1 + K_j^{TD}$ ).

Важно отметить, что в данном случае не принимается во внимание доля сельского населения, которое и выступает потребителем общественных услуг. В регионе может быть множество населенных пунктов сельской местности, часть из которых не имеет связи с транспортной сетью, но доля сельского населения при этом оказывает больший эффект на стоимость расходного обязательства.

С другой стороны, имеет смысл указать на недостоверность данного показателя, который выражается в следующем: по причине неразвитости

<sup>135</sup> Источник: составлено автором по данным Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 28.07.2020)

транспортных сетей в России, медленном обновлении дорожной инфраструктуры, ежегодно меняется количество сельских населенных пунктов, не имеющих доступа к транспортным сетям, при неизменности их количества, в общем. Примером может служить Якутия, где за 1 год количество населенных пунктов сельской местности без связи с транспортной инфраструктурой увеличилось вдвое: с 22500 до 44 800 (данные 2017 года)<sup>136</sup>.

Негативным фактором использования коэффициента транспортной доступности в существующем виде еще и в том, что региональным органам власти чаще нецелесообразно, с финансовой точки зрения, развивать транспортные сети в труднодоступных местах. В противном случае они утратят повышающий коэффициент и дотации сократятся.

8. Нормативно-правовой компонент регулирования расходных обязательств со стороны федеральных органов власти не учитывается в процессе расчета индекса бюджетных расходов регионов.

В методике расчета расходных потребностей регионов не заложены регулирующие нормы, устанавливаемые федеральным уровнем власти, стимулирующие коэффициенты, уровень безработицы<sup>137</sup>. Учитывая данные факторы, создается ситуация, при которой в регионах с депрессивным характером развития стоимость оказания бюджетной общественной услуги возрастает, что никак не учитывается при осуществлении выравнивания бюджетной обеспеченности.

9. Дублирование оценок расходных потребностей при осуществлении дотационного выравнивания. Параллельно применяются две методики: индекс бюджетных расходов и оценка расходных обязательств, которая используется в процессе формирования «модельного бюджета». Теоретически, оба подхода должны выдавать аналогичный результат,

---

<sup>136</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 №670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (в ред. от 31.12.2018).

<sup>137</sup> Дерюгин А.Н., Соколов И.А. Бюджетный маневр и централизация страховых взносов за неработающее население: варианты реализации и влияние на сбалансированность региональных бюджетов // Экономическое развитие России. – 2018. – Т. 25. – № 1. – С. 58-70

поскольку оценивается одна и та же категория – расходные потребности регионов. Формула для расчета индекса расчетных расходов выглядит следующим образом:

$$\text{ИРР}_j = (\text{РО}_j / \text{Н}_j) / (\text{РО} / \text{Н}), \quad (7)$$

где  $\text{РО}_j$  и  $\text{РО}$  – фактическая оценка объемов расходов соответствующего региона страны и общее значение по России;

$\text{Н}_j$  и  $\text{Н}$  – постоянное население региона страны и общее значение по России.

Если рассмотреть полученные результаты по расчетам двух подходов (ИБР и ИРР), то фактические отклонения составят интервал от 52% в Чукотском автономном округе до 48% в Москве. Таким образом, одна из применяемых методик является менее достоверной.

Помимо указанных выше направлений совершенствования механизма распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, важным является решение фундаментальной проблемы бюджетов с высоким уровнем дотационности – это слабая реализация налогового потенциала и низкий уровень финансовой самостоятельности, что выражается в низких объемах собираемости налогов и неналоговых доходов. С другой стороны, очевидно, что без поддержания существующей системы межбюджетного выравнивания дотационные регионы не могли бы обеспечивать текущую динамику социально-экономического развития, в частности социального сектора. Межбюджетные трансферты выступают средством защиты высокодотационных регионов от внешних шоков и экономической нестабильности.

Как показывает анализ динамики структуры и объемов доходов ВДБ, темпы роста налоговых и неналоговых доходов в постоянных ценах низкие, по сравнению с бюджетными потоками из федерального центра, особенно дотациями на выравнивание. Долговая нагрузка для такой категории регионов ниже относительно средне- и низкодотационных. Структура государственного регионального долга при этом более однородна,



основывается на бюджетных кредитах, условия, предоставления которых могут быть смягчены по сравнению с другими видами долга. Соответственно, при угрозе экономической нестабильности и кризисных явлениях устойчивость ВДБ будет всецело зависеть от динамики межбюджетных трансфертов.

## **ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ ДОТАЦИОННЫХ РЕГИОНОВ**

### **3.1 Трансформация методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов**

Финансовая помощь из федерального бюджета остается весьма актуальной для субъектов Федерации. Так, по отчетным данным, в России всего три региона-донора (в 2001 г. их было 19); государственный долг российских регионов на начало 2018 г. достиг 2,5 трлн., руб.; последние шесть лет растет общий объем дотаций (в 2017 г. он вырос на 100 млрд. руб.). При этом только 13 регионов не получают федерального финансирования.

Отметим также, что в доходной части консолидированного бюджета России в 2019 г. на федеральный уровень приходилось 48,6% (в 2006 г. - 66,7%).

В современных условиях возникает объективная необходимость введения такого механизма оказания межбюджетной помощи, который будет иметь более прозрачную и понятную основу для получателей<sup>138</sup>. Что, по сути, означает призыв к усилению роли финансового контроля, в том числе общественного.

В данном случае рассматривается механизм выделения и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов-реципиентов на предмет корректности и адекватности современным реалиям, который представлен в соответствующей Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (далее - Методика)<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»»; Малиновская О.В. Государственные и муниципальные финансы. Учебное пособие. - М.: КНОРУС 2016. – С. 241-244

<sup>139</sup> Утверждена Постановлением Правительства РФ № 670 от 22 ноября 2004 г. (в ред. от 31 декабря 2017 г.)

Важно отметить, что содержание Методики и ее инструменты в научной литературе не подвергаются критике. Но кажется объективным изучить сам механизм ее реализации на практике в рамках логической последовательности действий и качественных признаков, которые ложатся в основу получения межбюджетных трансфертов бюджетами субъектов РФ.

Если рассмотреть содержательную часть Методики, представленную в Бюджетном кодексе РФ (ст. 131), то она будет иметь следующие позиции:

1. Основой формирования и выделения средств на дотирование регионов-реципиентов выступает формирование объема дотаций для финансовой поддержки регионов РФ;

2. Изменение объема дотаций на предстоящий финансовый год осуществляется путем индексирования на уровень годовой инфляции;

3. Механизм выделения и распределения объема дотаций основывается на предельном, установленном значении индекса расчетной бюджетной обеспеченности. Все регионы, чьи индексы будут иметь результаты ниже установленной величины, попадают под дотирование;

4. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации с учетом дотаций не может превышать уровня расчетной бюджетной обеспеченности другого субъекта Федерации с учетом дотаций, который до распределения дотаций имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

5. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Федерации и аналогичным показателем, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Федерации - с учетом структуры населения и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

6. В составе дотаций из общего объема для финансирования регионов могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Объем таких дотаций не может превышать 10% их общего объема.

Из рассмотренных положений Методики следует обратить внимание на пункт 5, в котором достаточно запутанная формулировка. Первая часть, касающаяся отношения налоговых доходов на одного жителя региона ясна, однако сомнительным кажется вторая часть пункта, которая призывает соотносить полученный результат со средними значениями данного показателя по всем регионам России. Учитывая высокую степень региональной поляризации страны, разницу в социально-экономическом и бюджетно-налоговом аспектах, использовать соотношение к среднему значению видится некорректным. Более адекватным являлось бы соотношение, либо к самым высоким показателям регионов, либо к самым низким.

С другой стороны, объективно сопоставлять планируемые налоговые доходы на душу населения региона к стоимости оказания бюджетной услуги к общему уровню мезоуровня. Данный подход будет именоваться модифицированным уровнем бюджетной обеспеченности региона РФ. Указанная выше Методика предлагает определять расчетную бюджетную обеспеченность региона страны по следующей формуле:

$$BO_j = \text{ИНП}_j / \text{ИБР}_j, \quad (8)$$

где:  $BO_j$  – расчетная бюджетная обеспеченность региона страны до дотирования;

$j$  – соответствующий регион страны  $j=1, \dots, J$ ;

$\text{ИНП}_j$  – индекс налогового потенциала соответствующего региона  $j$ ;

$\text{ИБР}_j$  - индекс бюджетных расходов соответствующего региона  $j$ .

В Методике указывается, что индекс налоговых доходов выступает условным относительным показателем планируемых налоговых поступлений

в региональный бюджет в сопоставлении со среднероссийским значением на одного жителя (или в абсолютном выражении). В свою очередь индекс бюджетных расходов выступает таким же условным относительным показателем ожидаемых расходов регионального бюджета при оказании одинакового объема бюджетных услуг на одного жителя.

В данной трактовке видится некорректность. Во-первых, при раскрытии содержания индекса налоговых доходов в скобки взято дополнение «или в абсолютном выражении», которого нет при раскрытии индекса бюджетных расходов. Выходит, что сумму можно делить на относительное значение, что не является верным. Во-вторых, сама формулировка абсолютного выражения не корректна, так как подобная величина не будет средней, что выходит из формулы.

Индексы налогового потенциала и бюджетных расходов рассчитываются по формулам:

$$\text{ИНП}_j = (\text{НП}_j / \text{Н}_j) / (\sum_{j=1}^J \text{НП}_j / \sum_{j=1}^J \text{Н}_j), \quad (9)$$

$$\text{ИБР}_j = 0,55 \times K_j^{\text{зп}} + 0,1 \times K_j^{\text{жкку}} + 0,35 \times K_j^{\text{ц}}$$

где:  $\text{НП}_j$  - налоговый потенциал субъекта Федерации, равный сумме прогнозов поступления доходов по разным видам налогов (рассчитываются по отдельным методикам);

$\text{Н}_j$  - численность постоянного населения на конец отчетного года;

$K^{\text{зп}}$ ,  $K^{\text{жкку}}$  и  $K^{\text{ц}}$  – коэффициенты дифференциации заработной платы, стоимости жилищно-коммунальных услуг, уровня цен в субъекте Федерации (рассчитываются по отдельным методикам).

Общий объем дотаций  $\sum D_j$ , где  $D_j$  — дотация j-му субъекту Федерации, определяется в Методике исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта БО, в качестве которого принимается среднее арифметическое суммы показателей БО<sub>j</sub> по субъектам Федерации, не входящим в число 10 субъектов, имеющих

самое высокое значение  $BO_j$ , и 10 субъектов, имеющих самое низкое значение  $BO_j$ .

