

Санкт-Петербургский государственный университет

***МАЛЬЦЕВ Ярослав Андреевич***

**Выпускная квалификационная работа**

***Бюджетное выравнивание как инструмент развития регионов в системе российского бюджетного федерализма***

Уровень образования: *магистратура*

Направление *38.04.01 «Экономика»*

Основная образовательная программа *ВМ.5631.2018 «Прикладная макроэкономика, экономическая политика и государственное регулирование»*

Профиль: *«Государственное и региональное управление»*

Научный руководитель:  
к.э.н., доцент кафедры управления  
и планирования социально-  
экономических процессов  
экономического факультета СПбГУ,  
Кайсарова Валентина Петровна

Рецензент:  
к.э.н., генеральный директор  
ООО «Эссетс Менеджмент»,  
Кондрашов Денис Дмитриевич

Санкт-Петербург  
2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ .....	6
1.1. Понятие бюджетного федерализма.....	6
1.2. Методы вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания в контексте регионального развития .....	17
1.3. Влияние типа модели бюджетного федерализма на региональное экономическое развитие .....	24
Выводы .....	31
ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА .....	33
2.1. Специфика российского бюджетного федерализма.....	33
2.2. Различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.....	42
2.3. Асимметрия регионального социально-экономического развития в России.....	57
Выводы .....	73
ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПОЗИЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ .....	75
3.1. Анализ результативности сложившейся системы бюджетного выравнивания относительно социально-экономического развития .....	75
3.2. Возможные направления оптимизации системы распределения бюджетных доходов между субъектами Российской Федерации .....	92
3.3. Сценарии бюджетного выравнивания .....	101
Выводы .....	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	111
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	117
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	123
Приложение 1. Схема бюджетной системы Российской Федерации.....	123
Приложение 2. Показатели планового налогового потенциала и АВС группировка субъектов Российской Федерации на 2019 год.....	124
Приложение 3. Условные обозначения субъектов Российской Федерации на схематических картах.....	133

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы (далее – ВКР) обусловлена тем, что бюджетные отношения в Российской Федерации формировались в 1990-е годы, во времена политической и финансовой нестабильности с преобладанием центробежных сил в стране. Однако, спустя почти два десятилетия сохранились огромные диспропорции в региональном развитии и бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Диспропорции ставят граждан в неравное положение, что создаёт потенциал для социальных возмущений.

Существующая система бюджетного вырывания, действующая в рамках системы бюджетного федерализма, призвана сгладить диспропорции региональных бюджетов и регионального развития. Но сохраняющиеся, а главное, перманентно усугубляющиеся диспропорции указывают на необходимость качественной оценки эффективности существующей системы бюджетного выравнивания и модели бюджетного федерализма, а также выявления способов её совершенствования в интересах сбалансированного регионального развития и достижения высоко уровня национального благосостояния.

Поиск оптимального распределения бюджетных доходов и разграничения бюджетных полномочий между уровнями власти – это основная идея и проблема бюджетного федерализма. Существующая теория бюджетного федерализма концентрируется именно на установлении принципов построения бюджетных отношений. При этом, работы где имеется методика оценки диспропорции, которые бы указывали на актуальность тех или иных принципов, встречаются реже. Бюджетные отношения в России или в любой другой стране – это динамическая система, требующая постоянного анализа и совершенствования для достижения стратегических целей общества и государства.

Исследование ВКР посвящено установлению именно количественных диспропорций бюджетной системы, которые осложняют равномерное развитие субъектов Российской Федерации. Это дает ясное представление о масштабах проблемы и вариантах её решения в дополнение к существующим государственным программам, планам и стратегиям связанных с политикой развития регионов.

Дополнительно актуальность темы исследования возрастает из-за последствий распространения коронавирусной инфекции из Китая в 2020 году. В такой обстановке у региональных бюджетов резко возрастает потребность в дополнительных расходах, которые невозможны без помощи из федерального центра.

Объект исследования – механизмы распределения бюджетных доходов и расходов между федеральным центром и регионами России, и уровень социально-экономического развития последних.

Предмет исследования – совокупность теоретических положений бюджетного федерализма и практических проблем развития механизма бюджетного выравнивания в целях обеспечения устойчивого и равномерного развития всей территории Российской Федерации путем поддержания хорошей бюджетной обеспеченности регионов.

Цель работы – выработать оптимальный сценарий бюджетного выравнивания на основании анализа распределения налогового потенциала и дифференциации социально-экономического развития регионов с позиции теории бюджетного федерализма.

Достижение цели работы подразумевает решение следующих задач:

1. Раскрыть положения теории бюджетного федерализма и бюджетного выравнивания;
2. Выявить специфику российской системы бюджетного федерализма;
3. Оценить различия бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития регионов России;
4. Проанализировать результативность социально-экономического развития и сложившейся системы бюджетного выравнивания;
5. Определить возможные направления оптимизации системы распределения бюджетных доходов между субъектами Российской Федерации;
6. Разработать сценарии совершенствования бюджетного выравнивания и выбрать оптимальный.

Гипотеза исследования – неравномерность распределения маломобильной налоговой базы сопутствует неравномерности социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Теоретическую основу работы составляют работы следующих иностранных фундаментальных исследователей в области бюджетного федерализма и смежных направлений: Р.А. Масгрейв, Ф.А. Хайек, У.Е. Оутс, Ч.М. Тибу, М.Л. Олсон, Б.Р. Вейнгаст, Й. Цань, Р. Коуз, Дж. Бьюкенен, С.А. Росс, О. Уильямсон, С. Гроссман, О. Харт, Дж. Стиглиц, Дж. Робертс, П.Р. Милгром, Б.С. Фрей, Р. Эйхенбергер, Б. Хольмстрём, Дж. Тироль, Х. Циммерманн, Дж. Хьюз С. Смит. А также российских исследователей: В. В. Бухарский, А.М. Лавров, Т.В. Грицюк, Г.А. Ковалева, Э.В. Пешина, А.А. Стрекалова, А.А. Соколова, Ю.В. Криворотько, А.А. Пугачев, В.В. Иванов, А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, Е.А. Качанова, Н.Ю. Коротина.

Масштаб исследования требует всестороннего изучения процессов, происходящих в системе бюджетных и социально-экономических отношений, что предполагает применение системного, аналитического и сценарного подходов. Применены методы системного анализа, статистические методы и методы эконометрического моделирования.

Информационную основу исследования составили данные Министерства финансов РФ, Федерального казначейства РФ, которые были задействованы в анализе состояния бюджетной системы. Сведения Федеральной службы государственной статистики РФ использовались для отражения социально-экономического развития регионов. Также были задействованы дополняющие данные Федерального министерства финансов Германии, Управления Конгресса США по бюджету, Национальной Ассоциации государственных бюджетных служащих (США) и Всемирного банка. Эти источники обладают высокой степенью достоверности.

Научная новизна работы состоит в том, что на основе фундаментальных положений теории бюджетного федерализма, разработаны авторские сценарии совершенствования распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания) регионов исходя из их потребностей, через частичную или полную передачу налога на прибыль в федеральный бюджет и увеличения на эту сумму дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что является дополнением к существующим концепциям.

Результаты работы могут быть полезными государственным служащим в сфере экономики и финансов, при выработке бюджетной политики и стратегий социально-экономического развития, а также студентам и аспирантам высших учебных заведений.

Отдельные положения работы были апробированы на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы менеджмента: новые методы и технологии управления в регионах и организациях», посвященная 100-летию со дня рождения заслуженного деятеля науки РСФСР, д.э.н., проф. СПбГУ Н.А. Моисеенко. А также на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2020».

Структура исследовательской работы включает в себя: введение, основную часть, заключение, список использованных источников и приложения. Содержание основной части работы продиктовано задачами исследования: первая глава посвящена теоретическим концепциям бюджетного федерализма, бюджетного выравнивания и особенностям моделей реализации теории; вторая глава раскрывает специфику российского бюджетного федерализма, анализируются различия в бюджетной обеспеченности регионов и их социально-экономическом развитии; третья глава посвящена совершенствованию системы бюджетного выравнивания на основе анализа результативности существующей системы распределения бюджетных доходов и выбора оптимального сценария. Заключение подводит итог проделанной работе на базе выводов из основной части. Приложения содержат уточняющие данные, а также расшифровку сокращений названий субъектов Российской Федерации использованных в работе.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

## 1.1. Понятие бюджетного федерализма

Понятие бюджетного федерализма является частным аспектом федерализма как такового. С древних времен высказывались идеи по объединению небольших стран в единое большое государство, с сохранением за первыми некоей самостоятельности. Однако, современная история федерализма в мире начинается с момента образования США. Именно тогда перед так называемыми отцами-основателями (Founding Fathers) стала задача систематизировать и упорядочить правовые и политические нормы федерализма абсолютно нового государства, которые легли в основу Конституции США. Сам термин федерализма закрепился благодаря сборнику «Федералист» из 85 статей, которые издавали А. Гамильтон, Дж. Мэдисон и Дж. Джей, далее большую популярность идеи федерализма получили в XIX и XX веках.

Федерализм предполагает закрепление некоей правовой и политической самостоятельности за административными частями государства (регионами), которые при этом являются государственными образованиями. Существуют страны, которые по правовому статусу не являются федерациями, однако, де-факто передали значительную часть полномочий на региональный уровень (Франция, Великобритания и пр.). Самостоятельность регионов в определении бюджетной политики в рамках одного государства является неотъемлемой частью системы принципов федерализма. А система принципов, правил, которые будут возникать при согласовании бюджетных политик, то есть бюджетов регионов и сфер ответственности с федеральной (центральной) властью, и есть бюджетный федерализм. Но стоит учитывать и то, что разделение на административно-территориальные образования (регионы, округа, провинции и т.п.) существует и в унитарных государствах, и некоторую, бюджетную самостоятельность они всё же будут иметь, а это означает, что бюджетный федерализм будет свойственен и унитарным государствам.

Термин «бюджетный федерализм» редко употребляется в зарубежной литературе, вместо него используется термин «фискальный федерализм». Э.В. Пешина и А.А. Стрекалова выделили основное различие этих двух синонимичных терминов. Оно заключается в том, что теория фискального федерализма развивалась в зарубежной научной мысли на основе концепции децентрализации и теории экономики общественного сектора. А основанием использования термина «бюджетный федерализм» в России изначально являлись нормативно-

правовые акты, из-за чего именно этот термин получил широкое распространение в отечественной научной литературе<sup>1</sup>.

Авторство термина «фискальный федерализм» («Fiscal federalism») приписывается Р.А. Масгрейву, который охарактеризовал его в своей фундаментальной работе «Государственные финансы: теория и практика», как систему, «которая позволяет различным группам, проживающим в различных штатах, выражать различные предпочтения к публичным услугам, и это неизбежно приводит к различиям в уровнях налогообложения и предоставления публичных услуг<sup>2</sup>». А термин «бюджетный федерализм» начал встречаться в российских научных работах начала 1990-х годов наравне с терминами «налоговый федерализм» и «налогово-бюджетный федерализм». Однако, принятие в 1994 году Постановления Правительства Российской Федерации «О положении российской экономики и перспективах ее развития на 1994 год»<sup>3</sup>, а также в 1995 году Программы Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах»<sup>4</sup>, где отдельными пунктами было обособленно развитие именно бюджетного федерализма, закрепило этот термин в российской практике.

В настоящий момент довольно трудно определить, что именно послужило созданию такого многообразия аналогов международного термина «фискальный федерализм»: то ли это адаптация зарубежной теории, то ли это развитие самостоятельной теории в период научного и правового вакуума 1990-х годов.

Правомерность взаимозаменяемость двух терминов может быть подтверждена тем, что в распоряжении Правительства РФ от 30.11.2001 № 1609-р «О проведении в ноябре-декабре 2001 г. в г. Москве переговоров с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о привлечении займа на развитие бюджетного федерализма и реформирование системы региональных финансов в размере до 120 млн. долларов США»<sup>5</sup> речь идет именно о бюджетном федерализме и бюджетной реформе, а сам кредитный проект на официальном сайте Всемирного Банка носит название – «Fiscal Federalism & Regional Fiscal Reform

<sup>1</sup>Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2016. - №11. - С. 34–52.

<sup>2</sup>Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. С. 179.

<sup>3</sup>Постановление Правительства РФ "О положении российской экономики и перспективах ее развития на 1994 год" от 09.03.1994 № 192 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994 г. № 11. Ст. 861 с изм. и допол. в ред. от 16.01.1995.

<sup>4</sup>Постановление Правительства РФ "О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах" от 28.04.1995 № 439 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 г. № 21. Ст. 1966.

<sup>5</sup>Распоряжение Правительства РФ "О проведении в ноябре-декабре 2001 г. в г. Москве переговоров с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о привлечении займа на развитие бюджетного федерализма и реформирование системы региональных финансов в размере до 120 млн. долларов США" от 30.11.2001 № 1609-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001 г. № 50. Ст. 4805.

Project»<sup>6</sup>. То есть на международном уровне признаётся тождественность терминов «фискальный федерализм» и «бюджетный федерализм».

В настоящей работе, исходя из взаимозаменяемости терминов, под теоретическую базу термина «бюджетный федерализм» будет подводиться теоретическая база термина «фискальный федерализм» («Fiscal federalism»), имеющего более долгую историю и глубокую разработку.

Существует два поколения развития теории бюджетного федерализма, схематичное развитие теории представлено на рисунке 1.1.1.

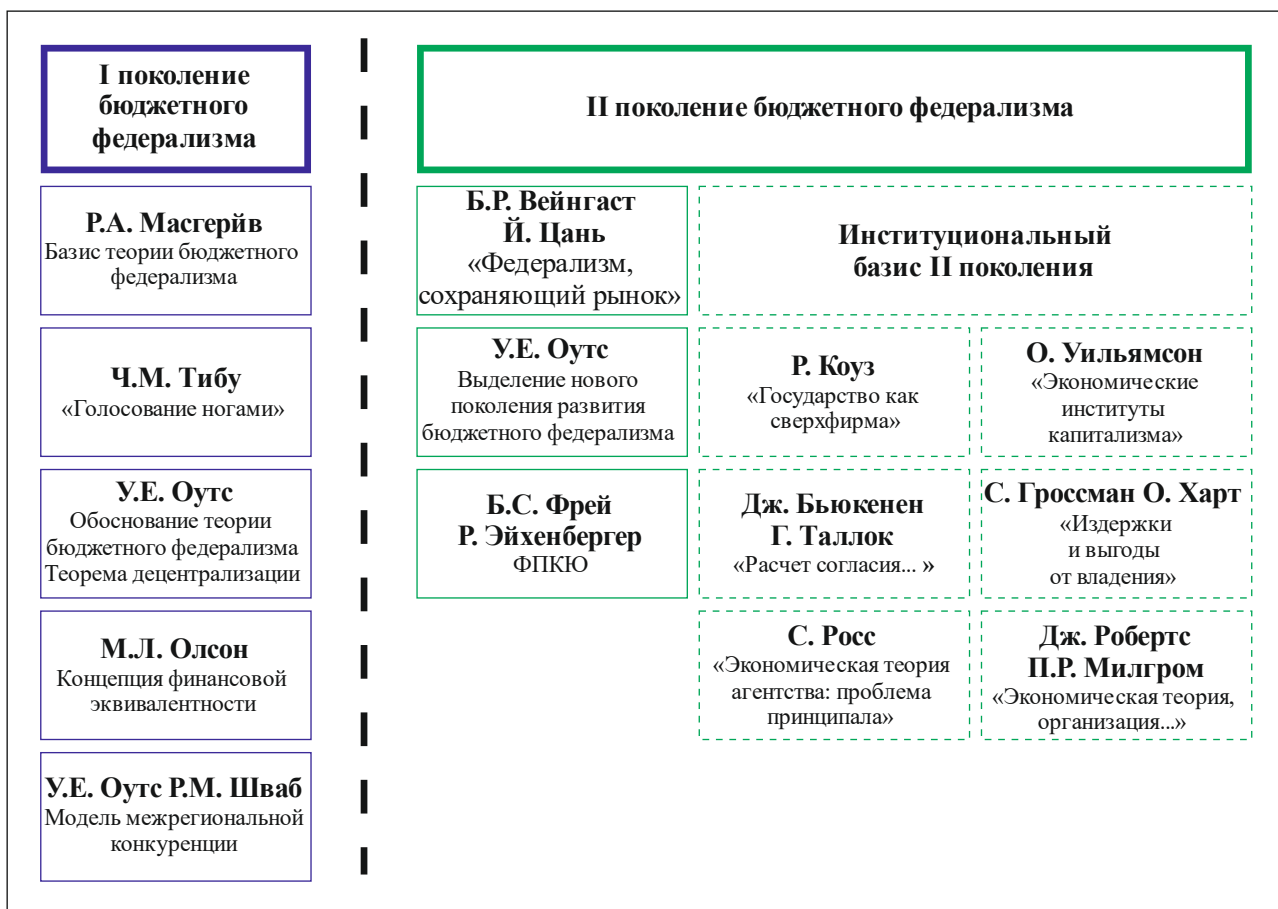


Рис. 1.1.1. Развитие теории бюджетного федерализма\*

\*Составлено автором

Из рисунка 1.1.1 видно, что второе поколение бюджетного федерализма вобрала в себя институциональные теории. Перейдём к подробному анализу развития теории бюджетного федерализма.

<sup>6</sup>Fiscal Federalism & Regional Fiscal Reform Project // Официальный сайт Всемирного банка на русском языке URL: <https://projects.vsemirnyjbank.org/ru/projects-operations/project-detail/P050489?lang=ru&tab=map> (дата обращения: 01.05.2019).



Основу теории бюджетного федерализма заложил Р.А. Масгрейв, в его работе выделены три функции государственной бюджетной политики:

- 1) Распределительная (аллокативная, функция размещения);
- 2) Перераспределительная;
- 3) Стабилизационная<sup>7</sup>.

Распределительная функция выражается в обеспечении экономических субъектов общественными благами и определении их набора в процессе создания и потребления.

Искусственное изменение естественного распределения дохода и богатства между экономическими субъектами с целью более «справедливого» распределения, с точки зрения общественных ценностей и государственных интересов, и есть сущность распределительной функции.