Верно предположение – показатели регионов страны  $j$  выстроены по возрастанию бюджетной обеспеченности, тогда:

$$BO_{j+1} \geq BO_j, j=1, \dots, J, \quad (10)$$

в таком случае целесообразна формула:

$$BO_{\min} = \sum_{j=1}^{J-10} BO_j / (J - 20). \quad (11)$$

Методика прописывает порядок выделения дотаций тем регионам, которые имеют следующее неравенство  $BO_{\min} - BO_j = \Delta_j > 0$ .

В таком случае нарушается пункт 2 Методики, по которому общий объем дотаций  $V_{\text{фпп}}$  на плановый финансовый год определяется без учета минимального значения бюджетной обеспеченности. Тогда справедлива формула:

$$V_{\text{фпп}} \neq \sum_{j=1}^J D_j \quad (12)$$

Учитывая данное обстоятельство, при условии, что размер общий объем дотаций будет ниже требуемого объема дотаций на выравнивание, то минимальная бюджетная обеспеченность как установленная норма становится невозможной (недостижимой). Таким образом, изначально такой подход не корректен.

Следующим вопросом, требующим внимания, является расчет бюджетной обеспеченности региона РФ, где при определении которого используются средние значения налогового потенциала и бюджетных расходов субъектов РФ. Применение средних величин в условиях высокой пространственной региональной экономической неравномерности значительно размывает реальную картину по расчетной бюджетной обеспеченности региона страны. Если исключить средние значения из формулы (8), то результаты покажут более низкие показатели расчетной бюджетной обеспеченности региона.

Представленные результаты исследований свидетельствуют о наличии в Методике неучтенные факторы, влияющие непосредственно на окончательные результаты при расчете объемов выделяемых денежных средств под дотирование при расчете бюджетной обеспеченности региона страны. При этом в процессе исследования сложилось представление, что в целях сглаживания выявленных обстоятельств, процесс дотационного выравнивания разложен на 2 этапа, с другой стороны, содержание пункта 6 Методики также введено для нивелирования некорректности расчета бюджетной обеспеченности региона.

Рассмотрим два этапа выравнивания бюджетной обеспеченности. Первый этап заключается в том, что дотирование проводится в отношении регионов, чья расчетная бюджетная обеспеченность оказалась ниже установленного минимального значения:

$$T1 = П \times Д1 \quad (13)$$

П – значение, равное 85%, отражающее величину, необходимую для снижения разницы между уровнем расчетной бюджетной обеспеченности соответствующего региона и установленным значением;

Д1 – сумма дотаций, которая позволит повысить расчетную бюджетную обеспеченность соответствующего региона  $j$  до установленного минимального значения для первичного выравнивания (если Д1 выше 0).

Необходимую сумму дотаций Д1 при этом рассчитывают следующим образом:

$$Д1_j = A \times (K1 - БО_j) \times ИБР_j \times Н_j \quad (14)$$

где:

А – средняя величина налоговых поступлений региона страны на одного жителя, которая определяется в проекте федерального закона о федеральном бюджете на плановый финансовый год;

К/ – величина, равная 60%, необходимая для первичного выравнивания бюджетной обеспеченности соответствующего региона страны.

Второй этап включает мероприятия по распределению дотаций между регионами, расчетная бюджетная обеспеченность которых ниже второго установленного минимального значения расчетной бюджетной обеспеченности:

$$T2_j = (V_{\text{ффп}} - \sum_{j=1}^J T1_j) \times D2_j / \sum_{j=1}^J D2_j \quad (15)$$

$$D2_j = A \times [K_2 - T1_j / \text{ИБР}_j \times H_j \times A] \times \text{ИБР}_j \times H_j$$

где:

$T2_j$  – сумма дотаций, которая подлежит финансированию соответствующему региону, если  $D2_j$  выше 0;

$K_2$  – величина равная 100%, выполняющая роль установленного минимального значения расчетной бюджетной обеспеченности.

уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100% - 1 в формуле (15).

В результате необходимый объем дотаций, подлежащий выравниванию равен:

$$D_j = T1_j + T2_j \quad (16)$$

Рассмотренная Методика в своем механизме имеет ряд неточностей и процедурных ошибок. В чем заключается необходимость проводить выравнивание бюджетной обеспеченности в 2 этапа, а не большее или меньшее количество раз? Непонятно наличие двух величин: при первичном выравнивании 60%, а в формуле (13) появляется дополнительная величина 85%. Из формулы (14) не дается алгоритма расчета средних налоговых планируемых поступлений ( $A$ ) в соответствующий регион, так как это не индекс налогового потенциала, и он должен иметь абсолютное значение.

Также размыта формулировка средних величин, которые являются средними относительно всех регионов страны или тех, что определяются в формуле (12).



В подобных условиях некорректности Методики и неточности процедур при проведении выравнивания кажется очевидным провести трансформацию механизма бюджетного выравнивания.

В пункте 6 указано, что не вся сумма общий объем дотаций будет распределена:

$$V_{\text{фпп}} = 0,9 * V_{\text{фпп}} \quad (17)$$

Используем показатель МБО<sub>j</sub> (модифицированная бюджетная обеспеченность), как альтернативу уровню расчетной бюджетной обеспеченности Методики, и приведем формулу для ее расчета:

$$\text{МБО}_j = \text{НП}_j / \text{БР}_j \quad (18)$$

где:

БР<sub>j</sub> – объем предстоящих расходов регионального бюджета j по оказанию сопоставимых бюджетных услуг всем жителям субъекта РФ. Рассчитывается как аналог индекса бюджетных расходов, который умножается на численность населения региона j и среднее значение данного индекса по всем регионам страны.

Таким образом, МБО<sub>j</sub> выступает некоторой условной «рентабельностью» в рамках бюджетного выравнивания.

В таком случае величиной прибыли выступит значение ρ:

$$\rho = \text{НП}_j - \text{БР}_j \quad (19)$$

В предположении, что индексы субъектов Федерации j подобно (19) упорядочены по возрастанию значений МБО<sub>j</sub>:

$$\text{МБО}_{j+1} \geq \text{МБО}_j, j = 1, \dots, (J-1), \quad (20)$$

условие, записанное в позиции 4, формализуется следующим образом:

$$\text{МБО}_{j+1}^+ \geq \text{МБО}_j^+, j = 1, \dots, (J-1), \quad (21)$$

Ее решение находится непосредственно:

где:

МБО<sub>j</sub><sup>+</sup> - значение, которые имеет вид после дотирования регионов в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности по модифицированной методике:

$$\text{МБО}_j^+ = (\text{НП}_j + D_j) / \text{БР}_j \quad (22)$$

В данном случае видится два направления дальнейшей трансформации Методики:

1. Полноценно определить необходимый объем дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности в отношении субъектов, для которых выполняется неравенство:  $\text{МБО}_j < 1$ ;
2. Разработать рациональный способ распределения установленного объема дотаций для выравнивания – располагаемый объем дотаций  $V^d$ .

Объем дотаций для финансовой поддержки регионов формируется, согласно позиции 2, с помощью прогнозного индекса потребительских цен в предстоящем году. Таким образом, объем средств определяется, не исходя из реальной потребности регионов в дотациях, учитывая их бюджетную необеспеченность, а путем применения индекса цен. Такой подход может исказить существующую картину бюджетной неустойчивости регионов, что в свою очередь приводит к недостаточному выравниванию дотационных бюджетов территорий. Целесообразно исходить из существующего запроса субъектов на распределяемый объем дотаций, чтобы существовало равенство двух составляющих выравнивания. Если размер дотаций в общем объеме будет формироваться из требуемой величины недостатка средств для сбалансированности региональных бюджетов, то это исключит ситуации недополучения определенной категорией регионов трансфертов.

В первом направлении определение необходимого объема требуемых дотаций видится в следующей формуле:

$$\sum_{j=1}^J D_j = \sum_{j=1}^J \rho_j \quad (23)$$

где:

$J$  – это индекс субъекта, имеющего наибольший недостаток в дотациях на выравнивание, который имеет неравенство  $\rho < 0$ .

Таким образом, в предлагаемой методике нахождение необходимого объема дотаций на выравнивание, основывается не на среднем уровне бюджетной обеспеченности, как показано в (8) формуле, что принимается за

минимальное значение, а на минимальном уровне равно 1. В таком случае за 1 принимается равенство налоговых доходов и объема расходных обязательств. Объем получаемых доходов будет равен бюджетным расходам, как того требует принцип сбалансированности бюджета субъекта.

Второе направление подразумевает обеспечение рационального распределения располагаемой суммы дотаций на выравнивание. В данном случае предполагается 3 варианта:

— Равенство  $\rho$  по всем регионам и  $V^d$ :

$$\sum_{j=1}^J \rho_j = V^d \quad (24)$$

— Неравенство  $\rho$  по всем регионам и  $V^d$ , где  $\rho$  меньше располагаемого объема дотаций:

$$\sum_{j=1}^J \rho_j < V^d \quad (25)$$

В подобном случае возникает необходимость сокращения располагаемого объема дотаций до требуемого уровня недостающих средств.

— Объективная ситуация для бюджетной практики:

$$\sum_{j=1}^J \rho_j > V^d \quad (26)$$

В таком случае для более эффективного распределения дотаций на выравнивание целесообразно использовать поправочный коэффициент каждого региона. При этом достижение максимального средневзвешенного объема дотаций осуществляется следующим образом:

$$\max \sum_{j=1}^J \alpha_j D_j \quad (27)$$

где  $\alpha_j$  – поправочный коэффициент в долях по каждому региону.

$$\alpha_j = H_j / \sum_{j=1}^J H_j \quad (28)$$

Роль поправочного коэффициента заключается в незначительном нивелировании дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, где за основу взят показатель постоянной численности населения в регионе. В данном случае за такой показатель может быть взят иной дифференцирующий критерий, например, величина добавочной стоимости в регионе. Поскольку расчет бюджетной

обеспеченности приводится к усредненному значению, то это размывает реальное положение бюджетной сбалансированности и не позволяет оценить существующую нехватку средств для доведения бюджетной обеспеченности субъекта до 1.

Поправочный коэффициент в виде постоянной численности населения региона позволит бюджету получать больший объем дотаций, при большем значении по отношению к сопредельным регионам. Здесь важно отметить возможность по дальнейшему развитию предлагаемых мер в виде внесения в Методику показателя учета эффекта масштаба, что будет рассмотрено в следующем пункте исследования.

В 2019 году регионы с самым низким показателем бюджетной обеспеченности относятся к группе субъектов с высоким уровнем дотационности. При этом у 12 регионов отсутствует необходимость в привлечении дотаций. Еще у четырех регионов индекс бюджетной обеспеченности равен 1, что говорит о равенстве индексов налогового потенциала и бюджетных расходов. Для проведения выравнивания рассчитан минимальный уровень бюджетной обеспеченности как средневзвешенный показатель среди регионов - 0,632, за исключением 10 регионов с самым низким значением и 10 с самым высоким. Хотя при такой выборке нарушается рациональность расчета, поскольку не все переменные учтены.

После определения минимального уровня осуществляется выравнивание в два этапа и доводится сбалансированность до следующих минимальных значений на каждом последующем этапе выравнивания.

Процесс выравнивания бюджетной обеспеченности регионов ставит своей целью доведение бюджетов субъектов до сбалансированности, чего не достигается в представленной Методике, поскольку равенство расчетной бюджетной обеспеченности единице или ее превышение, не распространено в итоге для большинства региональных бюджетов.

Использование в качестве минимального уровня бюджетной обеспеченности единицы для каждого несбалансированного субъекта, вместо

расчета минимальной средневзвешенной в условиях высокой дифференциации регионов, позволит эффективней планировать общий объем дотаций полней обеспечивать выравнивание. С другой стороны, расчет бюджетной обеспеченности целесообразно проводить с использованием модифицированной методики, представленной выше, с поправкой на учет населения в индексе бюджетных расходов. Также при осуществлении распределения дотаций на выравнивание важно соблюсти дифференциацию регионов по численности постоянного населения, что не учитывает существующая Методика.

Асимметрия регионов России по различным показателям достаточно высокая, что требует учета в части определения расчетных объемов расходных обязательств, при вычислении индекса бюджетных расходов. В данном направлении предлагаются следующие поправки в методику расчета индекса бюджетных расходов, которые призваны учесть дифференцированные особенности регионов:

— выделение в отдельную группу полномочий расходов, связанных с предоставлением государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера, в соответствии с Законом Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-1 и статьей 325 Трудового кодекса Российской Федерации с «нормированием» указанных расходов исходя из численности граждан, которым предоставлены такие гарантии, и средней стоимости проезда;

— выделение отдельных подгрупп в группе полномочий в сфере транспортного обслуживания, в зависимости от вида транспортных перевозок с возможностью применения различных подходов к их «нормированию» (например: пригородные железнодорожные перевозки, городской транспорт, метрополитен, авиаперевозки);

— выделение в составе группы полномочий по социальному обслуживанию отдельных подгрупп, связанных с предоставлением разных видов мер социальной поддержки граждан (например: по категорийному

принципу, по принципу малообеспеченности, региональных доплат к пенсии);

— выделение в составе группы полномочий по «Здравоохранению» полномочий, не связанных с обеспечением территориальных программ оказания бесплатной медицинской помощи населению;

— дополнение группы полномочий по обслуживанию государственного долга субъектов Российской Федерации полномочиями, связанными с обслуживанием муниципального долга;

— перегруппировка отдельных видов полномочий (например: из группы (14) «Иные сферы деятельности, предусмотренные статьей 26(3) Законом №184-ФЗ» в группы конкретной отраслевой направленности (например «Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству» - в группу полномочий «Социальная поддержка населения», организация отдыха детей – в группу полномочий «Образование» и т.д.);

— возможность учета в группе полномочий «Образование» малокомплектности общеобразовательных организаций, расположенных в сельской и городской местности;

— изменение порядка определения коэффициентов заселения территории и транспортной обеспеченности, позволяющих более точно отразить удорожающие факторы, связанные не только с наличием мелких населенных пунктов на территории региона, но и их удаленность друг от друга.

Приведенные региональные особенности позволят нивелировать расчетные искажения при определении уровня бюджетной обеспеченности субъектов, что даст более точные результаты для проведения выравнивания.

Если рассматривать налоговый потенциал, который используется в числителе для расчета бюджетной обеспеченности, то целесообразно изменить порядок расчета переменных: налогов в составе налогового потенциала. Для налога на прибыль и налога на имущество организаций следует исключить в расчете потенциала по данным налогам льготы, которые

предоставляются органами власти региона в целях привлечения инвестиций. По налогу на имущество также важно учитывать изменение ставок по линейным объектам (ст.380 п. 3 Налогового кодекса РФ). При определении налогового потенциала по акцизам на крепкую алкогольную продукцию, учитывать объемов розничных продаж крепкой алкогольной продукции, отраженных в ЕГАИС.

Если рассматривать налоговые льготы, которые включены в расчет налогового потенциала, то следует исключить следующие:

— льготы, признанные эффективными в соответствии с методикой оценки эффективности налоговых льгот субъектов Российской Федерации;

— льготы, предоставляемые налогоплательщикам в целях реализации инвестиционных проектов, создания (модернизации) рабочих мест, а также поддержки организаций, оказывающих социальные услуги населению (поручение Президента РФ от 07.10.2017 № Пр-2048);

— льготы, устанавливаемые для налогоплательщиков, осуществляющих инвестирование в приобретение, реконструкцию и модернизацию основных средств (статья 286.1 НКРФ, № ДМ-П13-22пр от 27.04.17).

Целесообразно исключить из расчета налогового потенциала по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц ограничения на превышение темпов роста данных налогов средними значениями по Российской Федерации.

Основная проблема в действующем механизме бюджетного выравнивания это искажение реальной картины уровня сбалансированности региональных дотационных и высокодотационных бюджетов. Расчет уровня бюджетной обеспеченности не учитывает ряд переменных, критериев, дифференцирующих особенности мезоуровня, что не позволяет объективно и эффективно осуществлять выравнивание. В результате допущения расчетных искажений, одни регионы получают больший объем дотаций, чем существует объективная необходимость, другие продолжают испытывать нехватку

требуемого объема средств для сбалансированности бюджетов регионов. Доведение расчетной бюджетной обеспеченности до средневзвешенного уровня среди регионов с огромной дифференциацией является малоэффективным инструментом.

Таким образом, использование предлагаемых трансформаций в методике выравнивания бюджетной обеспеченности выступает объективной необходимостью для доведения дотационных бюджетов до максимально возможного уровня сбалансированности и обеспеченности.

### **3.2 Совершенствование механизма дотационного выравнивания с использованием эффекта масштаба**

Основной проблемой в методике расчёта бюджетной обеспеченности региональных бюджетов в целях выравнивания остается адекватная оценка дифференциации расходных обязательств мезоуровня в расчете душу населения. Решение данной проблемы требует учета различных факторов, которые позволяют соизмерять стоимость бюджетной услуги для различных регионов на одного жителя. С другой стороны, важно результативно оценить влияние подобных факторов на стоимость услуги. При этом необходимо соблюсти баланс интересов при оценивании, как со стороны региональной бюджетной политики, так и со стороны федерального центра.

Сложность подходов к данной проблематике приводит к тому, что представители экспертного сообщества из сферы межбюджетных отношений рекомендуют вовсе не учитывать оценку бюджетных расходов, используя подушевой налоговый потенциал для проведения выравнивания<sup>140</sup>.

При этом в странах с федеративным устройством (Германия<sup>141</sup>, Канада<sup>142</sup>) различия в расходных обязательствах играют важную роль в

---

<sup>140</sup>Boadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank, 2007. P. 575.

<sup>141</sup>Vandernoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity / Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>



распределении межбюджетных трансфертов и проведении бюджетной, фискальной политик. В частности, опыт Канады интересен тем, что территориальные образования на севере страны, обладая особенностями не свойственными для прочих публично-правовых образований, получают бюджетные трансферты по иной методике. Подобные различия объясняются наличием разных условий развития таких регионов.

Немецкая практика бюджетного выравнивания основывается на принципе постоянной численности населения территориального образования и ее площади, что позволяет регионам с большим населением получать дополнительное финансирование.

Практика России в этом смысле намного сложнее, что выражается в большей дифференциации регионов по своему социально-экономическому развитию, их повышенной асимметрии и значительным количеством.

Открытым вопросом остается одновременное решение двух задач: с одной стороны, важно уменьшить уровень дифференциации бюджетов субъектов по их обеспеченности<sup>143</sup>, а с другой стороны разработать такой механизм стимулирования внутреннего регионального развития, что позволит наращивать налоговый потенциал<sup>144</sup>. Исходя из этого, методика выравнивания бюджетной обеспеченности систематически подвергается изменениям и трансформациям.

Недостаточно раскрытым является потенциал использования переменной эффекта масштаба при проведении выравнивания, что может служить прозрачным и объективным поправочным коэффициентом, сглаживающим величину дифференциации мезоуровня. В экономике эффектом масштаба определяется процесс экономии в производстве, когда

---

<sup>142</sup> Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories / Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.

<sup>143</sup> Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 1. – С. 9–21

<sup>144</sup> Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. – 2016. – № 6. – С. 170–191

долгосрочный рост выпуска продукции сопровождается сокращением средних издержек производства<sup>145</sup>.

Если применять данный термин в бюджетной политике по управлению расходами, то под эффектом масштаба следует подразумевать два аспекта. Во-первых, при росте численности постоянного населения территориального образования снижается размер удельных расходов на управление. Во-вторых, если в крупных городах инфраструктурные объекты имеют больший охват обслуживания населения, то соответственно занижены подушевые бюджетные расходы.

Российская практика расчета индекса бюджетных расходов использует эффект масштаба в распределении дотаций местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации:

$$K_j^M = \alpha + \beta/N_j \quad (29)$$

где:

$N_j$  – численность постоянного населения в муниципальном образовании;

$\alpha$  и  $\beta$  – имеющие положительные значения постоянные коэффициенты.

Формула (29) может иметь модифицированный вид при использовании в расчете средней численности населения по всем муниципальным образованиям:

$$K_j^M = \alpha + (1 - \alpha) \times N_{cp}/N_j \quad (30)$$

где:

$N_{cp}$  – среднее значение постоянной численности населения всех рассматриваемых муниципалитетов;

$\alpha$  – коэффициент в интервале 0,5-0,9.

Для более эффективного регулирования межбюджетных отношений приведенная формула выступает рекомендацией органам власти местного

---

<sup>145</sup>Макконнелл К. Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. — М.: Республика, 1992. — Т. 2. — С. 398. — 400 с.

самоуправления и субъектов Федерации<sup>146</sup>. В рамках рекомендации указывается, что формула (30) может использоваться в расчетах значений, которые учитывают дифференциацию доли расходов бюджета, в рамках этапов бюджетного процесса, разрешения вопросов налоговой политики, управления имуществом и прочих аспектов муниципального управления.

Также рассматриваемая формула применяется в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов страны с помощью выявления размеров расходов, признанных неэффективными:

$$K_j^M = 0,75 + 0,05N_{cp}/N_j \quad (31)$$

Помимо приведенных выше примеров на практике применяется еще несколько вариаций использования формулы (30) с изменением расчетных переменных: количества поселений в рассматриваемом муниципалитете, площади территориальных образований и тд<sup>147</sup>. Более сложной вариацией коэффициента масштаба является расчет, который одновременно оценивает влияние двух составляющих: численности населения и количества населенных пунктов в рассматриваемом муниципалитете.