Стабилизационная функция преследует цель поддержания устойчивого уровня цен, обеспечения высокой занятости, соответствующего роста экономики с учетом влияния на платежный и торговый балансы.

Из этих трех функций должна исходить государственная бюджетная политика в целом, но любая страна неоднородна и состоит из некоторого множества частей, со своими особенностями, что рождает диспропорции в производстве и распределении общественного блага.

Р.А. Масгрейв связывал концепцию бюджетного федерализма с концепцией мериторных (достоинных) благ. Такими благами, спрос на которые отстаёт от необходимого для всего общества, так как отдельные экономические агенты не могут в полной мере осознать полезность этих благ. Примером мериторных благ может служить бесплатное образование и здравоохранение, субсидирование строительства социального жилья. Государство, действующее в интересах всего общества, будет искусственно обеспечивать необходимый спрос на эти блага за счет бюджетных средств сверх рынка<sup>8</sup>.

Фундаментальной идеей бюджетного федерализма является проблема поиска необходимой степени децентрализации бюджетной политики между федеральной (центральной) властью и нижестоящими юрисдикциями – регионами.

Ф.А. фон Хайек утверждал, что «Децентрализация необходима, потому что только так мы можем гарантировать, что знание конкретных обстоятельств, времени и места будет

<sup>7</sup>Масгрейв Ричард А., Масгрейв, Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – С. 20-21.

<sup>8</sup>Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.:Бизнес Атлас, 2009. С. 76-77.

оперативно использовано. В то же время, «человек на месте» не может объективно решить (принять решение) исключительно на основании своего ограниченного знания<sup>9</sup>».

Абсолютно централизованная бюджетная политика, включающая в первую очередь: сбор налогов, производство и распределение общественных благ, представлялась неоптимальной, так как не могла в полной мере учитывать потребности каждой территории (юрисдикции). Полностью децентрализованная бюджетная политика также представлялась далёкой от оптимума, так как пропадала экономия от масштаба производства общественных благ, имеющих значительную долю постоянных издержек. Поэтому проблема необходимой степени децентрализации, или проблема разграничения полномочий между уровнями власти – это краеугольная идея бюджетного федерализма, да и федерализма вообще. Но с экономической точки зрения, интересен именно поиск оптимальной степени децентрализации, которая отвечала бы требованию более полного удовлетворения потребностей экономических субъектов, в первую очередь граждан.

Проблема распределения налоговых полномочий – это частный случай проблемы децентрализации бюджетной политики. Гипотеза (модель) Ч.М. Тиббу частично описывает предпосылки решения этой проблемы. В модели предполагается, что экономические агенты могут свободно перемещаться между регионами (сообществами) с разными пакетами налогов и соответствующих им набором общественных благ. Так как у каждого экономического агента свои потребности, то он будет выбирать именно тот регион, где его личная получаемая полезность была бы максимальной. В такой модели предполагается, что у регионов большая свобода в установлении собственных налогов, которым строго соответствует количество произведённого общественного блага. Таким образом, становится понятен теоретический механизм децентрализованного сбора и распределения налогов.

Поскольку региональные (местные) власти при производстве общественных благ будут учитывать именно спрос своего сообщества граждан, то общее благосостояние всех граждан будет выше, чем если бы все общественные блага производились централизованно на основе некоего усредненного спроса<sup>10</sup>. Это предположение нашло свое отражение в теореме децентрализации У.Е. Оутса, которая гласит, что производство местных общественных благ, потребляемых географически локализованным населением, а издержки производства которых одинаковы между регионами и равны издержкам центрального правительства (нет эффекта экономии от масштаба), всегда более эффективно, когда обеспечение ими осуществляется на местном уровне. Региональные (местные) власти, получая более полную информацию о

---

<sup>9</sup> Hayek F.A. The Use of Knowledge in Society // American Economic Review. XXXV. Sep. 1945. № 4. P. 519–530.

<sup>10</sup> Tiebout C.M. (1956) A pure theory of local expenditures. J Polit Econ 64(5):416–424 p.

потребностях населения, имеют больше возможностей в реализации оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ<sup>11</sup>. Теорема о децентрализации объясняет неэффективность федерального (центрального) правительства в обеспечении оптимального уровня производства местных общественных благ тем, что во-первых, нижестоящие уровни власти «ближе» к своему населению, то есть имеют представление о наиболее важных потребностях населения, и больше заинтересованы в обеспечении благосостояния именно своего округа, а во-вторых, от федерального (центрального) правительства ожидается политика равноправия нижестоящих юрисдикций, а следовательно, ему затруднительно проводить дифференцированную политику в отношении регионов, даже в унитарных государствах.

Гипотеза Ч.М. Тибу объясняет распределение экономических агентов между сообществами (регионами), а теорема децентрализации У.Е. Оутса то, почему именно децентрализованное производство и потребление местных общественных благ при этом будет эффективным, и таким образом, они дополняют друг друга и объясняют общий процесс.

Концепция фискальной эквивалентности М.Л. Олсона подходит иначе к проблеме распределения налогов. В данной концепции предоставление местных общественных благ должно осуществляться, таким образом, чтобы их географический охват совпадал с границами финансирующего их сообщества (региона). Органы власти, по аналогии с домохозяйствами и коммерческими организациями будут стремиться увеличивать свои расходы до того момента пока дополнительные выгоды, приносимые этими расходами, не сравняются с издержками, затраченными на мобилизацию дополнительных доходов<sup>12</sup>. Но такой подход приводит к тому, что невозможно создать такую федеральную систему, в которой не возникало бы неравенств между регионами из-за внешних эффектов, например, по уровню социальной обеспеченности граждан. Поэтому федеральное (центральное) правительство должно предоставлять региональным бюджетам трансферты, которые бы компенсировали внешние эффекты (горизонтальное бюджетное выравнивание).

Таким образом, в настоящий момент сложились два подхода к решению проблемы распределения налоговых полномочий:

Традиционный подход предполагает, что у нижестоящего уровня власти налоговой базы, за счёт которой он должен обеспечивать возложенные на него расходные обязательства, всегда будет недостаточно для полного выполнения обязательств. Возникающий при этом дисбаланс подлежит выравниванию путем осуществления трансфертов с вышестоящего

---

<sup>11</sup>Oates W.E. (1972) Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York p. 54

<sup>12</sup>Olson M. (1969) The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government. Am Econ Rev 59(2):479–487

уровня. Предполагается, что передача большинства налоговых полномочий на нижестоящий (субнациональный) уровень создает большие искажения в распределении ресурсов, и целью минимизации подобных искажений и является эффективное распределение налоговых полномочий и создание оптимальной системы трансфертов.

Альтернативой традиционному подходу является многоуровневая бюджетная система, в которой на каждом уровне соблюдается правило соответствия доходных (налоговых) возможностей и расходных обязательств. При этом утверждается, что налоговые полномочия распределяются исходя из-за внутренних политических процессов, а не экономической целесообразности. А региональные (субнациональные) власти должны обладать полномочиями по налогообложению наиболее мобильных факторов производства<sup>13</sup>.

Стоимость общественных благ содержит стоимость постоянных издержек, если их производство децентрализовано, то эти постоянные расходы должны покрываться каждым сообществом (регионом), которое их предоставляет. Если доля постоянных издержек велика, то рационально производить их централизованно (например, производство военной техники), а если нет, то лучше оставить их производство на нижестоящем уровне. Таким образом возникает эффект экономии от масштаба.

Децентрализованная система предполагает конкуренцию между нижестоящими уровнями власти за капитальные инвестиции посредством манипулирования налоговыми ставками и нормами экологического регулирования. Подобная горизонтальная конкуренция может нести благо, а может носить разрушающий характер. Модель У.Е. Оутса и Р.М. Шваба сравнивает конкуренцию между регионами с совершенной конкуренцией в частном секторе: сообщества (регионы) устанавливая пакеты налогов и общественных благ конкурируют за капитал, результатом такой политики является «гонка к вершине». При этом водятся допущения, что сообщества ведут себя как ценообразователи на рынках капитала, государственные служащие исходят из интересов общего блага, а также сообществам доступен полный спектр необходимых инструментов. Если одно из допущений не выполняется, то результатом может стать ситуация «гонка на дно», в которой конкуренция наносит ущерб общественному благу<sup>14</sup>. Примером могут служить экологические стандарты, региональные власти стремясь привлечь инвестиции устанавливают пониженные

<sup>13</sup>Грицюк Т.В. Проблемы организации государственных финансов в многоуровневой структуре // Финансы и кредит. 2003. №8 (122).

<sup>14</sup>Oates W.E., Schwab R (1988) Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? J Public Econ 35(April):333–354;

Oates W.E., Schwab R (1991) The allocative and distributive implications of local fiscal competition. In: Kenyon DA, Kincaid J (eds) Competition among states and local governments. The Urban Institute, Washington, DC;

Oates W.E., Schwab R (1996) The theory of regulatory federalism: the case of environmental management. In: Oates WE (ed) The economics of environmental regulation. Edward Elgar Publishing, Aldershot, pp 319–331

экологические требования, или де-факто они просто не применяются, результатом чего становится рукотворная экологическая катастрофа.

Теория бюджетного федерализма первого поколения остаётся актуальной и сохраняет своё фундаментальное положение. Однако, взаимоотношения между уровнями власти (бюджетами), в теории первого поколения рассматривались в статичном виде: не учитывались факторы, которые обуславливали взаимоотношения, как состояние политических институтов, дифференциация экономического развития, степень формализации сложившихся правил. Не акцентировалось внимание на особенностях национальных моделей бюджетного федерализма, способствующих или осложняющих экономический рост.

Теория фискального федерализма второго поколения затрагивает, помимо вопроса оптимальной степени децентрализации государственной деятельности, объяснение и прогнозирование конституционных механизмов и процессов. Теория стала соприкасаться с теорией общественного выбора, теорией фирмы, теории организации и теорией контрактов, а также с политологией.

Разделение теории бюджетного федерализма на два поколения началось с работы «Федерализм, сохраняющий рынок» Б.Р. Вейнгаста и Й. Цаня. В данной работе было определены два главных положения изучения теории бюджетного федерализма второго поколения: Непосредственная власть и информация – главные факторы влияющие на степень выполнения обязательств; в качестве дисциплинарного устройства может быть использована конкуренция<sup>15</sup>.

В статье отмечается, что Китай (1997 года) является отличным примером пользы децентрализации в рамках бюджетного федерализма. Делегирование полномочий от центрального правительства до уровня местного самоуправления в рамках экономической реформы имело больший масштаб, чем у стран Восточной Европы и стран бывшего СССР<sup>16</sup>.

В конце статьи указывается на то, что авторы стремятся обозначить новую теорию федерализма, которая бы дополняла предыдущую традиционную. Что необходима новая теория фирмы для описания природы процессов, происходящих в федеральных системах, которые игнорируются в традиционных теориях.

В своём «Эссе о фискальном федерализме» У.Е. Оутс дал комментарий работе Б.Р. Вейнгаста и Й. Цаня, что подход к федерализму связан с новой институционально

---

<sup>15</sup>Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. № 4. P. 83–92; Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. № 4. P. 85–86.

<sup>16</sup>Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. № 4. P. 88

экономикой<sup>17</sup>. Б.Р. Вейнгаст и Й. Цань составили набор из трех условий федерализма, сохраняющего рынок<sup>18</sup>: региональные власти должны нести основную регулирующую функцию в экономике, то есть должны обладать достаточными полномочиями; отсутствие торговых барьеров, система должна представлять собой общее рыночное пространство для перемещения товаров, услуг и факторов производства; наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти. Также У.Е. Оутс отметил крайнюю неудачность термина «фискальный (бюджетный) федерализм», так как он ограничивает круг проблем только бюджетной сферой. По его мнению, фискальный (бюджетный) федерализм включает в себя более широкую область знаний, а именно весь круг вопросов, связанных с вертикальной структурой общественного сектора. Позднее У.Е. Оутс предложит новый термин – экономика многоуровневого правительства (*the economics of multi-level government*), которая предполагает определение ролей уровней власти, включающей как фискальные, так и нормативно-правовые, политические и функциональные инструменты<sup>19</sup>.

В базисе второго поколения бюджетного федерализма лежат работы Р. Коуза<sup>20</sup>, который рассматривал правительство (государство) как сверхфирму, но особого вида, которое способно влиять на использование факторов производства с помощью административного ресурса. Деятельность обычной фирмы детерминирована другими фирмами, которые могут осуществлять эту деятельность более эффективно и с меньшими издержками, а также наличием альтернативной рыночной трансакцией, если административные издержки станут слишком большим. Правительство способно обойти рынок, а также устанавливать правила для всех остальных фирм и граждан.

Труд Дж. Бьюкенена и Г. Таллока «Расчет согласия: логические основания конституционной демократии»<sup>21</sup>, в которой политика рассматривается как система обмена между экономическими агентами, которые стремятся достичь своих целей в обход рыночного механизма, так как последний уже не может их удовлетворить.

Другое исследование заложившая базис второго поколения бюджетного федерализма «Экономическая теория агентства: проблема принципала»<sup>22</sup> С. Росса, которая получила свое развитие в работе Дж. Стиглица «Принципал и агент», описывает ситуацию, когда одно лицо

<sup>17</sup>Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. Sep., 1999. Vol. 37. № 3. P. 1138.

<sup>18</sup>Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. Sep., 1999. Vol. 37. № 3. P. 1139.

<sup>19</sup>Oates W.E. Fiscal Federalism and the European Union: Some reflection // *Societa Italiana di Economia Pubblica*, Pavia, 2002, p.36

<sup>20</sup>Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера / науч. ред. Р. Капелюшников. М.: Новое издательство, 2007. с. 111.

<sup>21</sup>Бьюкенен Дж. Избранные труды: сер. «Нобелевские лауреаты по экономике». Т.1. М: Таурис Альфа, 1997. С. 455.

<sup>22</sup>Ross S.A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem // *American Economic Review*. 1973. № 62 (2). P. 134–139.

(агент) может принимать решение за другое лицо (принципала) исходя из своих интересов, которые противоречат интересам последнего.

Еще одной работой, послужившей фундаментом развития второго поколения, является работа О. Уильямсона «Экономические институты капитализма», в которой он развивает теорию трансакционных издержек. В данной работе права собственности определяют экономическое или материальное положение каждого экономического агента по отношению ко всему обществу. Таким образом становится возможен порядок децентрализованного принятия решения, на основании прав собственности. Конституционный строй можно рассматривать как вид коллективного договора, предназначенного для облегчения координации<sup>23</sup>.

Работа С. Гроссмана и О. Харта «Издержки и выгоды от владения»<sup>24</sup> относится к теории неполных контрактов. В работе представлена модель вертикальной интеграции собственности, основанная на теории неполных контрактов в условиях асимметрии информации. Понятия собственности и контроля признаются в некоторой степени тождественными.

В работе «Трансфертное ценообразование и организационная форма» дается обобщение модели Гроссмана–Харта, которые обосновали необходимость отделения собственности от контроля и проанализировали, как различные уровни децентрализации влияют на установление трансфертных цен и механизм стимулирования менеджеров<sup>25</sup>.

В совместной работе Дж. Робертса и П.Р. Милгрома «Экономическая теория, организация и менеджмент» в которой подробно изложены трансакционные издержки разделяются на две группы: издержки, которые связаны с координацией (издержки по определению деталей контракта), и издержки, связанные с мотивацией (неполнота информации и оппортунизм)<sup>26</sup>.

Модель функциональных, пересекающихся и конкурирующих юрисдикций (ФПКЮ) описанная Б.С. Фреем, Р. Эйхенбергером<sup>27</sup> создана на основе институционального соглашения, в которой соединены и усилены существующие аспекты федерализма и прямой демократии. ФПКЮ предполагает создание такого числа политических институтов, которое

---

<sup>23</sup>Williamson O.E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting New York: Free Press, 1985. 450 p.

<sup>24</sup>Grossman S.J., Hart O.S. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration // Journal of Political Economy. 1986. August. P. 691–719

<sup>25</sup>Holmstrom B., Tirole O. Transfer Pricing and Organizational Form // The Journal of Law, Economics, and Organization. 1991. № 7 (2). P. 201–228.

<sup>26</sup>Milgrom P., Roberts J. Economics, Organization and Management. Prentice Hall; 1 edition (February 11, 1992). 621 p.

<sup>27</sup>Frey BS, Eichenberger R (1999) The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping, and competing jurisdictions. Edward Elgar Publishing Cheltenham

соответствовало бы количеству поставленных и ждущих решения проблем (к примеру, образование, здравоохранение, национальная безопасность). ФПКЮ могут перекрываться по двум схемам:

- 1) две или более ФПКЮ, имеющие одну функцию, могут географически пересекаться (например, в одной местности может существовать несколько разных ФПКЮ школ);
- 2) могут пересекаться ФПКЮ, имеющие различные функции.

Возможно сосуществование обоих видов перекрытия, однако, конституционным гарантиями перекрытия ФПКЮ могут быть сведены только ко второй схеме, в противном случае это может вызвать «проблему безбилетника». Последняя подразумевает, что потребитель общественного блага старается уклониться от его оплаты. Концепция ФПКЮ пока до сих пор не нашла практической реализации.

Теория бюджетного федерализма прошла долги путь становления: первое поколение теории развивалось как самостоятельное направление и концентрировалось на вопросе необходимости децентрализации; второе поколение теории вобрало в свой базис концепции институционализма, для описания процессов взаимоотношения уровней власти и экономических агентов. Иностраный термин «фискальный федерализм» («Fiscal Federalism») и отечественный термин «бюджетный федерализм» тождественны, так как существует прецедент взаимозамены терминов на международном уровне при выдаче кредита Международным банком реконструкции и развития. Р.А. Масгрейв является основоположником теории бюджетного федерализма, который должен представлять из себя систему, позволяющую различным группам, проживающим в различных регионах, выражать различные предпочтения к общественным благам и услугам. Далее теория получила своё развитие в теореме о децентрализации и других работах У.Е. Оутса, он же отметил зарождение второго поколения теории. Если взаимоотношения между уровнями власти (бюджетами), в теории первого поколения рассматривались в статичном виде: не учитывались факторы, которые обуславливали взаимоотношения, как состояние политических институтов, дифференциация экономического развития, степень формализации сложившихся правил. Не акцентировалось внимание на особенности национальных моделей бюджетного федерализма, способствующих или осложняющих экономический рост. Побочным выводом может являться то, что в ряде теорий относящихся и к первому, и ко второму поколению бюджетного федерализма асимметрия информации выступает чуть ли не главным аргументом в пользу децентрализации, но современное развитие информационных технологий потенциально может решить эту проблему, это обстоятельство создает предпосылки для нового витка развития теории.