Таким образом, при решении вопросов межбюджетных отношений, которые складываются между субъектами Федерации и муниципальными образованиями в рамках распределения выравнивающих дотаций, используется корректирующий коэффициент эффекта масштаба, хотя и не в полном объеме. Но при этом, методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов подобной корректировки не подразумевает. Как и отмечалось ранее, игнорирование дифференцированных колебаний мезоуровня при реализации бюджетной политики по регулированию межбюджетных отношений и доведению депрессивных регионов до минимальной сбалансированности не обеспечит достижения эффективного выравнивания их бюджетной обеспеченности.

---

<sup>146</sup> Письмо Минфина России от 31 декабря 2014 г. № 06-04-11/01/69500 «О Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях».

<sup>147</sup> Тиникашвили Т.Ш. Практика формирования доходов местного бюджета // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2019. – № 4. – С. 144-149

Конечно, в этой связи, остается открытым вопрос наличия эффекта масштаба и его целесообразности при выравнивании бюджетов регионов. Для решения данной проблемы необходимо определить величину взаимовлияния подушевых бюджетных расходов и постоянной численности населения рассматриваемых регионов. Однако существует несколько барьеров в объективном разрешении указанной задачи. Во-первых, как отмечалось в пункте 3.1, целью существующей Методики выравнивания не является достижение полной обеспеченности регионов с высоким и средним уровнем дотационности ( $ИБО_j=1$ ), что затрудняет прогнозирование расчетных объемов расходов. Во-вторых, для определения реального уровня расходов бюджета региона используется множество показателей, среди которых результаты дотационного выравнивания, что также создает барьеры, поскольку расчетная бюджетная обеспеченность не стремится к единице, а к ее минимальному средневзвешенному значению. В-третьих, помимо выравнивающих дотаций фактический уровень бюджетных расходов определяется с учетом иных трансфертов, субсидий и субвенций, методика распределения которых по регионам не предполагает выравнивание.

Таким образом, применение в методике выравнивания некоторого условного индекса дефлятора, без привязки к достижению БО равной единице, не позволит скорректировать выравнивание с учетом региональной дифференциации.

Другим проблемным аспектом препятствий к решению проблемы оценки взаимовлияния подушевого уровня бюджетных расходов и численности населения выступает размытость расходов, отраженных в отчете об исполнении бюджетов. Поскольку в рассматриваемом случае речь идет о расходах на управление, то становится проблематичным выявить все управленческие расходы наиболее корректным образом из бюджетной отчетности. В основном расходы на управление отражены в разделе бюджетной классификации «Общегосударственные вопросы», но при этом, данный раздел не является исчерпывающим для всех управленческих

расходов. Например, в функциональную классификацию расходов на «Здравоохранение», «Образование» и т.д. включены расходы на содержание органов государственной власти, часть которых относится к управленческой функции.

Исходя из озвученной проблематики, не учитывая величину бюджетных расходов, адекватным решением видится использование такого показателя, который выражает реальную потребность региона в денежных ресурсах, но не является финансовым. Рассматриваемая методика направлена на выявление реального объема расходов регионального бюджета управленческой функции, соответственно за основу предлагается использовать штат сотрудников в органах государственной власти региона. В связи с этим для оценки влияния эффекта масштаба на объем бюджетных расходов целесообразно выявить взаимовлияние между численностью госслужащих на каждые 10 тысяч человек соответствующего региона и постоянной численностью населения (рис. 23).

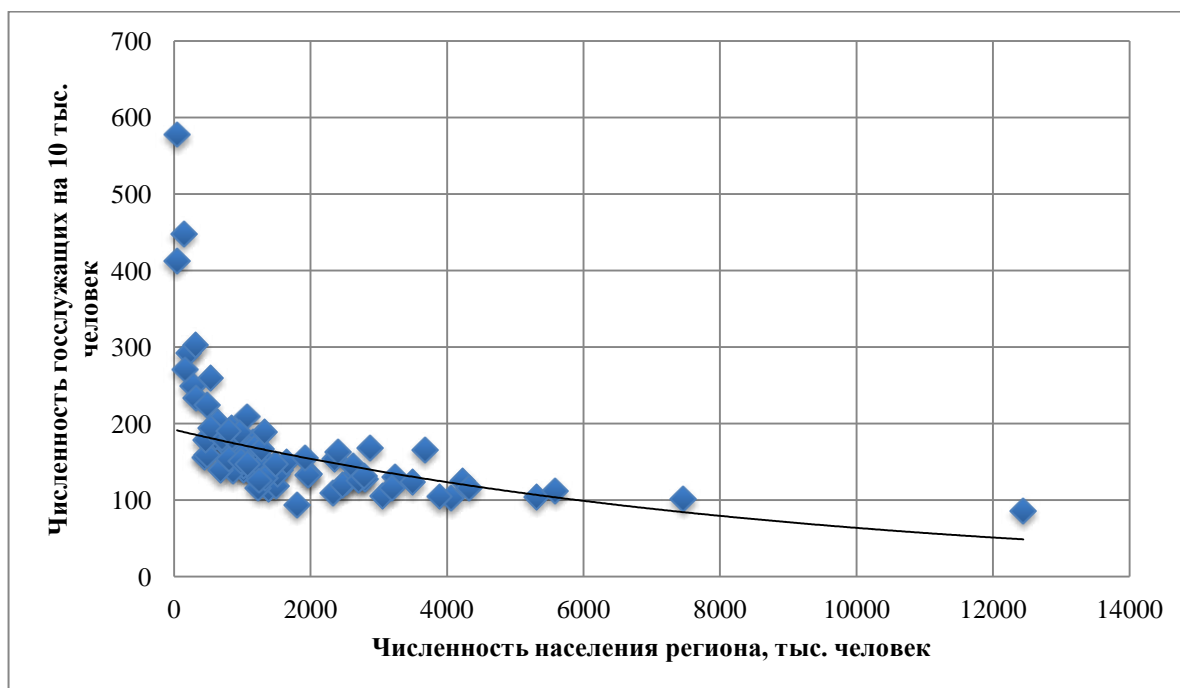


Рисунок 23 – Взаимозависимость и взаимовлияние показателей численности госслужащих на каждые 10 тысяч чел. и постоянной численности населения соответствующего региона<sup>148</sup>

<sup>148</sup> Источник: составлено и рассчитано автором по данным: Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики, 2019г.

На рисунке 23 представлены данные за период 2013-2019 гг., которые были рассчитаны по численности населения регионов России и численности госслужащих как средневзвешенные значения рассматриваемого периода. Результаты анализа отражают наличие взаимовлияния численности госслужащих и постоянной численности населения регионов. В итоге можно сказать, что в регионах с наименьшей численностью постоянного населения отношение госслужащих на 10 тыс. человек значительно выше, чем в субъектах с высоким постоянным населением. Результаты расчета показывают, что эффект масштаба играет существенную роль в рассматриваемых показателях.

Для определения коэффициента масштаба необходимо применить формулу, отражающую взаимовлияние штата госслужащих и численности населения региона:

$$P10_j = \alpha_0 N_j + \alpha_1 \quad (32)$$

где:

$P10_j$  – численность госслужащих на каждые 10 тысяч человек населения соответствующего региона.

Далее необходимо скорректировать формулу на бюджетную обеспеченность региона:

$$P10_j = \alpha_0 + \alpha_1 / N_j + \alpha_2 BO_j \quad (33)$$

Под бюджетной обеспеченностью (БО) в данном случае подразумевается не индекс бюджетной обеспеченности, а соотношение подушевых доходов консолидированного бюджета субъекта к стоимостной оценке общественного потребления ресурсов региональной экономики – стоимости необходимых ресурсов для потребления:

$$BO_j = (ДКБ_j / N_j) / (ДКБ / N) / ИРП_j \quad (34)$$

где:

ДКБ<sub>j</sub> – общий объем доходов соответствующего консолидированного бюджета субъекта;

ДКБ – доходы консолидированного бюджета субъектов России;

$N$  – численность населения России;

$ИРП_j$  – индекс расходов на потребляемые ресурсы соответствующего региона.

В качестве индекса расходных потребностей региона можно использовать скорректированный на уровень заработной платы соответствующего региона показатель – индекс бюджетных расходов. Он применяется в формуле расчета бюджетной обеспеченности при выравнивании дотаций, что указано в пункте 3.1.

Резюмируя приведенные подходы к определению формулы для коэффициента масштаба, получим следующий вид

$$K_j^M = (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 N_j) \times \sum_{j=1}^J N_j / \sum_{j=1}^J N_j (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 N_j) \quad (35)$$

Параметры  $\alpha_0$ ,  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$  могут быть определены регрессионным уравнением  $P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/N_j + \alpha_2 БО_j$  (36).

Полученные результаты  $K_j^M$  применяются в расчете бюджетной обеспеченности, а именно производится корректировка его знаменателя (индекса бюджетных расходов) на коэффициент масштаба. После чего результаты бюджетной обеспеченности дотационных регионов будут приближены к адекватным значениям, так как будут отражать эффект масштаба с учетом численности населения, ресурсных потребностей региона на обеспечение расходных обязательств и численности работников органов государственной власти.

Предлагаемые меры по включению в методику выравнивания бюджетной обеспеченности коэффициента масштаба позволят рационализировать порядок определения недостаточного объема дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности и более эффективно распределять дотируемые средства.

Таким образом, резюмируя предлагаемые направления трансформации методики выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов, можно сделать следующий комплексный вывод:

Во-первых, при расчете индекса бюджетных расходов регионов, важно корректировать итоговый результат на коэффициент масштаба, чтобы учесть все переменные, влияющие на стоимость бюджетных услуг, исходя из высокой дифференциации мезоуровня России (формула (35)).

Во-вторых, после указанной корректировки определять индекс бюджетной обеспеченности не как соотношение относительных показателей в виде индекса налогового потенциала и индекса расходов соответствующего бюджета, а как отношение в абсолютном выражении налогового потенциала по всем налогам, исключив льготы (предложения пункта 3.1) и расчетных объемов расходных обязательств бюджета, скорректированных на коэффициент масштаба. Полученный результат бюджетной обеспеченности будет аналогом «рентабельности» бюджета в виде значения менее 1.

В-третьих, дальнейшее выравнивание должно основываться на доведении значения бюджетной обеспеченности региона до 1.

В-четвертых, по всем регионам рассчитывается недостаточный объем на выравнивание обеспеченности и, исходя из полученных результатов, формируется общий объем дотаций для финансовой поддержки регионов. Объем дотаций в данном случае будет отражать реальную потребность регионов в дотируемых средствах, а не формироваться исходя из корректировки на индекс потребительских цен.

В-пятых, распределение дотаций производится в один этап, и расчетная бюджетная обеспеченность дотационных регионов доводится не до минимального средневзвешенного значения среди субъектов страны, а до 1.

Таким образом, предлагаемая модифицированная методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов позволит комплексно и адекватно оценивать реальную потребность в дополнительном финансировании для покрытия полного объема расходных обязательств и нивелирует погрешность в неэффективном распределении дотируемых средств, тем самым направив требуемый объем трансфертов в сбалансированность бюджетной системы страны.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основой функционирования общества в любом государстве является своевременное оказание спектра государственных услуг, что зависит от обеспеченности бюджета соответствующего уровня необходимым объемом финансовых ресурсов. Россия, являясь федеративным государством, формирует бюджетное устройство в трех уровнях бюджетной системы: федеральный, региональный и местный. В свою очередь каждый уровень осуществляет реализацию бюджетных расходов в соответствии с предметом своего ведения.

Региональные бюджеты Российской Федерации или бюджеты субъектов Российской Федерации выступают в качестве фондов денежных средств, которые образуются и расходуются в соответствии с бюджетно-налоговым механизмом и направляются на решение задач, выполнение функций, отнесенных к зоне ответственности субъекта Российской Федерации. Также региональные бюджеты выступают составной частью консолидированного бюджета страны и связующим звеном между федеральным и местным уровнями бюджетной системы. Степень выполнения своей основной функции по реализации расходных обязательств бюджетом субъекта РФ зависит от полноты формирования денежных доходов, накопленных средств или полученных трансфертов.

Доходы бюджета — это категория бюджетной системы, которая активно развивается и меняется под воздействием институциональной среды, экономического цикла и социально-экономических условий. Это обстоятельство приводит к множеству классификации бюджетных доходов, как на уровне общей категории, так и в рамках доходов регионального бюджета.

Источники доходов регионального бюджета складываются из нескольких составляющих. Основной акцент сделан на налоговых доходах,

которые выступают основным формируемым источником для доходной части бюджета субъекта страны. Данный вид доходов позволяет органам власти субъекта РФ более точно и долгосрочно проводить планирование и прогнозирование бюджетных расходов, и объем необходимых поступлений для их обеспечения. Однако, в последние годы для определенной категории регионов все большее значение приобретает группа безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета, что в долгосрочной перспективе приводит к «синдрому иждивенчества», лишая субъект страны мотивации к стимулированию налогооблагаемой базы и стремлению к росту экономической активности внутри региона.

При наличии множества подходов и классифицирующих признаков к группировке доходов бюджета объединяющей основой выступают принципы формирования бюджетов различных уровней бюджетной системы:

1. Стабильность доходов бюджета.
2. Достаточность.
3. Автономность доходов бюджета соответствующего уровня.
4. Оптимальность налоговых и неналоговых доходов при различных условиях внешней среды.
5. Точность расчетов доходов бюджета и их реалистичность.

Указанные принципы являются фундаментальными элементами при формировании бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Современное развитие Российской Федерации в социально-экономическом и бюджетно-налоговом аспектах сопровождается диспропорцией и пространственной неравномерностью субфедерального уровня.

Различная степень указанных факторов формирует на субфедеральном уровне определенную среду, которая влияет на характер социально-экономического развития, и, как следствие, на формирование территориальных финансов.

Регионы, которые имеют недостаточные условия для обеспечения стабильного социально-экономического развития, не формируют в необходимом объеме собственные доходы и не выполняют все возложенные на него расходные обязательства.

В сфере межбюджетных отношений в рамках указанной системы возникает типология бюджетов субфедерального уровня, классифицирующим признаком которой становится величина безвозмездных средств, необходимая для нивелирования разрыва между доходами и расходами.

Такие бюджеты становятся по своей сути дотационными, поскольку не могут выполнять принятых расходных обязательств собственным бюджетным потенциалом или не могут в полном объеме реализовать имеющийся потенциал.

Современное развитие территориальных бюджетов России сопряжено с проблемой сохранения устойчивого уровня дотационности отдельной категории депрессивных регионов. В подобных условиях возрастает необходимость исследования проблем обеспечения сбалансированности бюджетной системы путем минимизации проблемы высокой степени трансфертной зависимости бюджетов субъектов. Актуальность приобретает поиск наиболее исчерпывающего определения категории дотационных и высокодотационных бюджетов мезоуровня.

Исследование подходов к трактовке феномена дотационности и методов ее идентификации, позволили сформулировать авторскую дефиницию понятия «дотационность бюджета» - как показателя, характеризующего неустойчивое финансовое состояние территориального бюджета, неспособного обеспечить собственными налоговыми и неналоговыми доходами покрытие расходных обязательств на протяжении длительного периода времени, установленных законодательством».

Таким образом, достижение сбалансированности бюджетной системы России и качественное повышение ее финансовой устойчивости невозможно

без минимизации проблемы категории дотационности региональных бюджетов. Существующая система межбюджетных отношений и механизм выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных и высокодотационных не приводит последних к повышению их финансовой самостоятельности, а скорее закупоривает существующие проблемы с их финансовой устойчивостью. Краткосрочное выравнивание дефицита между расходными обязательствами и доходными полномочиями не способствует кардинальному улучшению бюджетно-налогового механизма в России. Приоритетом в реализации финансовой политики государства, а также процессах межбюджетных отношений выступает постепенное выведение региональных бюджетов с высокой степенью дотационности из состояния иждивенчества с целью повышения их самодостаточности, что позволит повысить уровень сбалансированности всей бюджетной системы и минимизировать системные риски финансовой неустойчивости.

В современных условиях сложилась объективная необходимость смещения удельного веса нецелевых трансфертов – дотаций в большую долю при формировании объема межбюджетных перечислений с параллельным ужесточением требований к их распределению и освоению. Дотирование должно проводиться более активно и выполнять непосредственную функцию по выравниванию бюджетной обеспеченности бюджетной системы России. При этом целевые виды бюджетной помощи необходимо изменить в пользу повышения возможностей региональных органов власти по направлениям их использования и срокам освоения.

Учитывая приведенные аспекты и особенности построения российской модели бюджетной системы и политики формирования межбюджетных отношений по выравниванию бюджетной обеспеченности, следует отметить, что ведущая роль должна отводиться безвозмездным трансфертам, механизм выделения, распределения и освоения которых требует доработки и корректировки для повышения его эффективности, точности воздействия. Сохраняется проблема выравнивания дотационных и высокодотационных

бюджетов регионов, которые не проводят стимулирующей политики по наращиванию налогооблагаемой базы и сокращению финансовой зависимости своих расходов от нецелевых бюджетных трансфертов.

По-прежнему сохраняется проблема сокращения финансовой самостоятельности бюджетов-реципиентов в силу наличия отрицательных стимулов фискальной политики, влияющих на снижение эффективности освоения межбюджетных трансфертов.

Совокупность территориальных бюджетов должна обеспечивать продолжительный и устойчивый прирост бюджетных доходов для формирования стабильной финансовой базы под обеспечение расходных потребностей государства и общества в целях выполнения его функций и задач. В этом смысле категория средне- и высокодотационных региональных бюджетов тормозит процесс наращивания доходной базы консолидированного бюджета страны, что проявляется в их особой позиции в системе межбюджетных отношений. Такое положение позволяет выделить ряд особенностей ВДБ, характеризующих их место в системе межбюджетных отношений:

- устойчиво низкая активность регионального экономического менеджмента в реализации собственного потенциала для повышения налогооблагаемой базы;

- продолжающийся недостаточный налоговый потенциал для самообеспечения;

- основной удельный вес в создании добавленной стоимости валового регионального продукта приходится на бюджетный сектор;

- обеспечение экономического роста основывается на оказываемой финансовой помощи из других уровней бюджетной системы.

Сформированная система межбюджетных отношений в современной России недостаточно эффективна в вопросе качества оказываемой финансовой помощи депрессивным дотационным регионам. В таком механизме приоритет в освоении дотаций отдается социальному блоку, чего

иногда бывает недостаточно для полноценного финансирования всех видов расходов на социальную политику. У дотационного регионального бюджета отсутствует возможность высвободить дополнительные денежные средства на стимулирование экономической активности внутри регионального хозяйства. Объем предоставляемых дотаций зависит и от расчетного индекса бюджетных расходов, который должен отражать степень дифференциации между регионами по стоимости жизни и оказания общественной услуги. На практике такой показатель за три года, с 2015 по 2019 составил диапазон от 3 до 7% у высокодотационных бюджетов, а это превышает аналогичные расчеты по другим регионам.

Условный центр смещения расходных обязательств в структуре ВДБ происходит в пользу социальных расходов, что выявляется при рассмотрении выделяемых на эти цели средств. Средний удельный вес видов социальных расходов по России составляет 65%, при показателе в ВДБ свыше 75% за последние три года. Наибольшие доли таких расходов в общей структуре бюджета наблюдаются в таких регионах как: Республика Ингушетия с показателем в 81%, Республика Тыва соответственно 80%, Республики Дагестан и Чечня имеют по 78%.

Продолжающаяся система оказания бюджетной помощи в форме дотаций сводится скорее к «латанию дыр» нежели направлению качественной трансформации существующей проблемы дотационности территориальных бюджетов. На протяжении многих лет необходимость повышения налогового потенциала ВДБ сохраняется, с другой стороны, возрастает объективная необходимость осуществлять дотационное выравнивание с более высоким уровнем контроля над освоением получаемых средств.

Совершенно очевидно, что назрела объективная необходимость изменить подход к распределению финансовой помощи в форме дотаций региональным бюджетам, особенно это касается бюджетов субъектов с высокой долей дотационности. Принимаемые изменения в бюджетном

законодательстве, касательно ужесточений условий получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, должны иметь логическое продолжение и предусматривать цель наращивания налогового потенциала ВДБ. В связи с этим целесообразно рассмотреть дальнейшие направления совершенствования условий и механизма дотирования бюджетов субъектов.

Проведенная оценка расширенной категории регионов-реципиентов показала, что количество субъектов РФ, нуждающихся и зависящих от бюджетной финансовой помощи значительно выше, чем их число по официальной методике. Это означает, что те механизмы сокращения количества высокодотационных бюджетов и формируемая на этой основе политика межбюджетных отношений нацелена лишь на малую часть регионов, чем следовало бы. Подобное обстоятельство создает риски будущей неустойчивости бюджетной системы, поскольку не учитывает тех негативных тенденций, которые протекают на уровне трети регионов страны. Среди проанализированных бюджетов субъектов РФ выявлены те, что показывают рост налоговых доходов, и те, что характеризуются спадом внутренних доходных источников. В первом случае точечное изменение налоговой политики позволит усилить тенденции к росту поступлений. Во втором, усилить механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности для недопущения роста количества и глубины дотационных регионов.

Снижение объемов, изменение структуры безвозмездной финансовой помощи бюджетам субъектов-реципиентов не создает инструментов стимулирования внутренних доходных источников и наращивания налогового потенциала. Это порождает парадигму неактивности и безынициативности на уровне регионов, наращивая «иждивенческие» настроения. Более того по данным проведенного анализа прослеживается тенденция к замене межбюджетных трансфертов отдельными видами государственных заимствований (бюджетными кредитами), что может стать причиной сокращения финансовой устойчивости бюджета субъекта и создать проблемы с покрытием данного долга на перспективу.