## 1.2. Методы вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания в контексте регионального развития

Региональная неоднородность социально-экономического развития существует в большинстве стран мира. Эта неоднородность развития обусловлена рядом естественных (объективных) факторов связанные с экономико-географическим положением, локализацией факторов производства и степени их мобильности. Неоднородность экономики накладывает ограничения на бюджетную политику менее развитых регионов, им труднее выполнять возложенные на них государственные обязательства, и осуществлять мероприятия по развитию собственной экономики.

Слишком сильный разрыв в социально-экономическом развитии регионов может спровоцировать гражданские возмущения и центробежные процессы. Для их предотвращения в сфере бюджетной политики применяется механизм бюджетного выравнивания, призванный обеспечить сбалансированность бюджетов, и обеспечить выполнение обязательств государства перед обществом. Специфика бюджетного выравнивания различается по странам в зависимости от индивидуальной модели бюджетного федерализма.

Главная цель бюджетного выравнивания – обеспечение основных социальных государственных гарантий для всех жителей страны вне зависимости от места их проживания. Кроме социального компонента, выравнивание бюджетной обеспеченности имеет важное значение и для экономики. Оно предопределяет уровень платежеспособного спроса населения в конкретном регионе (муниципалитете) и тем самым создает предпосылки для развития предпринимательства, и соответственно, роста инвестиций.

В современной научной мысли не существует жёсткости в определении типов бюджетного выравнивания, это отмечает В.В. Иванов, по его мнению, «с течением времени произошла существенная трансформация понимания межбюджетного выравнивания: ранее воспринимаемое как выравнивание доходов и расходов разных бюджетов, оно в настоящее время трактуется как выравнивание доходов и расходов бюджетов одного уровня в расчете на одного жителя<sup>28</sup>». Этот тезис смешивает горизонтальное и вертикальное выравнивание в одно общее явление, такой подход встречается во многих работах, так как он даёт простой объективный критерий – среднелюшевых бюджетных расходов. При этом становится затруднительно раскрыть природу бюджетной обеспеченности, исходя из принципов разделения полномочий федерализма.

---

<sup>28</sup>Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма//Вестник МГТУ. 2010. Том 13, №1. С. 5-14.

В.В. Бухарский и А.М. Лавров не отходят от разделения на вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание. По их трактовке вертикальное выравнивание происходит между уровнями бюджетной системы, а горизонтальное между регионами<sup>29</sup>. Из этого следует, что существуют вертикальные и горизонтальные дисбалансы бюджетной системы. Вертикальный дисбаланс будет проявляться в виде общего несоответствия расходов и доходов уровня бюджетной системы относительно других уровней и в первую очередь федерального. А горизонтальные дисбаланс будет проявляться в виде разности относительных (например, на душу населения) расходов и доходов бюджетов региона (муниципалитета) в рамках одного уровня.

Вертикальное бюджетное выравнивание подразумевает разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств за соответствующим им уровнем бюджетной системы. Разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств должно происходить таким образом, чтобы бюджеты оказались сбалансированными. Сбалансированность доходов и расходов каждого уровня бюджетной системы является главной целью вертикального выравнивания. Проведение вертикального бюджетного выравнивания требует изменения сложившейся системы распределения расходных обязательств и доходных (налоговых) полномочий между бюджетными уровнями в соответствии с государственными функциями или их делегирования.

Горизонтальное бюджетное выравнивание ставит основной своей целью обеспечение единого уровня потребления государственных услуг, их равной доступности и стоимости (если услуга платная). Для достижения данной цели вышестоящий уровень бюджетной системы должен будет оказать нижестоящему уровню (бюджету конкретного региона, или муниципалитета) помощь.

Вертикальное бюджетное выравнивание касается вопроса распределения полномочий в бюджетной сфере между уровнями власти. Здесь возникает вопрос о «первичности» распределения источников бюджетных расходов и расходных обязательств.

По мнению А.А. Соколовой, распределение между уровнями власти предметов ведения должно быть первичным по отношению к распределению доходных (налоговых) полномочий. Так как именно это определяет расходные обязательства и ответственность за финансовое обеспечение. Разграничение властных полномочий и государственной собственности между уровнями власти должно предшествовать законодательному распределению расходных обязательств. А распределение полномочий, предметов ведения и ответственности, а также равноправия бюджетов должно в целом осуществляться в интересах всех уровней

---

<sup>29</sup>Бухарский, В. В. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ / В. В. Бухарский, А. М. Лавров // Финансовый журнал. – 2017. – N.1. – С. 9-21.

управления<sup>30</sup>. Эта точка зрения встречается и в более ранних работах, например, в совместной работе Г.А. Ковалёвой и Э.В. Пешиной<sup>31</sup>.

Можно сказать, что вертикальный баланс двойственен: с одной стороны, он предполагает распределение и закрепление полномочий в бюджетной сфере между уровнями власти, то есть выравнивание потребности в финансировании, для обеспечения выполнения обязательств перед гражданами. А с другой стороны, вертикальный баланс предполагает выравнивание финансовых возможностей путем распределения доли участия в доходах национальной бюджетной системы.

Хорст Циммерман рассматривал разграничения полномочий с позиции следующих аспектов<sup>32</sup>:

- 1) Территория (ареал) доступности общественного блага.
- 2) Эффективности размещения (аллокации) государственных ресурсов;
- 3) Принцип subsidiarity;
- 4) Минимизация издержек на производство общественных благ.

Общественные блага имеют свою территория потребления, и это должно определять их принадлежность к уровню власти, например, национальная оборона будет относиться к федеральном (высшему) уровню, а охват предоставления школьного образования одним учреждением будет ограничиваться внутригородским районом, то есть будет относиться к местному уровню власти. Данный подход встречается и в работах Р.А. Масгрейва. Эффективность размещения государственных ресурсов предполагает соблюдение принципа территориального соответствия М.Л. Олсона описанного в первом параграфе. Именно равенство предельных доходов и расходов приводит к реализации принципа эффективного размещения ресурсов. Также принцип М.Л. Олсона подразумевает, что локальный орган власти самостоятельно принимает решение о характере необходимого финансирования и объеме мобилизуемых доходов. Принцип subsidiarity предполагает, что решение общественных задач должно осуществляться на самом низком уровне, но который может её решить. Минимизация издержек на производство общественных благ отсылает нас к эффекту экономии от масштаба, который накладывает ограничения на теорему децентрализации У.Е. Оутса. И если более централизованное общественных благ сопряжено с эффектом экономии от масштаба, который перекрывает все другие аспекты, то этот вариант предпочтительнее.

---

<sup>30</sup>Соколова А.А. Формы и механизмы вертикального выравнивания в сфере межбюджетных отношений / А.А. Соколова // Финансы и кредит. - 2009. - № 6. - С. 16

<sup>31</sup>Ковалева Г., Пешина Э. Стратегия преобразований и регулирование межбюджетных отношений в России//Федерализм. 2001. № 4.

<sup>32</sup>Циммерманн, Хорст. Муниципальные финансы : [Введ. в науч. анализ финансовой деятельности местных органов власти]: Учебник: Пер. с нем. / Циммерманн Хорст. - М. : Дело и Сервис, 2003 (ОАО Тип. Новости). - 350

Распределение доходов между бюджетными уровнями должно подчиняться неким принципам, которые бы оптимизировали экономику и не создавали конфликтов интересов между уровнями власти. Р. А. Масгрейв выделял несколько принципов распределения доходов между бюджетными уровнями, из которых можно сформировать систему критериев, по которым бюджетные полномочия следует относить к тому или иному уровню власти. Система критериев представлена в таблице 1.2.1.

Таблица 1.2.1.

**Система критериев разделения доходных полномочий между уровнями власти\***

Критерий	Содержание	Принцип распределения по Р.А. Масгреву <sup>33</sup>
Критерий стабильности	Если собираемость налога в большей степени зависит от экономической конъюнктуры, то его следует закреплять за более высоким уровнем бюджетной системы	Перераспределительные прогрессивные налоги, например, прогрессивный налог на доходы физических лиц, должны относиться к федеральному (центральному) уровню, если такие налоги будут вводиться на региональном или местном уровне, то это создаст стимулы для миграции
Критерий экономической эффективности	Доходные источники и налоги должны распределяться таким образом, чтобы их налоговая база зависела от экономической политики соответствующего бюджетного уровня	Нижестоящие уровни власти должны избегать мобильной налоговой базы, децентрализованный сбор налогов, имеющих мобильную налоговую базу, может приводить к искажениям в поведении экономических агентов
Критерий мобильности налоговой базы	Чем более мобильна налоговая база между территориями, тем больше оснований для закрепления соответствующих ей налогов за более высоким уровнем бюджетной системы	
Критерий равномерности распределения налоговой базы	Чем выше неравномерность распределения налоговой базы между регионами, то тем больше оснований для выделения и закрепления соответствующего налога за федеральным (центральным) уровнем власти	Налоги, имеющие неравномерно распределенную по территории налоговую базу, также должны быть переданы федеральный (центральный) уровень, например, налоги на добычу полезных ископаемых, которые расположены в отдельных регионах
Критерий соответствия	Доходы от специфических государственных услуг должны советовать их бюджетному уровню	Доходы от платных государственных услуг одинаково приемлемо распределять между всеми уровнями власти, но более всего это важно для местного уровня, так как стоимость услуги обычно

<sup>33</sup>Musgrave R.A. Who should tax, where, and what? / Tax assignment in federal countries / Ed. by Charles McLure. — Canberra, 1983. P. 2-19

Критерий	Содержание	Принцип распределения по Р.А. Масгреву <sup>33</sup>
		соответствует издержкам на её представление
Критерий социальной справедливости	Налоги, обладающие парераспределительным характером, должны быть закреплены за федеральным (центральным) уровнем власти	Нижестоящие бюджеты не должны использовать налоги, которые переносятся на другие регионы или муниципалитеты, например, налог с продаж в муниципалитетах с высоким туристическим потоком, в таком случае происходит субсидирование муниципалитета жителями к которому они не отнятся и происходит перераспределение ресурсов в пользу жителей муниципалитетов

\*Составлено автором.

Все представленные критерии продиктованы характером налоговой базы, и её «привязанностью» к месту оказания благ разной степени локальности. При этом, такое распределение не решает проблемы вертикального разрыва, так как региональных или местных налогов может быть недостаточно для покрытия возложенных расходных обязательств. Это потребует дополнительного горизонтального выравнивания или вынужденного сокращения расходных обязательств. Выход из этой ситуации представляется в учёте дополнительных критериев влияющих на распределение налогов:

Рассмотрим природу горизонтального дисбаланса бюджетов, который возникает, когда два условных региона стремятся достичь равного уровня предоставления общественных благ, но они при этом они используют различные ставки налогообложения. Такой дисбаланс обычно возникает при следующих обстоятельствах<sup>34</sup>:

Во-первых, потребности одних регионов могут быть выше, чем у других. Иначе говоря, им требуется больше единиц предоставляемых услуг на душу населения, например, мест в больницах если на территории плохие климатические условия и статистика заболеваний выше, или мест в школах из-за того, что в данном регионе проживает относительно больше детей школьного возраста.

Во-вторых, соответствующие расходы в одних регионах могут быть выше, чем в других. Например, затраты на одно место в больнице или школе в одном из них могут быть

<sup>34</sup>Криворотько Ю.В. Финансовое выравнивание на постсоветском пространстве: гармония или разобщенность?// Ю. В. Криворотько // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - 2010. - № 1(61). - С. 23-31

относительно высоки, если там высокие ставки оплаты труда относительно других регионов, то есть понадобится больше бюджетных расходов на оплату труда медицинского и преподавательского персонала, либо климатические условия таковы, что требуют повышенных затрат на отопление зданий.

В-третьих, различия в объемах налоговых баз в пересчете на душу населения при равных ставках налогообложения, что приводит к относительно низким (на душу населения) доходам бюджетов в некоторых регионах. Это отсылает нас к критериям распределения налоговых полномочий.

В-четвертых, недобор налогов в региональный (местный) бюджет по причинам временного прекращения деятельности или банкротства ключевых (градообразующих) предприятий и предприятий-доноров на территории региона (муниципалитета).

Горизонтальное бюджетное выравнивание призвано уменьшить разрыв между расходными обязательствами региональных правительств и их доходной базой, которая была за ними закреплена после вертикального выравнивания. Горизонтальное выравнивание призвано сглаживать различия в бюджетной обеспеченности конкретных территорий, вызванных объективными факторами (климатическими, географическими и демографическими различиями, а также региональными особенностями в экономическом и национально-историческом развитии), и обеспечить равные стартовые условия деятельности конкретных территорий с целью обеспечения на всей территории страны гарантированных минимальных социальных стандартов.

К основным инструментам горизонтального выравнивания можно отнести: Прямое безвозмездное финансирование нижестоящего бюджета, для покрытия его текущих расходов – дотации; Целевое безвозмездное финансирование определенных расходных обязательств нижестоящего бюджета – субвенции; Софинансирование расходных обязательств нижестоящего бюджета – субсидии; Прочие трансферты. Стоит отметить, что субвенции можно отнести и к инструментам вертикального выравнивания, так как средства предоставляются на делегированные с вышестоящего уровня полномочия.

Относительно целесообразности применения горизонтального выравнивания существуют разные точки зрения. Горизонтальное бюджетное выравнивание может создавать препятствия эффективному распределению ресурсов через территорию страны или ее крупный регион и замедлять экономический рост, так как подавляет стимулы для хозяйствующих субъектов относительно распределения ресурсов. А также подавляет стимулы поиска новых источников доходов для региональных и местных правительств. Противоположным аргументом может служить понятие справедливости, так как федеральное (центральное) правительство должно гарантировать обеспечение определенного

минимального уровня государственного обеспечения, в том числе и государственных услуг, по всей безраздельной территории страны, вне зависимости от финансовых способностей регионов. Поэтому необходим компромисс между эффективностью и рациональностью при распределении доходов государства между бюджетными уровнями.

Бюджетного выравнивания не является только признаком свойственным только для федеративных стран, оно также используется и в унитарных государствах. Бюджетное выравнивание как инструмент бюджетной политики используется из-за объективной необходимости, который обеспечивает функционирование единой финансово-экономической системы в рамках единого государства, выступает в качестве солидаризирующего элемента для общества и государства.

Таким образом, бюджетное выравнивание направлено на обеспечение основных социальных государственных гарантий для всех жителей страны вне зависимости от места их проживания. Вертикальное бюджетное выравнивание подразумевает разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств за соответствующим им уровнем бюджетной системы. Разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств должно происходить таким образом, чтобы бюджеты оказались сбалансированными. Распределение налогов между бюджетными уровнями должно происходить по критерию мобильности и равномерности налоговой базы, чем более мобильна и неравномерна налоговая база, тем больше оснований для закрепления налога за федеральным (центральным) уровнем. Горизонтальное бюджетное выравнивание ставит основной своей целью обеспечение единого уровня потребления государственных услуг, их равной доступности и стоимости. При реализации политики горизонтального бюджетного выравнивания необходим компромисс между эффективностью и рациональностью при распределении доходов государства между бюджетными уровнями. Вертикальное бюджетное выравнивание распределяет области ответственности между уровнями власти и создает соответствующую заинтересованность во возвращении собственной налоговой базы. Горизонтальное бюджетное выравнивание не должно быть абсолютным, так как это нивелирует стимулы регионального развития, и приводит к возвращению регионов-реципиентов, оно должно касаться в первую очередь социальной сферы, для предотвращения социальных возмущений и центробежных сил.

### 1.3. Влияние типа модели бюджетного федерализма на региональное экономическое развитие

В зависимости от специфики сложившихся исторически политических и экономических отношений во всех странах существуют своя уникальная модель бюджетного федерализма, включая и унитарные государства. Г. Хьюз и С. Смит проведя широкомасштабные исследования выявили четыре основные группы моделей бюджетного федерализма по критерию самостоятельности нижестоящих уровней власти: модель со значительным уровнем самостоятельности; модель с высокой долей самостоятельности; модель с высокой долей самостоятельности субфедеральных органов власти, сочетаемой с развитой системой их сотрудничества; модель с высокой финансовой зависимостью регионов.

К первой группе относятся такие федерации как Австралия, Канада и США, а также два унитарных государства: Великобритания и Япония, в которых региональным и местным властям предоставлена относительно большая самостоятельность, подкрепленная широкими налоговыми полномочиями;

Ко второй группе относятся страны Северной Европы: Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция, в которых присутствует высокая доля участия региональных и местных властей в финансировании социальных расходов;

В третью группу входят западноевропейские федерации: Австрия, Германия и Швейцария, для которых характерна автономность бюджетов разного уровня и активное сотрудничество;

Четвертая группа включает: юг и запад Европы: Бельгия, Греция, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Франция, в этих странах присутствует значительная финансовая зависимость регионов от центрального бюджета<sup>35</sup>.

А.А. Пугачёв дополнил классификацию Г. Хьюза и С. Смита детализирующим критерием возможности влияния субфедерального уровня на собственный налоговый потенциал и разделил модели бюджетного федерализма на следующие группы: модель с широкими возможностями субфедерального уровня на собственный налоговый потенциал и заинтересованности в нём; модель с широкими возможностями субфедерального уровня влияния на собственный налоговый потенциал и заинтересованности в нём; модель с ограниченными возможностями субфедерального уровня формирования и влияния на

---

<sup>35</sup>Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance. London, 1991. – №6 (13). P. 426-459.