Таким образом, проведенные расчеты показали, что в последние годы финансовое положение регионов-реципиентов в большей степени ухудшается, что требует разработки иных механизмов осуществления бюджетного выравнивания и трансформации существующей политики в области межбюджетных отношений.

Отметим также, что в доходной части консолидированного бюджета России в 2019 г. на федеральный уровень приходилось 48,6% (в 2006 г. - 66,7%).

В современных условиях возникает объективная необходимость введения такого механизма оказания межбюджетной помощи, который будет иметь более прозрачную и понятную основу для получателей. Что, по сути, означает призыв к усилению роли финансового контроля, в том числе общественного.

Если рассмотреть содержательно саму суть действующей Методики, представленную в Бюджетном кодексе РФ (ст. 131), то она основана на следующих позициях:

1. Основой формирования и выделения средств на дотирование регионов-реципиентов выступает соответствующий объем дотаций для финансовой поддержки регионов РФ, который находится в ведении федерального бюджета;

2. Изменение объема дотаций на предстоящий финансовый год осуществляется путем индексирования на уровень годовой инфляции;

3. Механизм выделения и распределения объема дотаций основывается на предельном установленном значении индекса расчетной бюджетной обеспеченности. Все регионы, чьи индексы будут иметь результаты ниже установленной величины, попадают под дотирование;

4. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации с учетом дотаций не может превышать уровня расчетной бюджетной обеспеченности другого субъекта Федерации с учетом дотаций, который до



распределения дотаций объем имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности.

5. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Федерации определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Федерации, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Федерации - с учетом структуры населения и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

6. В составе дотаций из общего объема могут быть выделены дотации, отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Размер таких дотаций не может превышать 10% общего объема дотаций.

Если общий объем дотаций будет ниже требуемого объема дотаций на выравнивание, то минимальная бюджетная обеспеченность как установленная норма становится невозможной (недостижимой). Таким образом, изначально такой подход не корректен.

Следующим вопросом, требующим внимания и исследования, является расчет бюджетной обеспеченности региона РФ, при определении которого используются средние значения налогового потенциала и бюджетных расходов субъектов РФ. Применение средних величин в условиях высокой пространственной региональной экономической неравномерности значительно размывает реальную картину по расчетной бюджетной обеспеченности региона страны. Если исключить средние значения из формулы (8), то результаты покажут более низкие показатели расчетной бюджетной обеспеченности региона.

В подобных условиях некорректности Методики и неточности процедур при проведении выравнивания кажется очевидным провести трансформацию механизма бюджетного выравнивания.

Используем показатель  $МБО_j$  (модифицированная бюджетная обеспеченность), как альтернативу уровню расчетной бюджетной обеспеченности Методики, и приведем формулу для ее расчета:

$$МБО_j = НП_j / БР_j$$

В данном случае видится два направления дальнейшей трансформации Методики:

1. Полноценно определить необходимый объем дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности в отношении субъектов, для которых выполняется неравенство:  $МБО_j < 1$ ;

2. Разработать рациональный способ распределения установленного объема дотаций для выравнивания – располагаемый объем дотаций  $V^D$ .

Таким образом, в предлагаемой методике нахождение необходимого объема дотаций на выравнивание, основывается не на среднем уровне бюджетной обеспеченности, как показано в (11) формуле, что принимается за минимальное значение, а на минимальном уровне равном 1. В таком случае за 1 принимается равенство налоговых доходов и объема расходных обязательств. Объем получаемых доходов будет равен бюджетным расходам, как того требует принцип сбалансированности бюджета субъекта.

Роль поправочного коэффициента заключается в незначительном нивелировании дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, где за основу взят показатель постоянной численности населения в регионе. В данном случае, за такой показатель, может быть взят иной дифференцирующий критерий, например, величина добавочной стоимости в регионе. Поскольку расчет бюджетной обеспеченности приводится к усредненному значению, то это размывает реальное положение бюджетной сбалансированности и не позволяет оценить существующую нехватку средств для доведения бюджетной обеспеченности субъекта до 1.

Поправочный коэффициент в виде постоянной численности населения региона позволит бюджету получать больший объем дотаций, при большем

значении по отношению к сопредельным регионам. Здесь важно отметить возможность по дальнейшему развитию предлагаемых мер в виде внесения в Методику показателя учета эффекта масштаба.

Процесс выравнивания бюджетной обеспеченности регионов ставит своей целью доведение бюджетов субъектов до сбалансированности, чего не достигается в представленной Методике, поскольку равенство расчетной бюджетной обеспеченности единице или ее превышение, не проведено для большинства региональных бюджетов.

Асимметрия регионов России по различным показателям достаточно высокая, что требует учета в части определения расчетных объемов расходных обязательств, при вычислении индекса бюджетных расходов.

Выявленные региональные особенности позволят нивелировать расчетные искажения при определении уровня бюджетной обеспеченности субъектов, что даст более точные результаты для проведения выравнивания. Если рассматривать налоговый потенциал, который используется в числителе для расчета бюджетной обеспеченности, то целесообразно изменить порядок расчета переменных: налогов в составе налогового потенциала.

Целесообразно исключить из расчета налогового потенциала по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц ограничения на превышение темпов роста данных налогов средними значениями по Российской Федерации.

Основная проблема в действующем механизме бюджетного выравнивания это искажение реальной картины уровня сбалансированности региональных дотационных и высокодотационных бюджетов. Расчет уровня бюджетной обеспеченности не учитывает ряд переменных, критериев, дифференцирующих особенностей мезоуровня, что не позволяет объективно и эффективно осуществлять выравнивание.

Таким образом, использование предлагаемых трансформаций в методику выравнивания бюджетной обеспеченности выступает объективной

необходимостью для доведения дотационных бюджетов до максимально возможного уровня сбалансированности и обеспеченности.

Основной проблемой в методике расчёта бюджетной обеспеченности региональных бюджетов в целях выравнивания остается адекватная оценка дифференциации расходных обязательств мезоуровня в расчете душу населения.

Недостаточно раскрытым является потенциал использования переменной эффекта масштаба при проведении выравнивания, что может служить прозрачным и объективным поправочным коэффициентом, сглаживающим величину дифференциации мезоуровня.

Если применять данный термин в бюджетной политике по управлению расходами, то под эффектом масштаба следует подразумевать два аспекта. Во-первых, при росте численности постоянного населения территориального образования снижается размер удельных расходов на управление. Во-вторых, если в крупных городах инфраструктурные объекты имеют больший охват обслуживания населения, то соответственно занижены подушевые бюджетные расходы.

В качестве индекса расходных потребностей региона можно использовать скорректированный на уровень заработной платы соответствующего региона показатель – индекс бюджетных расходов. Он применяется в формуле расчета бюджетной обеспеченности при выравнивании дотаций, что указано в пункте 3.1.

Резюмируя приведенные подходы к определению формулы для коэффициента масштаба, получим следующий вид

$$K_j^M = (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j) \times \sum_{j=1}^J H_j / \sum_{j=1}^J H_j (\alpha_0 + \alpha_2 + \alpha_1 H_j)$$

Параметры  $\alpha_0$ ,  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$  могут быть определены регрессионным уравнением  $P10_j = \alpha_0 + \alpha_1/H_j + \alpha_2 BO_j$

Полученные результаты  $K_j^M$  применяются в расчете бюджетной обеспеченности, а именно производится корректировка его знаменателя (индекса бюджетных расходов) на коэффициент масштаба. После чего результаты бюджетной обеспеченности дотационных регионов будут приближены к адекватным значениям, так как будут отражать эффект масштаба с учетом численности населения, ресурсных потребностей региона на обеспечение расходных обязательств и численности работников органов государственной власти.

Таким образом, предлагаемая модифицированная методика выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных регионов позволит комплексно и адекватно оценивать реальную потребность в дополнительном финансировании для покрытия полного объема расходных обязательств и нивелирует погрешность в неэффективном распределении дотируемых средств, тем самым направив требуемый объем трансфертов в сбалансированность бюджетной системы страны.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // (с изменениями и дополнениями) СПС Консультант Плюс.
2. Заключение на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».
3. Письмо Минфина России от 31 декабря 2014 г. № 06-04-11/01/69500 «О Методических рекомендациях органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях»
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1006 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
5. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).
7. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2019 г. № 1950 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации».
8. Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2016 г. № 1472 «О внесении изменений в Правила формирования, предоставления и

распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

9. Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 г. № 1506 «О соглашениях, заключаемых Минфином России с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

10. Постановление Правительства РФ от 30.12.2018 № 1766 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

11. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11.12.2014 № 139 «Об утверждении методики расчетов трансфертов общего характера». URL: [http://economy.gov.kz/sites/default/files/pages/ob\\_utverzhdanii\\_metodiki\\_raschetov\\_transfertov\\_obshchego\\_haraktera\\_0.docx](http://economy.gov.kz/sites/default/files/pages/ob_utverzhdanii_metodiki_raschetov_transfertov_obshchego_haraktera_0.docx) (дата обращения: 20.09.2018).

12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 марта 2017 г. № 429-р «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

13. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

14. Федеральный закон от 15.08.1996 № 115-ФЗ «О бюджетной классификации в Российской Федерации».

15. Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

16. Акиндинова Н. В., Кузьминов Я. И., Ясин Е. Г. Российская экономика на повороте: доклад XXV Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества (1 – 4 апреля 2014 г., Москва). – М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. – 27 с.

17. Акинин П.В., Золотова Е.А. Актуальные проблемы финансов // Учебное пособие / Ставрополь, 2017.

18. Аликаева М.В., Асанова А.Р. Анализ динамики и структуры источников формирования доходов регионального бюджета (на материалах Кабардино-Балкарской Республики) // В сборнике: Актуальные вопросы экономики и управления в российских организациях в инновационной экономике Материалы Всероссийской заочной научно-практической конференции. – 2017. – С. 26-30.

19. Аликаева М.В., Ксанаева М.Б., Брофман М.Д. Мониторинг формирования доходной части регионального бюджета (на материалах КБР) // В сборнике: Актуальные направления и перспективы развития национальной экономики Сборник научных трудов по материалам Международной конференции. – 2018. – С. 308-317.

20. Аликаева М.В., Налчаджи Т.А., Ксанаева М.Б. Оценка уровня мобилизации налоговых доходов бюджета региона // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2014. – № 3. – С. 258-263.

21. Амирокова Б.Г., Абдуллина Л.Р. Дотации как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 4-2 (81). – С. 185-190.

22. Асабаева Х.М., Таштамиров М.Р. К вопросу о дотационности региональных бюджетов России // В сборнике: Всероссийская научно-



практическая конференция студентов, молодых ученых и аспирантов "Наука и молодежь" Чеченский государственный университет; Ответственный редактор: М.Р. Нахаев. – 2018. – С. 437-441.