собственный налоговый потенциал; модель с отсутствием влияния на собственный налоговый потенциал и заинтересованности в нём<sup>36</sup>.

Так как критерием выделения типов моделей бюджетного федерализма является степень децентрализации государственного управления или степень самостоятельности субфедеральных и местных властей, в современной научной мысли все существующие модели межбюджетных отношений принято сводить к централизованным, децентрализованным и смешанным (кооперативным)<sup>37</sup>.

Отличительной чертой централизованных моделей является то, что федеральная (центральная) власть принимает максимально возможное участие в решении социально-экономических задач, осуществляет всесторонний контроль за формированием региональных бюджетов, а также максимально ограничивает степень свободы нижестоящих уровней управления. Разграничение полномочий между уровнями власти, как правило, не сопровождается закреплением за последними достаточных источников финансирования, финансовое обеспечение региональных программ осуществляется за счет перераспределения сконцентрированных в федеральном бюджете денежных средств. К числу достоинств централизованных моделей бюджетного федерализма можно отнести вертикаль власти, которая выражается в тесном сотрудничестве нижестоящих правительств с федеральным (центральным), что способствует укреплению государства. Отсутствие самостоятельности нижестоящих уровне власти выступает в качестве основного недостатка.

В децентрализованных моделях сохраняется приоритетность федерального налогового и бюджетного законодательства над региональным, это обеспечивает соблюдение общенациональных интересов государства. Финансовая автономность субфедерального уровня власти сопровождается применением непересекающихся налогов, предоставлением права совместного федерально-регионального использования налоговых баз, отсутствием текущего надзора федерального правительства за бюджетной деятельностью регионов, передачей ответственности за проблемы бюджетных дефицитов регионов и проблемы горизонтальных дисбалансов на субфедеральный уровень. Для предотвращения острых горизонтальных дефицитов используется система адресных трансфертов для граждан. К достоинствам децентрализованных систем можно отнести минимизацию перераспределительных процессов, и как следствие, минимизацию искажений при естественном распределении ресурсов, а также самостоятельность региональных

---

<sup>36</sup>Пугачёв А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. - Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2017. - С. 13.

<sup>37</sup>Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма//Вестник МГТУ. 2010. Том 13, № 1. С. 5.

правительств, но это порождает и опасность потери контроля федерального правительства над бюджетно-налоговыми потоками, нарушение единства государства и его распад.

Децентрализованные конкурентные модели, способствующие экономическому росту, связаны с высокой степенью децентрализации и финансовой самостоятельности региональных властей. Для их реализации требуются высокий уровень развития национальной экономики, относительно небольшая территория и наличие более или менее равномерно развитых регионов. Концепция конкурентного бюджетного федерализма предполагает наличие в стране уникальной системы правил отношений между органами власти по горизонтали и вертикали в противоположность статичной системе распределения полномочий и налогообложения<sup>38</sup>.

Смешанные (кооперативные) модели предполагают сочетание сильного сотрудничества уровней власти, повышенную ответственность, в сравнении с децентрализованными моделями федерального уровня власти за социально-экономического состояние регионов, и большой степени свободы региональных властей относительно централизованных моделей.

В большинстве федеративных стран, подобно как и в России, присутствуют три уровня бюджетной системы: федеральный, региональный и местный, а также внебюджетные государственные фонды. В унитарных государствах, как правило присутствует двухуровневая бюджетная система. Разграничение функций между бюджетными уровнями способствует их самостоятельности. Федеральный (центральный) бюджет предназначен для обеспечения решения общенациональных задач и мероприятий таких как: оборона, правоохранительная система, международное сотрудничество, фундаментальные наука и т.п. Региональные и местные бюджет обеспечивают мероприятия в основном в области социально-экономического развития (здравоохранение, начальное и среднее образование, коммунальное хозяйство и пр.).

Исследования А.Е. Суглобова и Ю.И. Черкасовой<sup>39</sup> показали, что распределение налогов между бюджетными уровнями сильно варьируются. В некоторых странах налоги на общее потребление занимают значительную долю в бюджетах регионов. В качестве примера приводятся Бразилия, Канада, Германия, Индия, Испания и США. Причиной этого является большая площадь территории как самих стран, так и регионов. В Германии и Австрии также действуют положения о разделении одного налога между уровнями бюджетной системы, что исключает влияние региональных властей на порядок исчисления и взимания.

---

<sup>38</sup>Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма//Вестник МГТУ. 2010. Том 13, № 1. С. 6.

<sup>39</sup>Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 3. С. 68

В мировой практике существует три варианта государственной политики в области бюджетного выравнивания вертикальных и горизонтальных дисбалансов:

Первый вариант предполагает применение отдельных мероприятий выравнивания горизонтального и вертикального дисбалансов. Снижение дефицита региональных бюджетов выполняется путем разделения отдельного налога между уровнями и трансфертов. А выравнивание налогового потенциала осуществляется горизонтальными платежами из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в регионы с более низкой. Такая система свойственна для Германии.

Второй вариант предполагает комплексную систему выравнивающих трансфертов. Вертикальные и горизонтальные дисбалансы выравниваются при помощи платежей и специальных грантов. Такая система существует в Австралии и Канаде;

Третий вариант предполагает выравнивание только вертикального дисбаланса. Как в первом варианте, региональные бюджетные расходы финансируются за счёт закрепленных регулирующих налогов и трансфертов, при этом, никаких дополнительных специальных мер для выравнивания горизонтального дисбаланса не применяется. В таком случае перемещение капитала и человеческих ресурсов определяется разницей в доходах между регионами, а также чистой фискальной выгоды в регионах (льготами и вычетами по налогам из-за деятельности в конкретном регионе). В таком варианте также используется выделение специальных грантов, которые помимо основных своих целей могут иметь косвенный выравнивающий горизонтальный эффект. Такая система свойственна для США.

В мировой практике, при проектировании системы трансфертов, определяется соотношение не только между целями выравнивания, но также и между видами трансфертов. При этом основные трансферты из национального бюджета подразделяются на две группы: целевые платежи и (безусловные) нецелевые трансферты. В первую группу входят гранты, которые предполагают совместное финансирование, простые целевые трансферты и блочные гранты. Каждый вид помощи может иметь разовый характер, или предоставляться с возможностью продления на будущие периоды. Безусловные трансферты предоставляются в виде отчислений от налоговых доходов в нижестоящие бюджеты, либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих продлению.

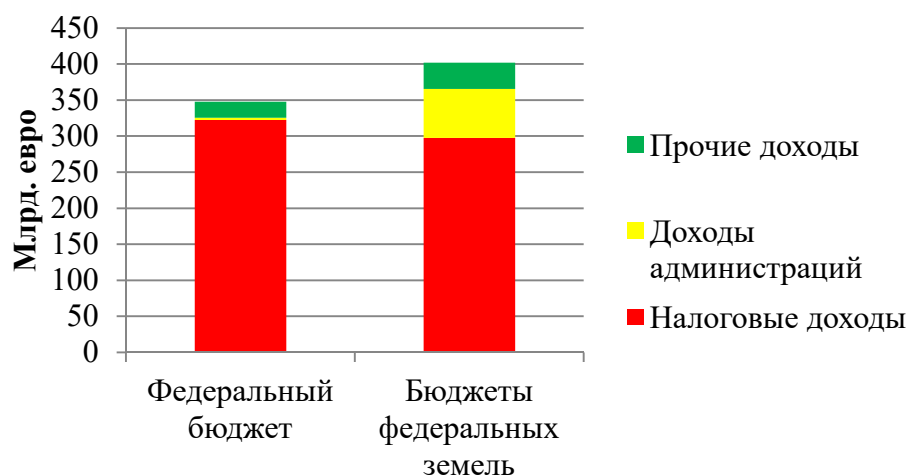
Системы выравнивания бюджетной обеспеченности в различных странах зависят от административного устройства государства и структуры бюджетной системы, распределения доходной базы и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, механизмов распределения финансовых ресурсов.

Еще одним способом определения степени децентрализации может служить фактическое распределение бюджетных средств между бюджетными уровнями.

Соответственно, если федеральный (центральный) бюджет сильно превосходит суммарный бюджет регионов, то можно говорить о сильной централизации бюджетной системы, обратный случай будет свидетельствовать о сильной децентрализации, а относительное равенство будет свидетельствоваться о смешанной системе.

Стоит рассмотреть, как реализовалась модель бюджетного федерализма в зарубежных странах-федерациях более подробно:

В Германии бюджетный федерализм характеризуется высокой степенью централизации доходов. Бюджетная система базируется на общих налогах, которые перераспределяются между всеми её уровнями. Чтобы сгладить неравенство условий между отдельными землями (богатыми и бедными) применяется система дифференциации нормативов отчислений от общих налогов. Однако, следует подчеркнуть, что основные финансовые ресурсы для выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности земель поступают через федеральные и совместные программы регионального развития. Также применяется система выравнивающих трансфертов между землями, по состоянию на конец декабря 2018 года доля выравнивающих трансфертов от расходов федерального бюджета Германии составила 3,49 %<sup>40</sup>. Также стоит рассмотреть структуру распределения налоговых поступлений между бюджетными уровнями Германии, которая представлена на рисунке 1.3.1.



**Рис. 1.3.1. Структура распределения доходов между бюджетными уровнями Германии, за 2018 год, в млрд. евро\***

\*Составлено по данным Федерального министерства финансов Германии [35].

Из рисунка 1.3.1 следует то, что налоговые доходы федерального уровня превышают, но не сильно, совокупные налоговые доходы федеральных земель, что относит её к

<sup>40</sup>Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und der Kassenlage des Bundes und der Länder bis Januar 2019 Monatsbericht des BMF // Bundesministerium der Finanzen URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/03/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-2-03-entwicklung-einnahmen-ausgaben-und-kassenlage-bund-laender.html> (дата обращения: 25.04.2019)

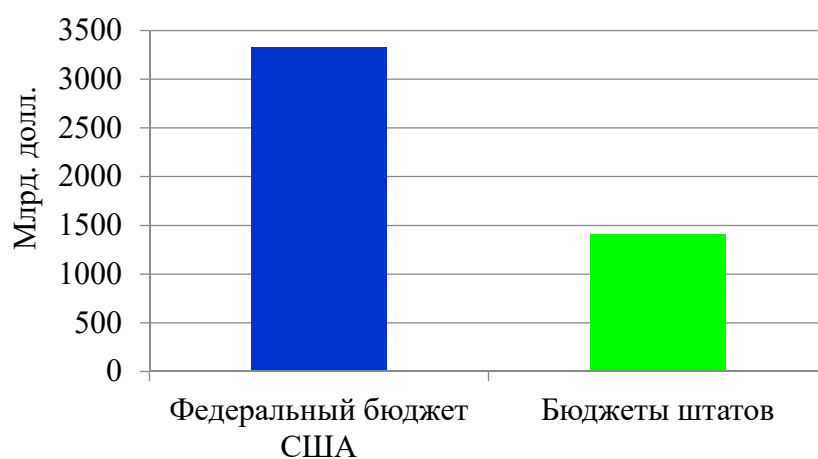
кооперативной (смешанной) модели. Совокупные же доходы бюджетов федеральных земель превышают федеральный бюджет Германии, это стало возможным за счет собственных доходов администраций этих земель, при этом относительная разница невелика, что говорит о равности федерального и субфедерального бюджетных уровней.

Наличие у федеральных земель собственных источников доходов, которые позволяют выровнять несоответствие между бюджетными уровнями, является специфической чертой бюджетного федерализма Германии.

Система бюджетного налогового выравнивания приводит, к появлению противоречий между землями. Экономически сильные земли не очень-то заинтересованы укреплять свою налоговую базу или преследовать экономических агентов, уклоняющихся от налогов, так как значительные суммы фактически собственных доходов, через федеральное правительство перечисляются в финансово «бедные» земли. Важно отметить, что все решения, которые принимаются в Германии по общим задачам включают в себя категорическое требование необходимости достижения согласия<sup>41</sup>.

В США местные налоги играют самостоятельную роль и служат основой для формирования доходной части местных бюджетов. Тем не менее, и в США механизм формирования бюджетов штатов и муниципалитетов также характеризуется перераспределением доходов в процессе формирования нижестоящих бюджетов.

Рассмотрим соотношение бюджетов штатов и федерального бюджета США за 2018 г., которое представлено на рисунке 1.3.2.



**Рис. 1.3.2. Соотношение бюджетов штатов и федерального бюджета США, по доходам за 2018 г., в млрд. долл. США\***

\*Составлено по данным Управления Конгресса США по бюджету [34] и Национальной Ассоциации государственных бюджетных служащих (США) [12].

<sup>41</sup>Heinemann A. W. Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland // Wirtschaftsdienst. — 2012. — Vol. 92, Issue 7. — P. 471–479.

Из рисунка 1.3.2 следует, что фактически доходы федерального бюджета сильно превалируют над доходами бюджетов штатов, но это не мешает им быть самостоятельными и иметь высокий кредитный рейтинг<sup>42</sup>. Данное превалирование федерального бюджета даёт право говорить о фактической сильной централизации государственных доходов. Это идет в разрез с традиционным отношением США к децентрализованным бюджетным системам, такое несоответствие продиктовано спецификой американских финансов и сильным экономическим развитием страны.

Суть американской модели бюджетного федерализма состоит в том, что в ней доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, обеспечивая самостоятельность бюджетной политики штата. Сильное превалирование федерального бюджета над бюджетами штатов, и самодостаточность бюджетных уровней дают федеральному правительству больше возможностей в решении общегосударственных целей и задач, что, в частности, позволяет Соединенным Штатам иметь самый большой военный бюджет в мире.

Таким образом, можно сказать, что типологии моделей бюджетного федерализма исходят из критерия степени децентрализации бюджетной политики. В централизованных моделях федеральная (центральная) власть принимает максимально возможное участие в решении социально-экономических задач, контролирует формирование региональных бюджетов, а также максимально ограничивает степень свободы нижестоящих уровней управления. Децентрализованные модели, способствующие экономическому росту, связаны с высокой степенью децентрализации и финансовой самостоятельности региональных властей. Смешанные (кооперативные) модели предполагают сочетание сильного сотрудничества уровней власти и предоставления большей свободы действий для региональных властей. Децентрализованные системы приемлемы для стран с развитой экономикой с большой мобильностью факторов производства, которая бы могла покрывать сильные региональные различия. В мире есть развитые страны с децентрализованной системой, так и более централизованными финансами, поэтому прямую связь между децентрализацией и экономическим развитием установить нельзя. Но во всех них применяются механизмы бюджетного выравнивания, именно в их структуре и следует искать противоречия в региональном развитии. Менее децентрализованные бюджетные системы не содержат в своей природе прямого противоречия с рыночными отношениями, однако, содержат более широкий

---

<sup>42</sup>Rainy Day Funds and State Credit Ratings // Pew Charitable Trusts, Rainy Day Funds and State Credit Ratings P. 14 URL: [http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/05/statesfiscalhealth\\_creditratingsreport.pdf](http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/05/statesfiscalhealth_creditratingsreport.pdf) (дата обращения: 25.04.2019).

набор инструментов для компенсаций диспропорций регионального развития, что делает их «золотой серединой» между абсолютной централизацией и децентрализацией.

## Выводы

Теория бюджетного федерализма прошла долги путь становления: первое поколение теории развивалось как самостоятельное направление и концентрировалось на вопросе необходимости децентрализации; второе поколение теории вобрало в свой базис концепции институционализма, для описания процессов взаимоотношения уровней власти и экономических агентов. Иностраный термин «фискальный федерализм» («Fiscal Federalism») и отечественный термин «бюджетный федерализм» тождественны, так как существует прецедент взаимозамены терминов на международном уровне при выдаче кредита Международным банком реконструкции и развития. Р.А. Масгрейв является основоположником теории бюджетного федерализма, который должен представлять из себя систему, позволяющую различным группам, проживающим в различных регионах, выражать различные предпочтения к общественным благам и услугам. Далее теория получила своё развитие в теореме о децентрализации и других работах У.Е. Оутса, он же отметил зарождение второго поколения теории. Если взаимоотношения между уровнями власти (бюджетами), в теории первого поколения рассматривались в статичном виде: не учитывались факторы, которые обуславливали взаимоотношения, как состояние политических институтов, дифференциация экономического развития, степень формализации сложившихся правил. Не акцентировалось внимание на особенности национальных моделей бюджетного федерализма, способствующих или осложняющих экономический рост. Побочным выводом может являться то, что в ряде теорий относящихся и к первому, и ко второму поколению бюджетного федерализма асимметрия информации выступает чуть ли не главным аргументом в пользу децентрализации, но современное развитие информационных технологий потенциально может решить эту проблему, это обстоятельство создает предпосылки для нового витка развития теории.

Бюджетное выравнивание направлено на обеспечение основных социальных государственных гарантий для всех жителей страны вне зависимости от места их проживания. Вертикальное бюджетное выравнивание подразумевает разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств за советуемым им уровнем бюджетной системы. Разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств должно происходить таким образом, чтобы бюджеты оказались сбалансированными. Распределение налогов между

бюджетными уровнями должно происходить по критерию мобильности и равномерности налоговой базы, чем более мобильна и неравномерна налоговая база, тем больше оснований для закрепления налога за федеральным (центральным) уровнем. Горизонтальное бюджетное выравнивание ставит основной своей целью обеспечение единого уровня потребления государственных услуг, их равной доступности и стоимости. При реализации политики горизонтального бюджетного выравнивания необходим компромисс между эффективностью и рациональностью при распределении доходов государства между бюджетными уровнями. Вертикальное бюджетное выравнивание распределяет области ответственности между уровнями власти и создает соответствующую заинтересованность во возвращении собственной налоговой базы. Горизонтальное бюджетное выравнивание не должно быть абсолютным, так как это нивелирует стимулы регионального развития, и приводит к возвращению регионов-реципиентов, оно должно касаться в первую очередь социальной сферы, для предотвращения социальных возмущений и центробежных сил.

Типологии моделей бюджетного федерализма исходят из критерия степени децентрализации бюджетной политики. В централизованных моделях федеральная (центральная) власть принимает максимально возможное участие в решении социально-экономических задач, контролирует формирование региональных бюджетов, а также максимально ограничивает степень свободы нижестоящих уровней управления. Децентрализованные модели, способствующие экономическому росту, связаны с высокой степенью децентрализации и финансовой самостоятельности региональных властей. Смешанные (кооперативные) модели предполагают сочетание сильного сотрудничества уровней власти и предоставления большей свободы действий для региональных властей. Децентрализованные системы приемлемы для стран с развитой экономикой с большой мобильностью факторов производства, которая бы могла покрывать сильные региональные различия. В мире есть развитые страны с децентрализованной системой, так и более централизованными финансами, поэтому прямую связь между децентрализацией и экономическим развитием установить нельзя. Но во всех них применяются механизмы бюджетного выравнивания, именно в их структуре и следует искать противоречия в региональном развитии. Менее децентрализованные бюджетные системы не содержат в своей природе прямого противоречия с рыночными отношениями, однако, содержат более широкий набор инструментов для компенсаций диспропорций регионального развития, что делает их «золотой серединой» между абсолютной централизацией и децентрализацией.



## ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### 2.1. Специфика российского бюджетного федерализма

Бюджетные отношения в Российской Федерации сформировались и продолжают формироваться в состоянии поиска оптимального разграничения доходных и расходных полномочий, которое бы препятствовало центробежным силам и способствовало социально-экономическому развитию регионов.

Разделение полномочий между уровнями власти закрепилось с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации в 1998 году, который является сегодня главным нормативно-правовым актом регулирования бюджетных отношений. Рассмотрим современное разграничение ключевых полномочий между субъектами и Российской Федерацией, которое представлено в виде схемы на рисунке 2.1.1.



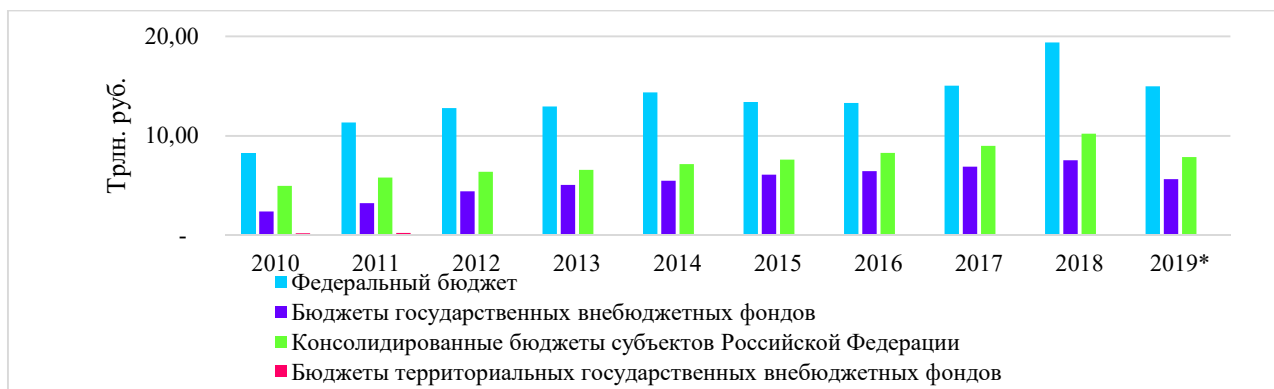
**Рис. 2.1.1. Схема разграничение ключевых бюджетных полномочий между субъектами и Российской Федерацией\***

\*Составлено по: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС «Консультант плюс». — Статьи 7 и 8.

Как следует из рисунка выше, современное бюджетное законодательство разграничивает управление бюджетами между уровнями власти. Федеральный уровень власти определяет общий порядок функционирования бюджетной системы и порядок утверждения проектов федерального бюджета. Субъектам Российской Федерации дано право устанавливать нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов и сборов от своей доли в налогах. Федеральный бюджет может оказывать помощь посредством трансфертов, а региональные бюджеты могут оказывать трансферты муниципальным бюджетам. В Бюджетном кодексе предполагается установление общих принципов предоставления и форм межбюджетных трансфертов как на федеральном, так и на региональном уровне. Также предполагается, что Российская Федерация может взять на себя временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов.

Факт разделения бюджетных полномочий полностью согласуется с теорией бюджетного федерализма, так образуется трёхуровневая бюджетная система, состоящая из: федерального бюджета, бюджетов субъектов, и бюджетов муниципальных образований, которые соответствуют уровням власти, подробная схема представлена в приложении 1. Обособленным элементом бюджетных отношений являются государственные и территориальные внебюджетные фонды – специально выведенные фонды денежных средств для финансирования социального обеспечения граждан. Бюджет субъекта и бюджеты муниципальных образований на его территории образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Он будет содержать полноценную информацию о бюджетной политике, а следовательно, и о реальных приоритетах региональных и местных властей.

В целях анализа фактического распределения средств между бюджетными уровнями рассмотрим динамику поступления налоговых и неналоговых доходов, данные представлены на рисунке 2.1.2.



**Рис. 2.1.2. Фактическое распределение налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

Из рисунка 2.2.1 следует, что объем доходов федерального бюджета на протяжении 10 лет доминирует над совокупным объемом консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и держится на примерном соотношении 2:1. Государственные внебюджетные фонды, которые являются обособленным элементом бюджетной системы занимают значительную долю в налоговых и неналоговых доходах, однако, доля территориальных внебюджетных фондов крайне мала. Высокая концентрация доходов на федеральном уровне напоминает схожую ситуацию в США (рассматривалась в первой главе), которые считаются страной с децентрализованными государственными финансами. Таким образом, российскому бюджетному федерализму свойственна централизация доходных полномочий на федеральном уровне, но при этом стоит отметить стабильное соотношение распределения доходов по вертикали.

За каждым уровнем бюджетной системы закреплены советующие источники доходов, в таблице 2.1.1 представлены виды налогов и сборов Российской Федерации.

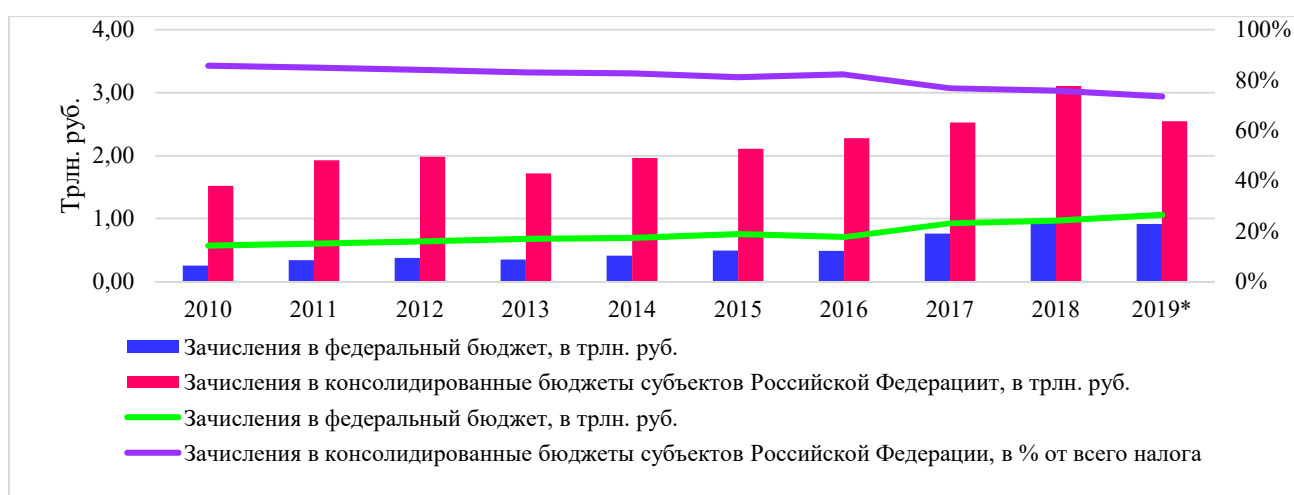
Таблица 2.1.1.

**Виды федеральных, региональных и местных налогов в 2019-2020 годах\***

Вид налога	Налог	Бюджет зачисления	
		Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты субъектов РФ
1	2	3	4
Федеральные налоги	НДС	√	
	Акцизы	√	√
	НДФЛ		√
	Налог на прибыль	√	√
	Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов	√	√
	Налог на добычу полезных ископаемых	√	
	Водный налог	√	
	Госпошлина	√	√
Региональные налоги	Налог на имущество организаций		√
	Транспортный налог		√
	Налог на игорный бизнес		√
Местные налоги	Налог на имущество физических лиц		√
	Земельный налог		√
	Торговый сбор		√

\*Составлено по: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

Из таблицы выше следует, что виды налогов и сборов в целом распределены между уровнями власти по критерию мобильности налоговой базы. Также Налоговый кодекс выделяет так называемые специальные налоговые режимы, применение которых освобождает от уплаты налога на прибыль, налога на доходы физических лиц (для индивидуальных предпринимателей), НДС, налога на имущество организаций и физических лиц, но вводит обязанность уплаты единого налога. Таможенные пошлины также являются источником доходов и полностью зачисляются в федеральный бюджет. От некоторых налогов, относящихся к вышестоящим бюджетам, предусматривается отчисления в нижестоящие. Например, несмотря на то, что налог на прибыль относится к группе федеральных налогов, платежи по нему поступают в федеральный и региональные бюджеты, налог на доходы физических лиц, также зачисляется в нижестоящие бюджеты, это обстоятельство несколько не советуется распределению по критерию мобильностью налоговой базы. Нормативы отчислений от таких налогов непостоянны, данные фактического разделения самых значимых федеральных налогов между бюджетами представлены на рисунках 2.1.3-2.1.4.



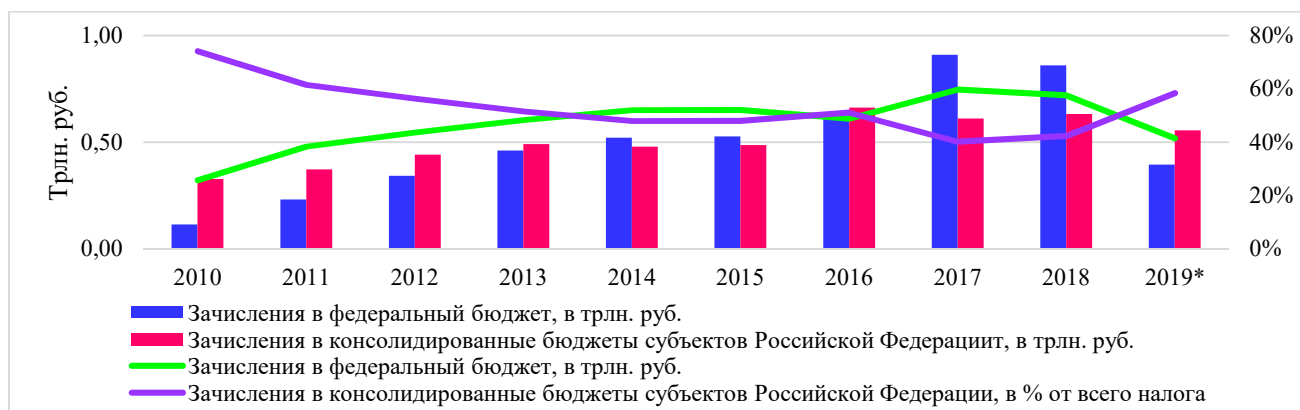
**Рис. 2.1.3. Фактическое распределение налога на прибыль между уровнями бюджетной системы за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

Из данных рисунка 2.1.3 следует, что доля налога на прибыль, зачисляемая в федеральный бюджет, возрастает на протяжении 10 лет. Это можно расценивать как положительное явление, так как прибыль организаций зависит от размещения ресурсов, а нарастающая передача этого налога способствовала бы усилению горизонтального неравенства регионов.

Рассмотрим распределение акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации между бюджетами, данные представлены на рисунке 2.1.4.



**Рис. 2.1.4. Фактическое распределение акцизов по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации между уровнями бюджетной системы за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

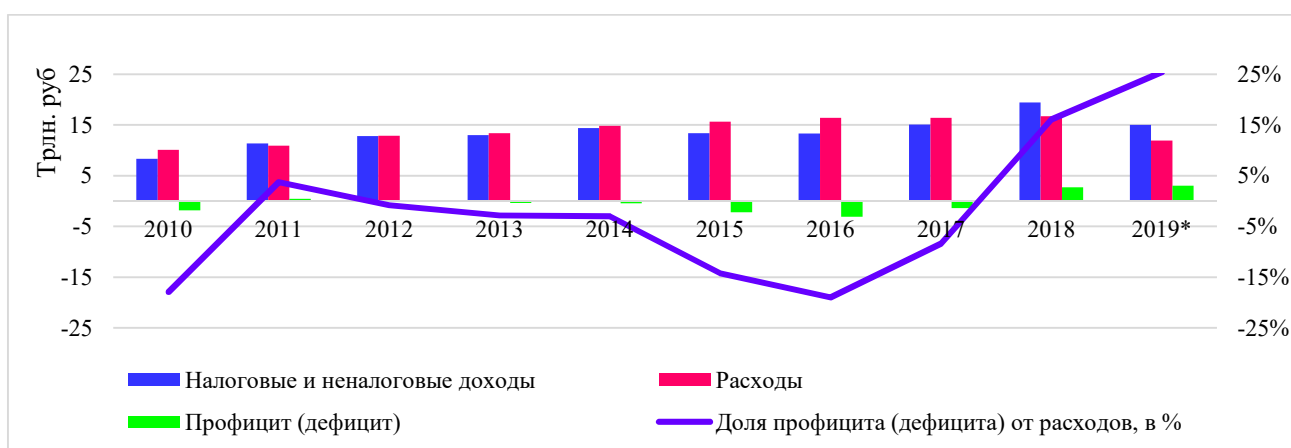
Анализируя динамику изменения распределения акцизов, представленную на рисунке 2.1.4, можно сказать, что за период 2010-2014 годов выросла доля зачислений в федеральный бюджет примерно до половины, дальнейший период можно назвать относительно стабильным. То есть установилось практически абсолютное равенство между бюджетными уровнями в распределении.

Ввиду обширного пространства России, разности климатических условий, неравномерности распределения ресурсов и населения возникают факторы провоцирующие неравномерный экономическое развитие на субфедеральном уровне. На это явление обращают своё внимание В.И. Качанова и Н.Ю. Коротина. По их мнению, на современном этапе развития бюджетных отношений растёт количество противоречий между федеральным центром, регионами и муниципалитетами. Эти процессы проявляются в виде: нарастающего социально-экономического неравенства территории, увеличения разрыва между расходными обязательствами и источниками доходов, переноса функций и финансовых средств между уровнями власти. Эти процессы свидетельствуют о несовершенстве сложившейся системы российского бюджетного федерализма, обуславливающего состояние и развитие территорий<sup>43</sup>.

<sup>43</sup>Качанова Е. А., Коротина Н. Ю. Методические аспекты оценки российской модели бюджетного федерализма с позиции асимметричности экономических критериев // Социум и власть. 2018. № 5 (73). С. 71—81.

Стоит напомнить, что следует различать вертикальный и горизонтальные дисбалансы бюджетной системы. Вертикальный дисбаланс будет проявляться в виде общего несоответствия расходов и доходов уровня бюджетной системы относительно других уровней и в первую очередь федерального. А горизонтальные дисбалансы будут проявляться в виде разности относительных (например, на душу населения) расходов и доходов бюджетов в рамках одного уровня.

Соответственно, для оценки вертикального дисбаланса бюджетной системы следует сравнить динамику соотношения доходов и расходов верхнего уровня бюджетной системы – федерального бюджета с динамикой аналогичных показателей нижестоящего уровня, в нашем случае это – сумма консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, но для выявления именно вертикального дисбаланса в качестве доходов бюджетов следует рассматривать только раздел «налоговые и налоговые доходы», дабы исключить искажения трансфертной помощи, то есть горизонтального выравнивания, данные представлены на рисунках 2.1.5 и 2.1.6.

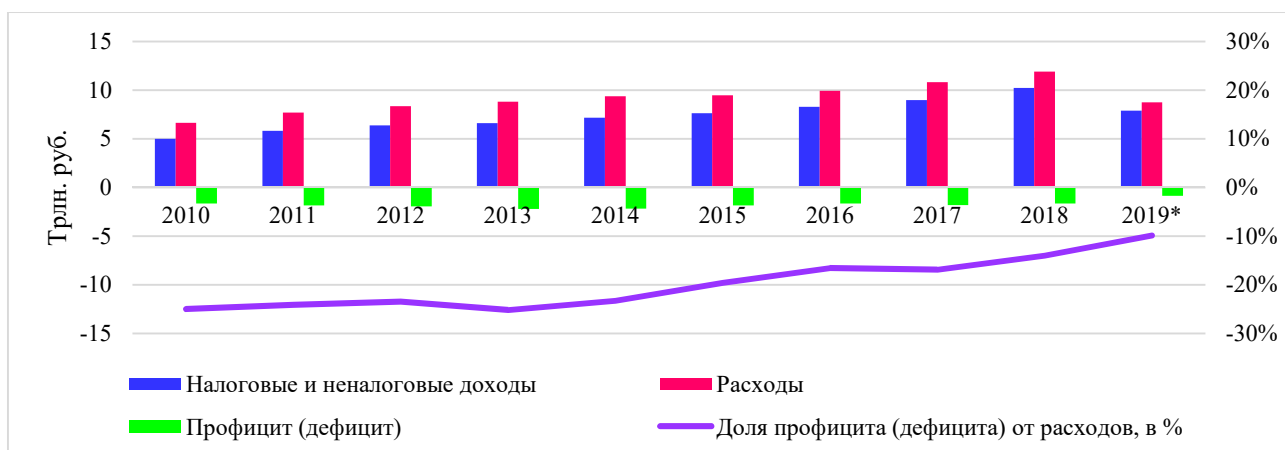


**Рис. 2.1.5. Результаты фактического исполнения федерального бюджета за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

Из рисунка 2.1.5 видно, что разрыв между доходной частью и расходными обязательствами федерального бюджета может быть как отрицательным, так и положительным. Это зависит в первую очередь от внешней и внутренней экономической конъюнктуры, то есть непосредственно связано с экономической обстановкой. Теперь рассмотрим результаты фактического исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2010-2019 годы, данные представлены на рисунке 2.1.6.