23. Асадуллина А.В., Мамлеева Э.Р. Концепция формул расчета выравнивающих дотаций в России // Вестник УГУЭС. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика. – 2015. – № 2 (12). – С. 25-29.

24. Бабин Н.А. Методы оценки налогового потенциала на основе показателей формирования налоговых доходов // Вектор экономики. – 2018. – № 5 (23). – С. 37.

25. Блауг М. 100 великих экономистов после Кейнса / Пер. с англ. под ред. М. А. Сторчевого. – СПб: Экономическая школа, 2008. – 384 с.

26. Боженок С.Я. Источники государственных доходов. М.: НУ ОАОУ, 2013. 232 с.

27. Боташева А.С.Х. Методические основы определения состояния депрессивности регионов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 14. – С. 39-46.

28. Боташева А.С.Х. Стратегия социально-экономического развития региона: вывод региона из депрессивно-дотационного состояния // Экономический анализ: теория и практика. – 2012. – № 26. – С. 25-36.

29. Бутс Б., Дробышевский С., Кочеткова О. и др. Типология российских регионов // Альманах Ассоциации независимых центров экономического анализа. – 2005. – № 8.

30. Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 1. – С. 9–21.

31. Быкова А.А. К вопросу о сбалансированности бюджетов субъектов бюджетной системы Российской Федерации // Studium. – 2016. – № 4-3 (41). – С. 31.

32. Васильева Н.В. Правовое регулирование публичных доходов: монография. Иркутск: Байкальский государственный университет. – 2015. – 194 с.
33. Виньо М. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России / М. Виньо и др. // Экономическая политика. – 2006. – N 2. – С. 180 – 208.
34. Галазова С.С., Булацев А.С. Межбюджетные отношения в системе региональной экономики // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 12-1 (65). – С. 1061-1064.
35. Галеев М.О. Межбюджетные отношения в республике Татарстан // Финансовый вестник. – 2017. – №6. – С. 10—17.
36. Голованова Н. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. – 2018. – № 2. – С. 24—35.
37. Горнин Л.В. Главная задача – исходить из консервативного прогноза доходов при формировании бюджетов // Финансы. – 2016. – № 9. – С. 3-7.
38. Гурвич Е.Т., Хазанов А.А. Занятость в российском бюджетном секторе: значимы социальные или экономические факторы? // Вопросы экономики. – 2016. – № 8. – С. 28-56.
39. Гуриев С., Плеханов А., Сонин К. Экономический механизм сырьевой модели развития // Вопросы экономики. – 2010. – N 3. – С. 4 – 23.
40. Гусева О., Катайкина Н.Н. Выравнивание межбюджетных отношений в регионе // Studium. – 2014. – № 4-3 (33). – С. 14.
41. Дерюгин А.Н., Соколов И.А. Бюджетный маневр и централизация страховых взносов за неработающее население: варианты реализации и влияние на сбалансированность региональных бюджетов // Экономическое развитие России. – 2018. – Т. 25. № 1. – С. 58-70.
42. Дерюгин А. Н. Выравнивание регионов: сохраняются ли стимулы к развитию // Экономическая политика. – 2016. – № 6. – С. 170–191.

43. Дерюгин А.Н., Прока К. А. Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 4 (38). – С. 98-112.
44. Домбровский Е.А. Доходный потенциал региона и направления его максимизации// Вестник Финансового университета. – 2013. – № 2 (74). – С. 129-139.
45. Ермаков В.В. Применение обусловленных межбюджетных трансфертов для выравнивания уровня жизни населения // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – Т. 10. – № 1. – С. 151-162.
46. Ермаков В.В. Участие межбюджетных трансфертов (дотаций) в выравнивании межрегиональных диспропорций // Микроэкономика. 2016. № 4. С. 33-47.
47. Ерошкина Л. А. Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации: дисс... канд. экон. наук. Волгоград: ГОУ ВПО "Волгоградский государственный университет", 2008. – 224 с.
48. Жидкова Е.Ю. Бюджетная система Российской Федерации: учебное пособие / Е.Ю. Жидкова, Н.В. Видеркер. — Ставрополь: Северо-Кавказский федеральный университет, 2014. — 252 с.
49. Завьялов Д.Ю. Совершенствование формирования фондов финансовой поддержки: вариант решения // Финансы. – 2012. – №6. – С. 14–18.
50. Загарских В.В. Анализ регионального экономического кризиса и формирования региональной бюджетной политики / Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16. №. 2. – С. 231–250.
51. Зотиков Н.З. Межбюджетные трансферты как инструмент обеспечения экономической безопасности регионов // Инновационное развитие экономики. – 2018. – № 4 (46). – С. 322-336.

52. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетие экономического роста // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2009. – N 2. – С. 161–174

53. Ибрагимова П.А. Дотационность регионального бюджета и пути ее преодоления // П. А. Ибрагимова; Министерство образования и науки РФ, Федеральное агентство по образованию, Дагестанский гос. ун-т. Махачкала, 2006.

54. Ибрагимова П.А. Факторы бюджетной дотационности территории // Вопросы структуризации экономики. – 2001. – № 6. – С. 30-32.

55. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2013. – N 8. – С. 35–59.

56. Кадочников П. Перераспределение региональных доходов в рамках системы межбюджетных отношений в России / Кадочников П. и др. // Вопросы экономики. – 2003. – N 3. – С. 77 – 93.

57. Кадочников П. Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений / Кадочников П. и др. // Экономическая политика. – 2006. – N 3. – С. 148 – 181.

58. Кадочников П.А., Луговой О.В., Синельников-Мурылев С.Г., Трунин И.В. Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. М., 2001. URL: <https://iep.ru/files/text/cepra/otsenka.zip>

59. Каракизова И.С. Бюджетные инвестиции в промышленность дотационного региона // Экономика. Предпринимательство. Окружающая среда. – 2006. – Т. 3. – С. 27-36.

60. Киреева Е.В. Особенности современного состояния системы региональных финансов России // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2017. – № 1-3 (49). – С. 359-368.

61. Климанов В., Михайлова А. Совершенствование регулирования бюджетов высокодотационных регионов // Финансы. – 2015. – № 7. – С. 11—

62. Климанов В.В., Коротких А. М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2016. – № 5 (33). – С. 7-15.
63. Кортаева Елена Анатольевна Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – №1. – С. 48-52.
64. Кочетова Л.В., Митрофанова Н.Б. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений и его применение в России // Центральный научный вестник. – 2019. – Т. 4. – № 2S (67). – С. 44-45.
65. Кошель Д.Е. Понятие собственных доходов бюджета и камуфляж проблем бюджетного федерализма // В сборнике: Правоприменение в публичном и частном праве Материалы Международной научной конференции. Ответственный редактор Л.А. Терехова. – 2017. – С. 20-25.
66. Кулакова Н.В. Систематизация факторов, влияющих на рост дотационности региональных бюджетов и их идентификация // Вестник Академии знаний. 2019. № 5 (34). С. 306-312.
67. Кулакова Н.В. Экономическое содержание и идентификация дотационных бюджетов субфедерального уровня // Финансовая экономика. 2019. № 9. С. 156-160.
68. Лебедев В.А. Финансовое право. М.: Статут, 2000. 460 с.
69. Левина В.В. Оценка эффективности регулирования межбюджетных отношений в муниципальном районе // Финансы и кредит. – 2015. – № 35 (659). – С. 25-35.
70. Луговой О., Синельников С., Трунин И. Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов Российской Федерации // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Научные труды № 24Р. М.: ИЭПП, 2000.

71. Мазина В.В. Собственные налоговые доходы местных бюджетов Краснодарского края в условиях реформирования межбюджетных отношений // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007. – Т. 5. № 3-3. – С. 165-171.
72. Макконнелл К. Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. — М.: Республика, 1992. — Т. 2. — С. 398. — 400 с.
73. Малиновская О.В. Государственные и муниципальные финансы. Учебное пособие. – М.: КНОРУС 2016. – С. 241-244.
74. Малис Н. И. Совершенствование налогового механизма – путь к повышению доходов бюджета // Финансы. – 2014. – № 4. – С. 34-36.
75. Малкина М.Ю. Анализ и оценка выравнивающего эффекта межбюджетных трансфертов в Российской Федерации в 2000-2012 годах // Финансы и кредит. – 2014. – № 22 (598). – С. 23-34.
76. Малкина М.Ю. Эффективность системы межбюджетного выравнивания в России // Общество и экономика. – 2014. – № 2-3. – С. 118-134.
77. Мамедов А.А., Назаров В.С., Силуанов А.Г., Алаев А.А., Зарубин А.В. Проблемы межбюджетных отношений в России/[колл. авт.]. -М.: Изд-во Института Гайдара, 2012. – 188 с.
78. Мильчаков М.В. Высокодотационные регионы России: условия формирования бюджетов и механизмы государственной поддержки // Финансовый журнал. – 2017. – № 1. – С. 22—38.
79. Никулина Е.В. Совершенствование формирования доходов региональных бюджетов // Менеджмент в России и за рубежом. – 2003. – № 7. – С. 24.
80. Пауль А.Г. Система доходов бюджетов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 370—380.
81. Петров В.А. Некоторые вопросы совершенствования межбюджетных отношений // Бюджет. – 2015. – № 1. – С. 18—23.

82. Полтерович В., Попов В., Тонне А. Механизмы "ресурсного проклятия" и экономическая политика // Вопросы экономики. – 2007. – N 6. – С. 4 – 27.
83. Поляк, Г.Б. Анализ территориальных бюджетов/Г.Б. Поляк //Финансовая газета. – 1998. – №7.
84. Поповичева Н.Е. Особенности трансформации системы межбюджетного выравнивания в регионах России // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4 (34). – С. 120-125.
85. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 5-е изд., перераб. и доп.. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 495 с.
86. Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. – 2012. – N 4. – С. 54 – 60.
87. Родионова В.М. Бюджетная реформа: содержание и проблемы // Финансы. – 1994. – №8. – С.3-15.
88. Сагайдачная Н.К. Актуальные вопросы классификации доходов бюджетов, отражающей финансовую деятельность государства // Проблемы учета и финансов. – 2012. – № 2. – С. 36—38.
89. Семенова Р.И. Проверка прогрессивности системы межбюджетных трансфертов по показателям уровня жизни населения: инструментарий исследования и результаты // Современные производительные силы. – 2014. – № 1. – С. 86-100.
90. Силуанов А.Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 43-50.
91. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. Научные труды N 120Р. – М.: Изд-во ИЭПП, 2008. – 289 с.
92. Сомоев Р.Г. Дефицит бюджета: причины, динамика, регулирование. -СПб.: Издательство СПбГУЭФ, 1999. – 136 с.