**Рис. 2.1.6. Результаты фактического исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

Динамика соотношения расходов и доходов консолидированных бюджетов субъектов, представленной на рисунке 2.1.6 показывает, что это соотношение всегда было дефицитным. Большая часть этого дефицита компенсируется трансфертной помощью от федерального бюджета. С количественным ростом объемов бюджетов относительное выражение дефицита непрерывно падало с 24% до 10% за 2010-2019 годы. Это свидетельствует о положительной динамике снижения вертикального дисбаланса между федеральным и нижестоящими бюджетами.

Для предотвращения критически опасных дисбалансов территориального развития в Российской Федерации, как и в других странах с развитой бюджетной системой, применяется система распределения и перераспределения доходов между регионами-донорами и регионами-реципиентами через федеральный уровень. Чтобы обеспечить минимально необходимый уровень предоставления государственных услуг и государственного обеспечения, а также способствовать стимулированию экономического развития.

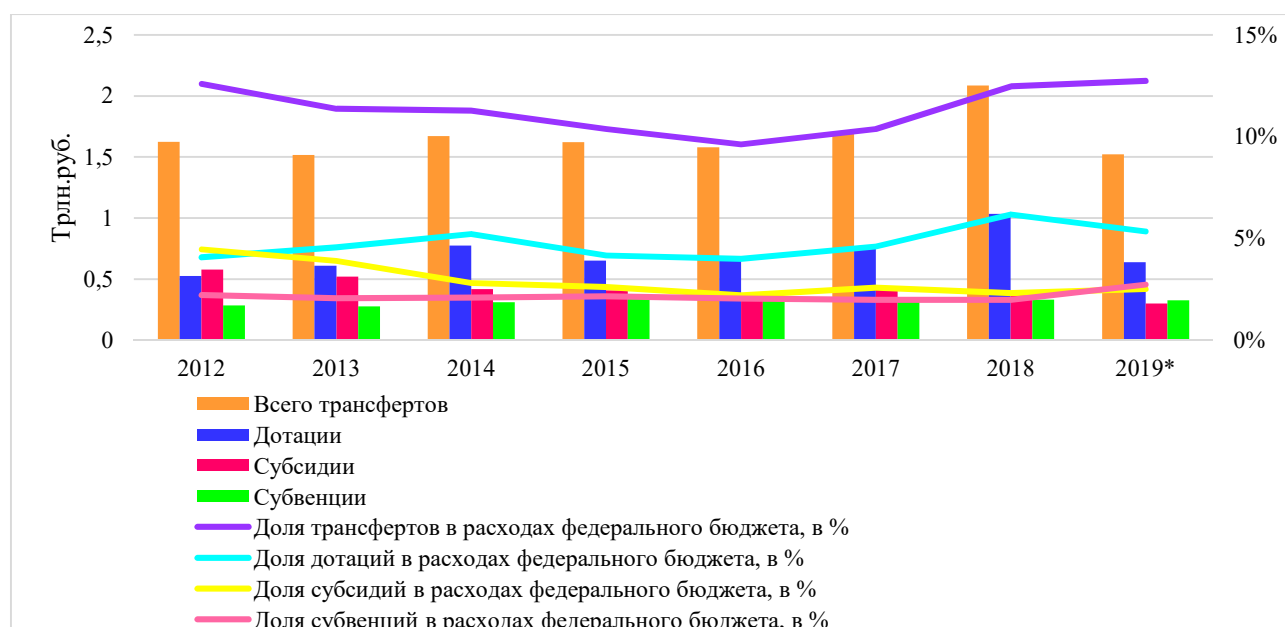
В научных публикациях отмечаются положительные стороны перераспределительной системы. Так К. Точков выделяет такой положительный эффект, как страхование экономики: выравнивание сильных диспропорций региональных доходов и расходов во времени позволяет минимизировать риски<sup>44</sup>. Также компенсация горизонтальных диспропорций позволяет затормозить нежелательное перемещение населения и других производственных ресурсов в более развитые субъекты Российской Федерации, что еще больше бы усугубило региональное неравенство.

<sup>44</sup> Tochkov K. Interregional Transfers and the Smoothing of Provincial Expenditure in China // China Economic Review. 2007. Vol. 18. Pp. 54–65.

Но перераспределительная система может плохо влиять на стимулы экономических агентов и в регионах-донорах, и в регионах-реципиентах. Тормоз оттока факторов производства из отстающих регионов может спровоцировать их прирост. Теорема децентрализации У.Е. Оутса, описанная в первой главе, объясняет неэффективность централизованных систем, в частности, асимметрией информации, то есть федеральный центр может не обладать всей полнотой сведений о экономической ситуации в регионе. Этот аспект верен и для перераспределительной системы, так как федеральное правительство может неправильно оценить потенциал региона, и неправильно определить необходимый объем трансфертов ввиду жесткости формализованных методик их предоставления.

Отечественные исследователи обращают внимание на то, что в системе российских бюджетных отношений прослеживается взаимосвязь вертикального и горизонтального неравенств. А.О. Юшков проведя исследования на данных 2005-2012 гг. эконометрическими методами пришел к выводу, что вертикальные дисбалансы внутри регионов тормозят темпы развития экономики, при этом помощь в виде трансфертов оказывает положительное влияние<sup>45</sup>.

Для оценки значимости федеральных трансфертов для бюджетной системы Российской Федерации необходимо рассмотреть их ежегодный объем и структуру, данные представлены на рисунке 2.1.7 и 2.1.8.



**Рис. 2.1.7. Трансферты из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

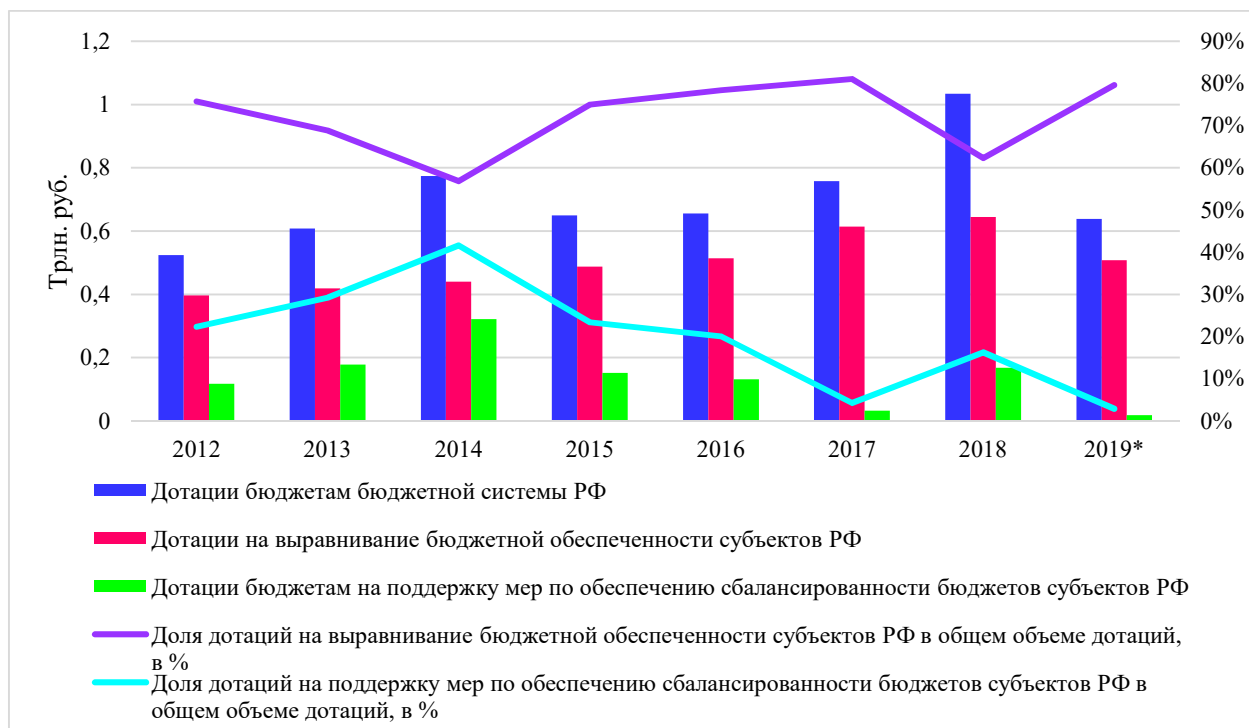
\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

<sup>45</sup>Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110.



Как можно видеть из рисунка 2.1.7, доля трансфертов в расходах федерального бюджета колеблется от в пределах 10-13%, начиная с 2012 года она снижалась и лишь с 2017 года начала расти. Это объясняется улучшением экономической конъюнктуры. Причем рост был преимущественно за счет дотаций, которые занимают большую долю в трансфертах. Доля субсидии и субвенции относительно стабильна. Из описанного можно сделать вывод о том, что в период кризиса страдает в первую очередь доля расходов на дотации.

Так как доля дотаций в трансфертах федерального бюджета самая значительная, они требуют более детального рассмотрения, и для этого рассмотрим рисунок 2.1.8.



**Рис. 2.1.8. Структура дотаций из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации за 2010-2019 годы\*\***

\*Данные на 1 октября 2019.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [13].

Как следует из данных рисунка 2.1.8, главными составляющими федеральных дотаций являются: дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Главной отличительной чертой первой группы дотаций является то, что они рассчитываются по единой формализованной методике<sup>46</sup>. С 2014 года наблюдается постепенный уход от применения

<sup>46</sup>Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»; Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670) // URL: <https://base.garant.ru/187556/> (дата обращения 25.10.2019).

дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в пользу более объективных дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таким образом, модель бюджетного федерализма в Российской Федерации является централизованной, исходя из доминирования федерального бюджета на протяжении 10 лет в трехуровневой системе бюджетных отношений. При этом, системе свойственны вертикальные бюджетные разрывы между верхним и нижестоящими уровнями, но прослеживается положительная динамика их сокращения. Нормативы отчислений, в частности, от налога на прибыль организаций и основных акцизов возрастают в пользу федерального бюджета, это свидетельствует о тенденции концентрации доходов. Федеральный бюджет оказывает помощь нижестоящим бюджетам посредством трансфертов, которые занимают примерно 10% от его расходов. Главным видом трансфертов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. С 2014 года наблюдается постепенный уход от применения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в пользу более объективных дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Также следует отметить, что дотационная часть бюджета наиболее волатильна по сравнению с субсидиями или субвенциями.

## 2.2. Различия в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Для горизонтального выравнивания бюджетов регионального уровня Министерством финансов РФ была разработана единая формализованная методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации<sup>47</sup> (далее – Методика ВБО). В Методике ВБО находят свое отражение основные положения ст. 131 Бюджетного кодекса РФ, а именно принципы, порядок и правила предоставления финансовой поддержки.

В составе федерального бюджета для обеспечения выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуется Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ (далее – ФФПР). Дотации из него распределяются между субъектами Российской Федерации в соответствии с Методикой ВБО. Объем ФФПР на очередной финансовый год определяется путем корректировки размера средств фонда текущего финансового года на прогнозируемый в очередном году уровень инфляции (индекс

---

<sup>47</sup>Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»; Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670) // URL: <https://base.garant.ru/187556/> (дата обращения 25.10.2019).

потребительских цен). Дотации предоставляются субъектам РФ, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ с учетом дотаций не может превышать уровня расчетной бюджетной обеспеченности иного субъекта РФ с учетом дотаций, который до распределения дотаций ФФПР имел более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется соотношением между расчетными налоговыми доходами на одного жителя региона, которые могут быть получены консолидированным бюджетом субъекта Федерации, и аналогичным показателем в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ. 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. В составе дотаций из ФФПР могут быть выделены дотации отражающие отдельные факторы и условия, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Объем таких дотаций не может превышать 10% объема ФФПР. Формула расчета уровня бюджетной обеспеченности по Методике ВБО представлена ниже (формула 2.2.1).

$$BO_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i}, \quad (2.2.1.)$$

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

$ИНП_i$  – индекс налогового потенциала  $i$ -го субъекта РФ до распределения дотаций;

$ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов  $i$ -го субъекта РФ до распределения дотаций.

В соответствии с Методикой ВБО,  $ИНП_i$  является оценкой доходов консолидированного бюджета (по налогам на: прибыль, доходы физических лиц, имущество организаций налогу на добычу полезных ископаемых, по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам, и акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво, а также по прочим налогам) относительно среднего уровня по субъектам Российской Федерации исходя из расчета на одного жителя соответствующей территории. Стоит отметить, что налоговый потенциал может быть выражен в абсолютной величине, как сумма предполагаемых налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. Аналогично первому индексу,  $ИБР_i$  представляет собой относительную величину оценки бюджетных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по

предоставлению одинакового объема бюджетных услуг (государственного обеспечения) в расчете на одного жителя, определяемую с учетом объективных региональных факторов и условия. В отличие от  $ИНП_i$ , где налоговый потенциал может быть рассчитан как абсолютная величина,  $ИБР_i$  не предполагает расчета бюджетных расходов в денежном выражении. По мнению В. А. Разумовского, данный факт создает несоответствие между двумя индексами, так как вызывает затруднение в объективной оценке бюджетных расходов  $i$ -го региона относительно среднего уровня по России<sup>48</sup>.

Согласно Методике ВБО  $ИНП_i$  и  $ИБР_i$  рассчитывается по представленным ниже формулам (формулы 2.2.2 и 2.2.3).

$$ИНП_i = \frac{\frac{НП_i}{Н_i}}{\frac{\sum_{i=1}^I НП_i}{\sum_{i=1}^I Н_i}}, \quad (2.2.2.)$$

где  $НП_i$  – налоговый потенциал  $i$ -го региона, равный сумме прогнозных значений по разным видам налоговых и неналоговых доходов (вычисляются по отдельным методикам);

$Н_i$  – численность постоянно проживающего населения на территории  $i$ -го региона;

Как следует из формулы 2.2.2  $ИНП_i$  отталкивается непосредственно от абсолютных значений доходных статей консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Рассмотрим формулу расчета  $ИБР_i$

$$ИБР_i = 0,55 \times k_i^{зп} + 0,1 \times k_i^{жкУ} + 0,35 \times k_i^{ц}, \quad (2.2.3.)$$

где  $k_i^{зп}$  – коэффициент дифференциации заработной платы в  $i$ -ом субъекте РФ;

$k_i^{жкУ}$  – коэффициент дифференциации стоимости жилищно-коммунальных услуг в  $i$ -ом субъекте РФ;

$k_i^{ц}$  – коэффициент дифференциации уровня потребительских цен в  $i$ -ом субъекте РФ.

Формула 2.2.3 предполагает, что  $ИБР_i$  рассчитывается через относительные коэффициенты дифференциации заработной платы, стоимости жилищно-коммунальных услуг и уровня потребительских цен, а не через непосредственно абсолютные показатели бюджетных расходов. В свою очередь, эти коэффициенты дифференциации рассчитываются по отдельным методикам. Стоит отметить, что коэффициентам присвоены веса, и самый

<sup>48</sup>Разумовский В.А. О Методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ // Россия: тенденции и перспективы развития. 2019. №14-1, С. 875.

большой вес, а, следовательно, и значимость имеет коэффициент дифференциации заработной платы – 0,55. Это означает, что регионы с низкой оплатой труда, получают меньше дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что должно подтолкнуть их руководство на развитие мер стимулирования роста оплаты труда. Но это может создать и своеобразную «ловушку», так как низкая оплата труда должна сопутствовать низким доходам регионального бюджета, в частности, доходов от НДСЛ, что ограничивает возможности деятельности по развитию региона, и без помощи из вне, региону будет трудно решить эту проблему, а самые значимые федеральные трансферты — это дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Таким образом, порождается круг противоречий в развитии.

Общий объем дотаций для региона, вычисляется в Методике ВБО, исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта, в качестве которого принимается среднее значение суммы показателей по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов, имеющих самое высокое значение, и 10 субъектов, имеющих самое низкое значение. Объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации, рассчитывается в два этапа, первый этап предполагает две стадии, причем в отношении каждой из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

На первой стадии первого этапа расчетный объем дотаций распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формулам 2.2.4. и 2.2.5

$$T1_i = П \times Д1_i, \quad (2.2.4.)$$

$$Д1_i = A \times (K1 - БО_i) \times ИБР_i \times Н_i, \quad (2.2.5.)$$

где  $T1_i$  – объем дотаций, распределяемый на первой стадии первого этапа между регионами (при условии, что  $Д1_i$  больше 0)

$Д1_i$  – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности на первой стадии первого этапа до поправки на степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности регионов;

$П$  – степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности регионов от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равной 85 % (в формуле равен 0,85);

$A$  – средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения на основе показателей прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации;

$K1$  – уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60 % (в формуле равен – 0,6);

Таким образом, на первой стадии первого этапа дотации распределяются в первую очередь между самыми менее обеспеченными регионами.

На второй стадии первого этапа расчетный объем дотаций распределяется между регионами, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций, распределенных на первой стадии первого этапа, не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле 2.2.7 и 2.2.6.

$$T2_i = \left( \text{ФФПР} - \sum_{i=1}^I T1_i \right) \times \frac{D2_i}{\sum_{i=1}^I D2_i}, \quad (2.2.6.)$$

$$D2_i = A \times \left( K2 - \frac{T1_i}{A \times \text{ИБР}_i \times N_i} + \text{БО}_i \right) \times \text{ИБР}_i \times N_i, \quad (2.2.7.)$$

где  $T2_i$  – объем средств на выравнивание бюджетной обеспеченности на второй стадии первого этапа (при условии, что  $D2_i$  больше 0);

$D2_i$  – объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона с учетом дотаций распределенных на второй стадии первого этапа, до уровня, установленного в качестве второго критерия;

$K2$  - уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100 % (в формуле равен – 1).

Как следует из формул 2.2.6 и 2.2.7, на второй стадии первого этапа распределяются средства ФФПР оставшиеся после первой стадии первого этапа, они уже охватывают большинство регионов. Разделение расчетов дотаций на две стадии позволяет выделить отделить самые нуждающиеся в финансовой поддержке субъекты РФ от относительно успешных. Вместе с этим, такой подход значительно усложняет понимание принципов распределения дотаций. На первом этапе распределяется лишь основная часть средств ФФПР (70%), дополнительные средства распределяются пропорциональной результатам

инвентаризации на втором этапе. Методика предполагает еще ряд дополнительных надбавок к рассчитанным объемам дотаций.

Таким образом, налоговый потенциал территории и бюджетные расходы консолидированного бюджета являются ключевыми позициями при определении бюджетной обеспеченности территории. Рассмотрим динамику изменения налогового потенциала согласно Методике ВБО с 2010 до 2019 годы, данные представлены на рисунках 2.2.1 и 2.2.2.

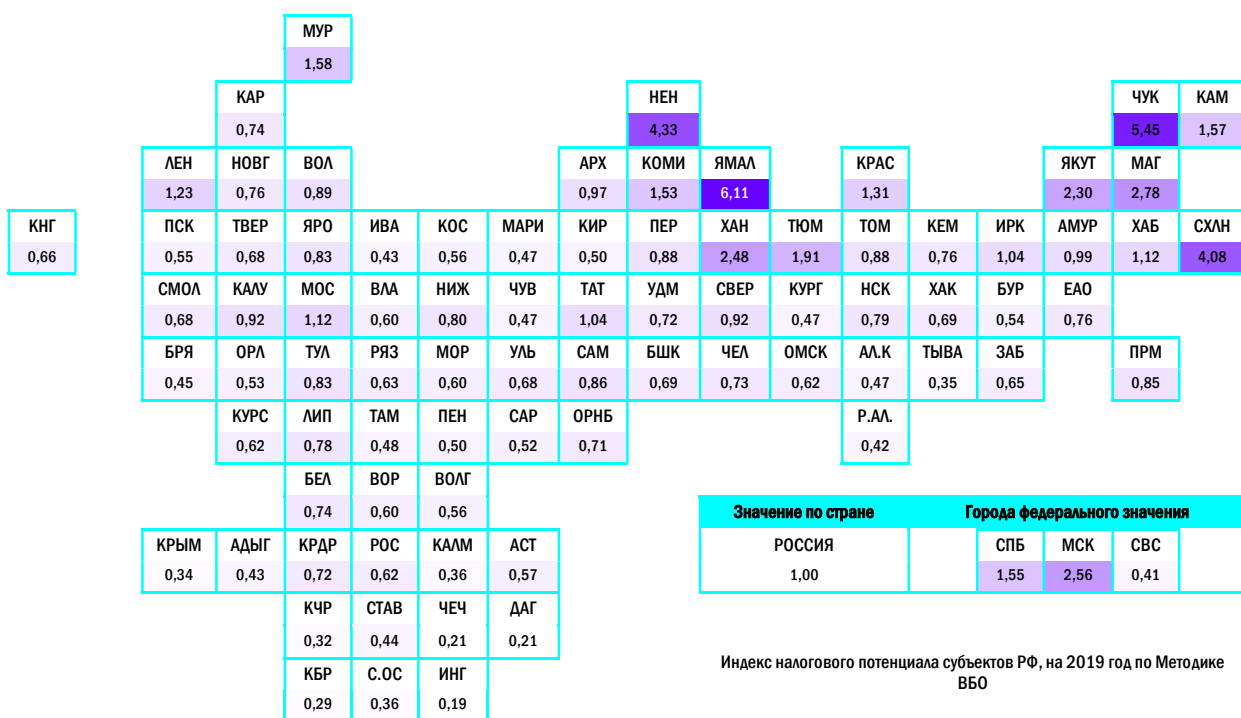


Рис. 2.2.1. Индекс налогового потенциала субъектов РФ, на 2019 год по Методике ВБО\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Как видно из рисунка 2.2.1, распределение налогового потенциала субъектов Российской Федерации крайне неравномерно, в пятерке лидеров оказались: Ямало-Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Магаданская область. А в пятерке аутсайдеров: Карачаево-Черкесская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Чечня, Республика Дагестан, Республика Ингушетия. В целом регионы усилили свои позиции по индексу налогового потенциала за 10 лет, данные об изменении индекса налогового потенциала представлены на рисунке 2.2.2. рассмотрим их.

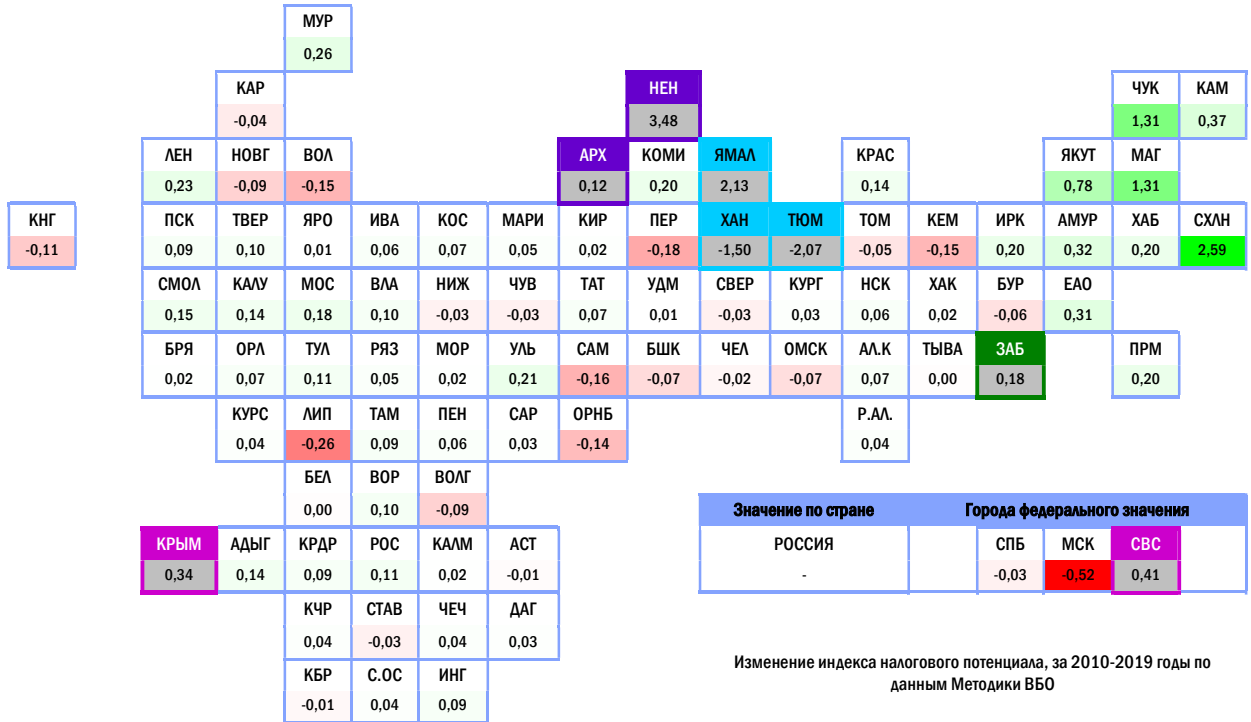


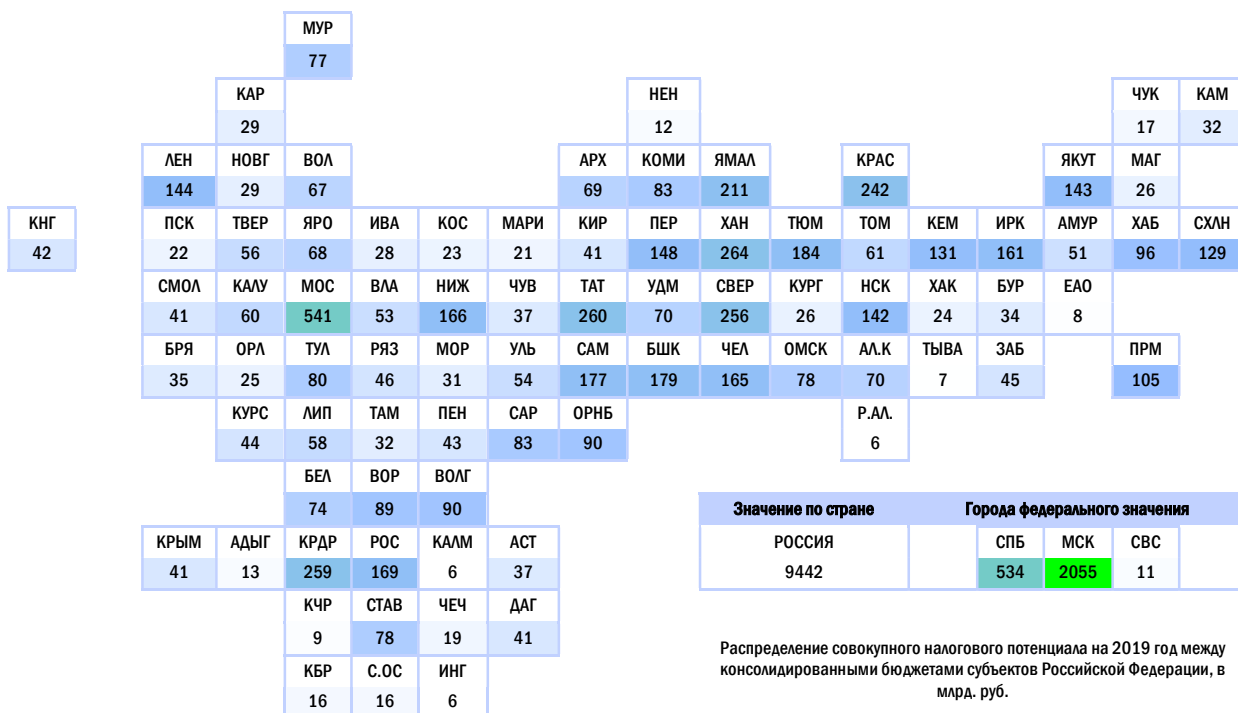
Рис. 2.2.2. Изменение индекса налогового потенциала субъектов РФ, за 2010-2019 годы по данным Методики ВБО\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

На рисунке 2.2.2 можно видеть, что в лидерах падения индекса налогового потенциала оказались: г. Москва, Липецкая область, Пермский край, Самарская область, Вологодская область, Кемеровская область, Оренбургская область, Калининградская область, Новгородская область, Волгоградская область. Также падение наблюдается и в Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе, но эти данные не корректны, так как при расчете дотаций в 2010 году в состав Тюменской области включали Ханты-Мансийский автономном округ и Ямало-Ненецкий автономный округ. Аналогичная ситуация с Архангельской областью и Ненецким автономным округом, а также с Забайкальским краем. Республика Крым и г. Севастополь в 2010 г. еще не составляли часть Российской Федерации.

Налоговый потенциал субъектов Российской Федерации, согласно Методике ВБО, может быть также выражен и в абсолютных значениях, как предполагаемая сумма налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона. Рассмотрим распределение налогов на 2019 год между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, представленное на рисунке 2.2.3.

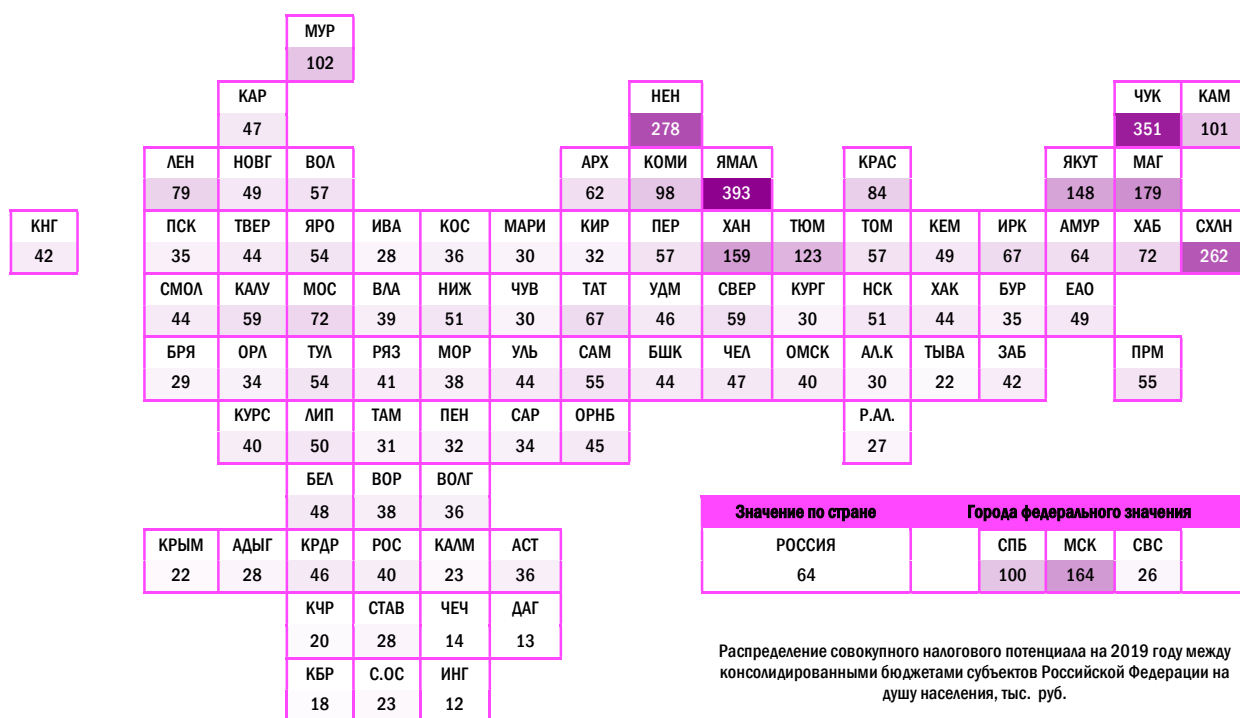




**Рис. 2.2.3. Распределение совокупного налогового потенциала на 2019 год между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации, в млрд. руб.\***  
 \*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22]

Данные из рисунка 2.2.3 свидетельствуют о неравномерности распределения доходов регионов, среди лидеров оказались: г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Краснодарский край. Аутсайдерами по расчетным налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов регионов оказались: Республика Ингушетия, Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Еврейская автономная область. Самыми важными для регионов являются налоги на прибыль и налоги на доходы физических лиц, которые занимают в совокупном налоговом потенциале 32% и 41% соответственно.

Теоретически налоговый потенциал должен зависеть от количества постоянно проживающего на территории региона населения, а в идеальном случае объем бюджета на душу населения должен быть одинаков во всех регионах. Рассмотрим распределение налогового потенциала на душу населения, которое представлено на рисунке 2.2.4.



**Рис. 2.2.4. Распределение совокупного налогового потенциала на 2019 году между консолидированными бюджетами субъектов Российской Федерации на душу населения, тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22]

Из данных рисунка 2.2.4 видно, что подушевой налоговый потенциал распределен крайне непропорционально, еще более неравномерно, чем в абсолютных значениях. В первой десятке лидирующих регионов оказались: Ямало-Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Магаданская область, г. Москва, Ханты-Мансийский автономном округ, Республика Саха (Якутия), Тюменская область, Мурманская область. А в десятке аутсайдеров: Республика Ингушетия, Республика Дагестан, Чеченская Республика, Кабардино-Балкарская республика, Карачаево-Черкесская республика, Республика Крым, Республика Тыва, Северная Осетия-Алания, Республика Калмыкия, г. Севастополь. Таким образом, налоговый потенциал субъектов Российской Федерации распределен неравномерно как в абсолютных значениях, так и в относительных значениях.

Связь налогового потенциала и численности населения на инфографиках отследить затруднительно, наоборот, такая неравномерность распределения свидетельствует о колоссальных горизонтальных диспропорциях, так как население является главным фактором определяющий бюджетные расходы. Для объективной оценки степени связи численности населения и налогового потенциала необходимо провести корреляционный анализ, между каждым видом из налогов, результаты расчетов приведены в таблице 2.2.1.

Таблица 2.2.1.

**Коэффициенты корреляции между численностью населения и налоговым потенциалом консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2019 г.\***

	По всем группам налогов	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
<i>r</i>	0,86	0,83	0,85	0,64	0,75	-0,04	0,94	0,91
Налоговый потенциал, руб.	9442,14	2999,11	3844,35	280,32	830,77	74,47	370,78	1042,33
Доля налоговой группы	100%	32%	41%	3%	9%	1%	4%	11%

\*Расшифровка представлена в приложении 2; Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Корреляционный анализ, представленный в таблице 2.2.1, показывает сильную зависимость между самыми значимыми налогами и численностью населения, так как коэффициент *r* больше 0,8. Этот факт частично опровергает предыдущий тезис, но это можно объяснить тем, что такая взаимосвязь релевантна для большинства регионов, но не для регионов, являющихся лидерами по налоговому потенциалу. Для проверки этого утверждения необходимо проверить корреляционные зависимости между разными группами регионов по налоговому потенциалу, группировка проводилась по ранжированию регионов по группам А, В и С. Группа А – первые 20% (17 регионов), группа В – следующие после группы А 30% (25 регионов) и группа С – 50% (43 региона). Группировка представлена в приложении 2, коэффициенты корреляционной зависимости представлены в таблице 2.2.2.

Таблица 2.2.2.