93. Стародубровская И. Неэффективные социальные расходы в контексте пространственной политики // Экономическая политика. – 2011. – №3. – С. 25 – 29.
94. Сугарова И.В. О дотационности регионального бюджета // Финансы и кредит. – 2015. – № 17 (641). – С. 37-45.
95. Сугарова И.В., Тиникашвили Т.Ш. Дефицит бюджета и особенности применения бюджетных кредитов // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2017. – Т. 7. – № 9. – С. 13-17.
96. Сунцова Н.В. Отдельные аспекты понятия развития дотационных регионов // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2012. – № 14-1. – С. 134-139.
97. Тавбулатова З.К., Абаев Р.М., Кулакова Н.В. Формирование доходной базы местных бюджетов: проблемы и пути их решения (на материалах муниципальных образований Чеченской Республики) // Финансовая экономика. – 2018. – № 4. – С. 243-249.
98. Тавбулатова З.К., Возкаев С.С., Кулакова Н.В. Налоговый федерализм и его роль в обеспечении финансовой безопасности // Ученые записки Крымского инженерно-педагогического университета. – 2018. – № 3 (61). – С. 152-156.
99. Тавбулатова З.К., Кулакова Н.В. Собственные доходы территориальных бюджетов: современные дефиниции и подходы // Вестник Чеченского государственного университета. – 2019. – Т. 36. – № 4. – С. 24-29.
100. Татуев А.А. Модернизация расходов региональных бюджетов // Финансы и кредит. – 2012. – № 13 (493). – С. 27-35.
101. Татуев А.А., Шаш Н.Н. Эффективность межбюджетного регулирования // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2014. – № 3. – С. 377-385.
102. Таштамиров М.Р., Возкаев С.С., Кулакова Н.В. Теоретико-прикладные аспекты бюджетного федерализма в России // Ученые записки



Крымского инженерно-педагогического университета. – 2018. – № 3 (61). – С. 144-152.

103. Таштамиров М.Р., Кулакова Н.В. Актуальные проблемы формирования местного бюджета и пути их решения (на материалах бюджета г. Грозный) // Вестник Чеченского государственного университета. – 2018. – № 1 (29). – С. 62-28.

104. Таштамиров М.Р., Кулакова Н.В. Высокототационные бюджеты: финансово-бюджетное состояние и проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности // Вестник Чеченского государственного университета. – 2019. – Т. 35. – № 3. – С. 58-65.

105. Тимушев Е. Н. Способы совершенствования механизмов предоставления трансфертов в бюджетной системе РФ // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2016. – №7. – С.139-151.

106. Тимушев Е.Н. Нецелевые выравнивающие трансферты: полное выравнивание или пропорциональное сокращение разрыва? теория и применение на материалах бюджетной системы республики Коми // Экономический анализ: теория и практика. – 2018. – Т. 17. – № 8 (479). – С. 1510-1527.

107. Тиникашвили Т.Ш. Практика формирования доходов местного бюджета // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. – 2019. – № 4. – С. 144-149.

108. Тиникашвили Т.Ш., Тигиева А.Ф. Акцизы в формировании доходов бюджета субъекта российской федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 285-287.

109. Тишутин А.А. Налоговый потенциал региона в системе межбюджетных отношений // Международный научный журнал. – 2019. – № 3. – С. 34-42.

110. Токаев Н.Х., Баснукаев М.Ш., Алиев Э.С. Бюджетные отношения: вопросы результативности и эффективности // Вестник Чеченского государственного университета. – 2018. – № 2 (30). – С. 41-45.

111. Токаев Н.Х., Сугарова И.В. Межбюджетное регулирование: факторы обеспечения и эффективность осуществления // В книге: Управление экономическими и социальными системами региона. Сборник научных трудов. Под редакцией С.Ф. Дзагоева. Владикавказ, 2018. – С. 369-377.
112. Трусова Н.С., Кашина С.Е. Налоговый потенциал как индикатор экономического развития территории // В сборнике: Будущее науки - 2015 Сборник научных статей 3-й Международной молодежной научной конференции: в 2-х томах. Ответственный редактор Горохов А.А. 2015. – С. 268-272.
113. Хагуров Р.Ю., Ломакина О.В. Межбюджетное выравнивание как перспективный инструмент бюджетного регулирования // В сборнике: Современная наука: тенденции развития Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Под общей редакцией А.И. Вострецова. – 2017. – С. 53-56.
114. Шамиев И.Д., Воронина Е.В. Межбюджетное выравнивание в федеративных государствах: оценка и перспективы применения в Российской Федерации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2017. – № 2 (96). – С. 31.
115. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Векторы бюджетной децентрализации и эффективность межбюджетного регулирования // Финансы и кредит. – № 335 (611). – 2014. – с. 2-11.
116. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Финансы и кредит. – 2014. – № 14 (590). – С. 2-10.
117. Швецов Ю. Г., Булаш О. А. Российская Федерация: федерализм почти не виден // ЭКО. – 2008. – N 10. – С. 162 – 172.
118. Шевченко М.В. Проблема сбалансированности бюджетов // Вестник Науки и Творчества. 2017. № 2 (14). С. 193-199.

119. Штульберг Б.М. Совет по изучению производительных сил и экономических связей при Министерстве труда и социального развития РФ и Министерстве РФ по сотрудничеству с государствами — участниками СНГ: Материалы к парламентским слушаниям «О депрессивных территориях в Российской Федерации. Пути выхода из кризиса», с. 3-5.

120. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. 555 с.

121. Ярошепта А.В. Методический подход к оценке конкурентных позиций территории в целях повышения эффективности межбюджетного выравнивания // Интернет-журнал Науковедение. – 2013. – № 5 (18). – С. 98

122. Ярошепта А.В. Механизм межбюджетного выравнивания в системе межбюджетных отношений // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 1 (20). – С. 43

123. Яруллин Р.Р., Сайпушева Е.О. Выравнивание бюджетной обеспеченности на региональном уровне // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2017. – № 6. – С. 128-130.

124. Asatryan Z., Feld L.P., Geys B.. Partial. Fis-cal. Decentralization. and. Sub-National. Government.Fiscal. Discipline:. Empirical. Evidence. from. OECD.Countries. Oct. 2012, pp. 1–28. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/partial\\_fiscal\\_decentralization\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/partial_fiscal_decentralization_en.pdf).

125. Baskaran T., Hessami Z. Fiscal Decentralization and Budgetary Stability: Transitory Effects and Long-Run.Equilibria.In:Fiscal.Relations.across.Government.Levels in Times of Crisis — Making Compatible Fiscal Decentralization and Budgetary Discipline. Brussels, European Commission, DG ECFIN, pp. 79–103.

126. Blochlinger H., Charbit C. Fiscal Equalization // OECD Economic Studies. Jan. 2008. No 44, pp. 1–22.

127. Blochlinger H., King D. Less Than You Thought: the Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments // OECD Economic Studies. Feb. 2006. No 43, .pp. 155–188.

128. Boadway R. Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective// In Boadway R., Shah A. (ed.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C., 2007

129. Boadway R., Shah A. (eds). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / The World Bank, 2007. P. 575.

130. Duranton G., Gobillon L., Overman H. G. Assessing the Effects of Local Taxation Using Microge-ographic Data // The Economic Journal. Sept. 2011. Vol. 121. No 555, pp. 1017–1046.

131. Dziobek C., Mangas C.G., Kufa Ph. Measuring Fiscal Decentralization — Exploring the IMF’s Data-bases // IMF Working Papers. June 2011. WP/11/126, pp. 1–30.

132. Komyagin D.L. [Evolution of extraordinary budget revenues: From ordinary to extraordinary]. Finansovyvestnik = Financial Bulletin, 2015, no. 10, pp. 8—17

133. Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism // Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. PrincetonUniversityPress, 1961. – P. 97 – 134

134. Nadeau J-F. 2014–2015 Federal Transfers to Provinces and Territories / Ottawa: The Parliamentary Budget Officer, 2014.

135. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. -Vol. 37. – N 3. – P. 1120 – 1149

136. Pruddhome R. The dangers of decentralization // The World Bank Research Observer. – 1995. – Vol. 10. – N 2 (Aug.). – P. 201 – 220.

137. Rosefielde S., VennikovaN..Fiscal.Federalism.in Russia: a Critique of the OECD Proposals // Cambridge Journal of Economics. 2004. Vol. 28. No 2, pp. 307–317.

138. Tavbulatova Z.K., Tashtamirov M.R., Frolova I.V., Kulakova N.V., MakhmudovKh.A. Defining approaches to determining nature of subsidized regional budgets and its typology // В сборнике: The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences EpSBS Conference: SCTCGM 2018 - Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism. Conference Chair(s): Bataev Dena Karim-Sultanovich - Doctor of Engineering Sciences, professor, director of the Complex Scientific Research Institute n. a. H.I. Ibragimov of the Russian Academy of Sciences. 2019. С. 1663-1668.

139. Thierry Madies, HannuLaurila, Fiscal equalization from theory to practice. A comparative study on Australia, Germany and Switzerland 2015. URL: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/98990/GRADU-1463487587.pdf?sequence=1>

140. Vandernoot J. Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity / Research in Applied Economics. 2014. Vol. 6. № 2. URL: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/download/5252/4345>

141. Wallis J.J., Oates W.E. Fiscal Federalism: Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government Fiscal Federalism: Quantitative Studies, pp. 5–32. URL: <http://www.nber.org/chapters/c7882.pdf>.

142. Zhuravskaya E. (2000). Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. Journal of Public Economics, Vol. 76, No. 3, pp. 337—368

143. Australian Government Commonwealth Grants Commission. Report on GST Revenue Sharing Relativities 2015 Review. Vol. 2 – assessment of state fiscal capacities. 2015. URL: <https://www.cgc.gov.au/sites/g/files/net5366/f/documents/2015%20Review%20Report/Report/R2015%20Report%20-%20Volume%202%20-%20Assessments.pdf>

144. Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act (R.S.C., 1985, c. F-8)

145. Financial relations between the Federation and Lander on the basis of constitutional financial provisions 2018. URL:

[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press\\_Room/Publications/Brochures/2019-03-12-financialrealations-federation-2018-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2https://taxfoundation.org/states-rely-most-federal-aid/](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2019-03-12-financialrealations-federation-2018-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2https://taxfoundation.org/states-rely-most-federal-aid/)

146. Регионы России. Социально-экономические показатели. Федеральная служба государственной статистики, 2018г.

147. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года/Под ред. Мау В. А., Кузьмина Я. И. – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2013. – Кн. 2. – 408 с.

148. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности и индекс бюджетных расходов субъектов Российской Федерации на 2017-2019 годы. Информация официального сайта министерства финансов РФ: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=116795](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=116795)

149. Федеральное казначейство РФ [Электронный ресурс]. Официальный сайт. – URL: <http://www.roskazna.ru>