**Коэффициенты корреляции между численностью населения и налоговым потенциалом консолидированных бюджетов групп субъектов Российской Федерации на 2019 г.\***

	По всем группам налогов	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
<i>r<sub>A</sub></i>	0,87	0,84	0,89	0,52	0,64	-0,20	0,89	0,91

	По всем группам налогов	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
<b>Налоговый потенциал группы А, руб.</b>	5970,01	2063,98	2456,90	128,71	530,52	22,15	170,03	597,72
<b>Доля группы А</b>	63%	69%	64%	46%	64%	30%	46%	57%
$r_B$	0,22	-0,11	0,47	0,22	-0,07	-0,24	0,92	0,82
<b>Налоговый потенциал группы В, руб.</b>	2233,34	681,24	857,10	92,35	198,89	34,08	108,26	261,43
<b>Доля группы В</b>	24%	23%	22%	33%	24%	46%	29%	25%
$r_C$	0,65	0,40	0,61	0,33	0,29	-0,26	0,85	0,94
<b>Налоговый потенциал группы С, руб.</b>	1238,78	253,88	530,36	59,26	101,37	18,24	92,49	183,18
<b>Доля группы С</b>	13%	8%	14%	21%	12%	24%	25%	18%

\*Расшифровка представлена в приложении 2; Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Дальнейший корреляционный анализ групп субъектов Российской Федерации выявил, что сильная зависимость между численностью населения и налоговым потенциалом сохраняется только для регионов-лидеров из группы А ( $r_A$  больше 0,8). Регионы средней успеваемости из группы В, демонстрируют самую слабую зависимость. Связь численности населения с налогом на прибыль вообще оказалась обратной ( $r_B$  меньше 0). Корреляционная связь в группе С также оказалась слабой, но всё же сильнее, чем у группы В. Корреляция налога на добычу полезных ископаемых во всех группах получилась отрицательной, но это объясняется неравномерностью распространения налоговой базы. Последний тезис частично подтверждает основную гипотезу исследования.

Таким образом, распределение налогового потенциала существенно расходится с существующим распределением численности населения – фактором, который является определяющим в формировании минимально необходимых бюджетных расходов региона, что будет порождать горизонтальные разрывы на субфедеральном уровне.

Согласно Методике ВБО, расчет  $ИБР_i$  не содержит непосредственно абсолютного выражения бюджетных расходов, он рассчитывается чрез относительные значения (см. формулу 2.2.3.). Рассмотрим распределение индекса бюджетных расходов в 2019 году, которое представлено на рисунке 2.2.5.

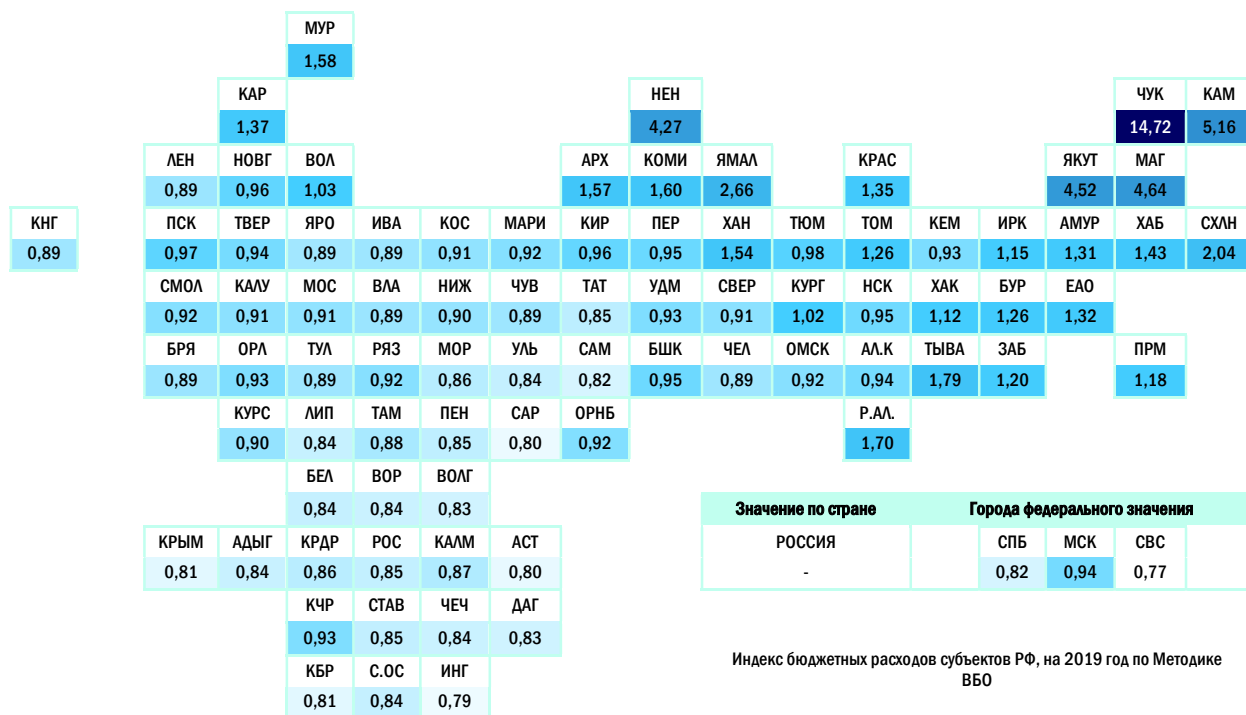


Рис. 2.2.5. Индекс бюджетных расходов субъектов РФ, на 2019 год по Методике ВБО\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Как можно видеть из рисунка 2.2.5., индекс бюджетных расходов меньше в южных регионах, чем на северных. Это связано с особенностью расчета индекса, который помимо прочего учитывает уровень заработной платы и уровень цен, которые в северных регионах традиционно выше.

Бюджетные расходы находятся в непосредственной связи с доходами, из-за неравномерности зависимости бюджетных доходов и численности населения, формируются горизонтальные диспропорции в подушевых бюджетных тратах, что влечет за собой формирование дифференцированной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Для анализа последствий применения Методики ВБО необходимо рассмотреть уровень бюджетной обеспеченности до и после выравнивающих дотаций, данные представлены на рисунках 2.2.6, 2.2.7, 2.2.8 и 2.2.9.

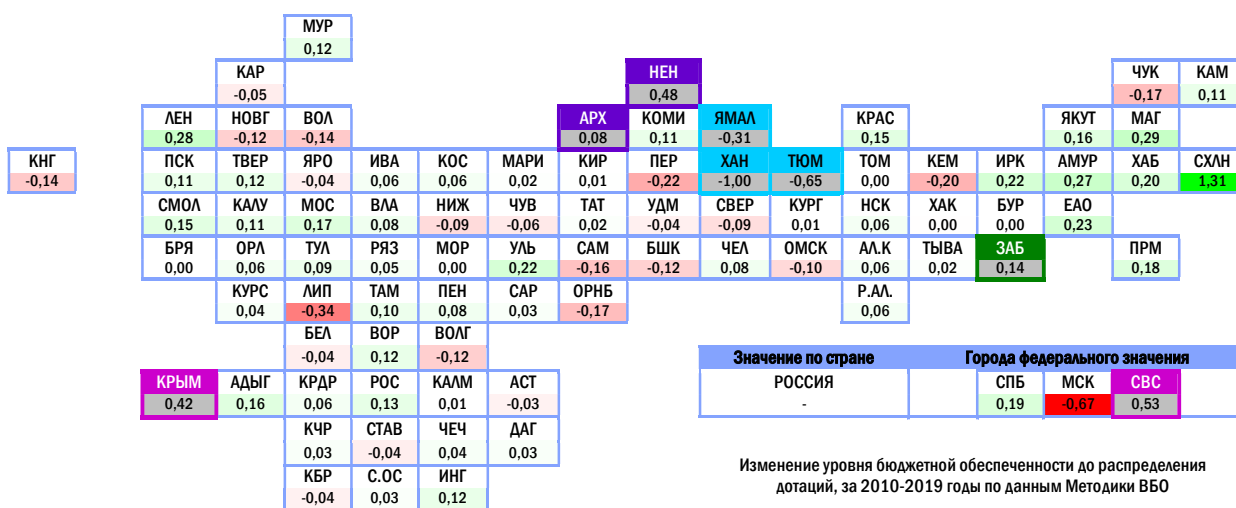


Рис. 2.2.6. – Изменение уровня бюджетной обеспеченности до распределения дотаций, за 2010-2019 годы по данным Методики ВБО\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Изменение уровня бюджетной обеспеченности за 10 лет напоминает изменение индекса налогового потенциала субъектов за аналогичной причиной, ведь второй показатель напрямую влияет на первый.

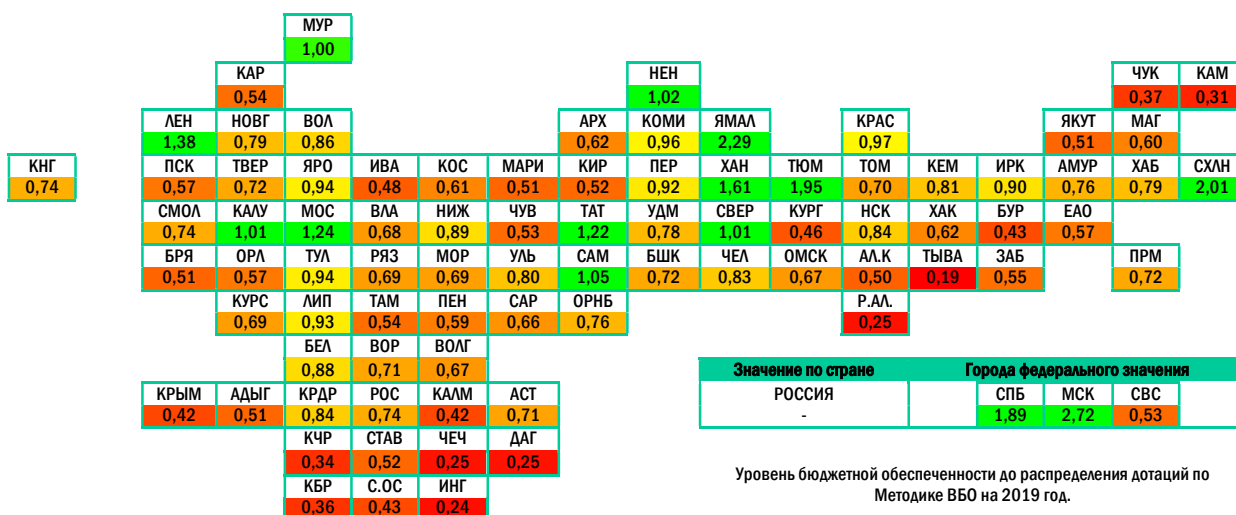


Рис. 2.2.7. Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по Методике ВБО на 2019 год.\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Как можно видеть из рисунка 2.2.7., уровень бюджетной обеспеченности, напоминает распределение налогового потенциала, который является первопричиной. В десятке лидеров оказались следующие регионы: г. Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Тюменская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Ленинградская область, Московская область, Республика Татарстан, Самарская область.

Таким образом, неравномерность распределения налогов порождает и неравномерность бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Методика ВБО призвана сгладить горизонтальные диспропорции региональных бюджетов, рассмотрим уровень бюджетной обеспеченности субъектов после распределения дотаций, результаты представлены на рисунках 2.2.8. и 2.2.9.

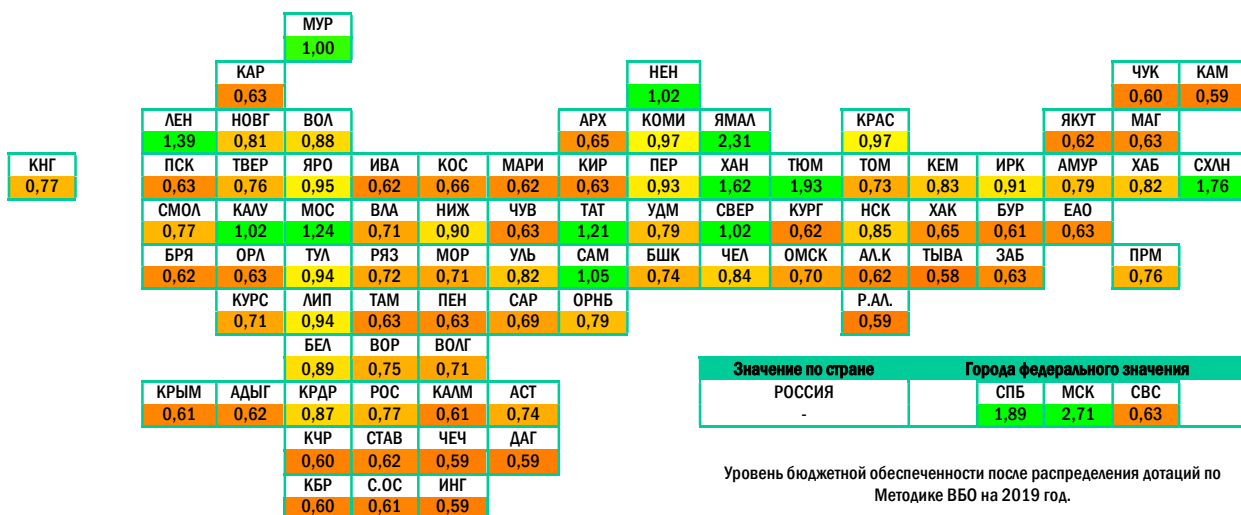


Рис. 2.2.8. Уровень бюджетной обеспеченности после распределения дотаций по Методике ВБО на 2019 год\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

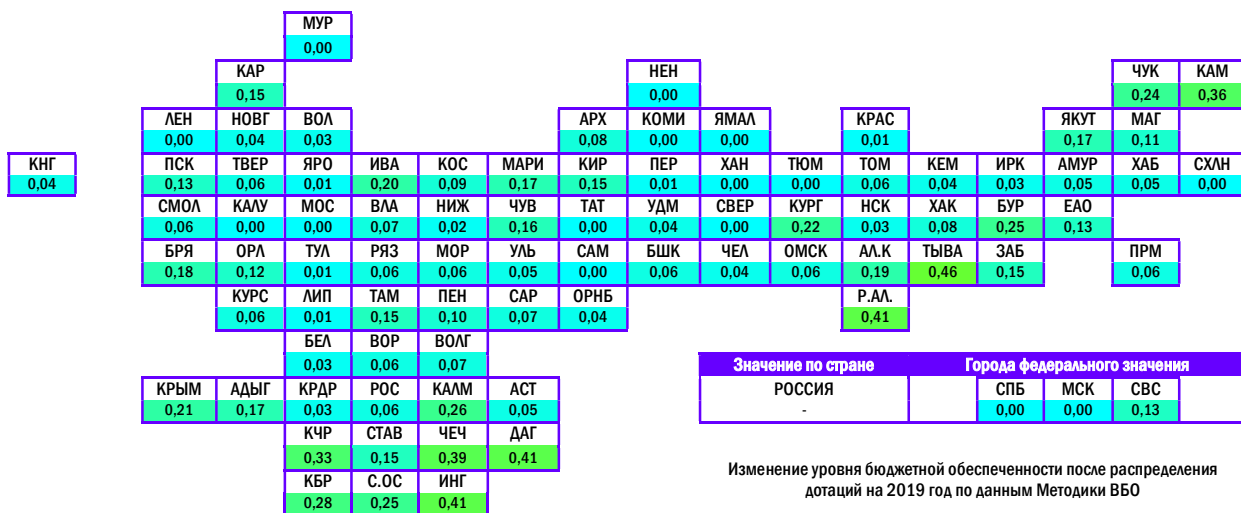


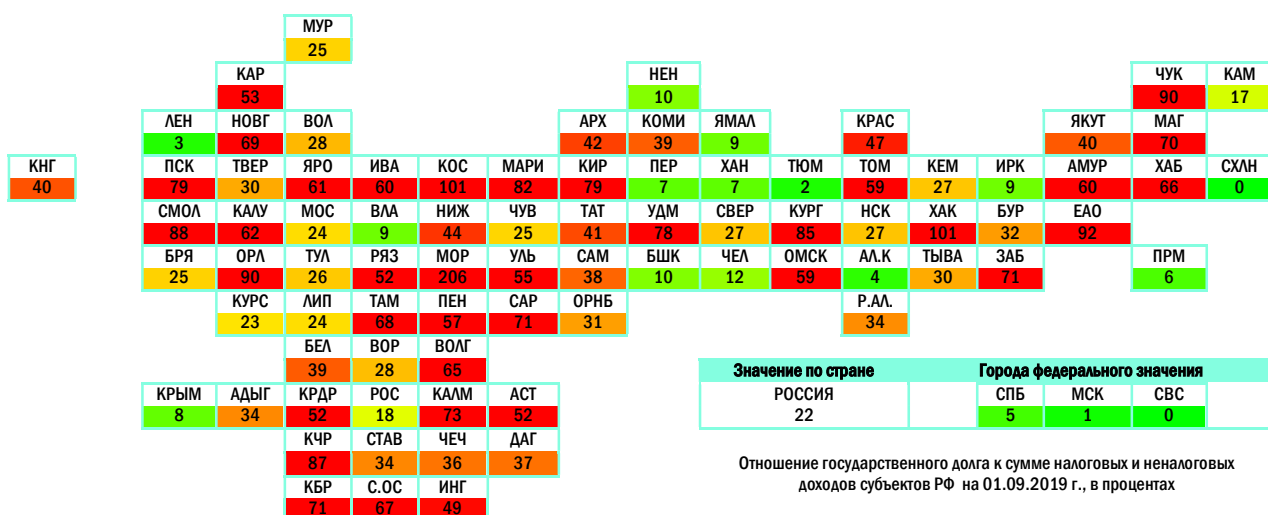
Рис. 2.2.9. Изменение уровня бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по данным Методики ВБО\*

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Из данных, отображённых на рисунке 2.2.8 и 2.2.9. следует, что уровень бюджетной обеспеченности сгладился, но заметная дифференциация не компенсирована, что сохраняет

горизонтальный разрыв между регионами, но это уже в большей степени зависит от размеров ФФПР.

Ситуацию с региональными бюджетами осложняет и долговая нагрузка на регионы, рассмотрим отношение государственного долга к сумме налоговых и неналоговых доходов, данные представлены на рисунке 2.2.10.



**Рис. 2.2.10. Отношение государственного долга к сумме налоговых и неналоговых доходов субъектов РФ на 1 сентября 2019 года, в процентах \***

\*Составлено автором по данным Министерства финансов [10] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из рисунка 2.2.10 видно, что у половины регионов долговая нагрузка больше 50%, а общий уровень региональной нагрузки по стране составил 22%. Такая высокая долговая нагрузка на регионы существенно ограничивает свободу их действий в принятии решений по увеличению бюджетных расходов, что должно тормозить их развитие. Почти половину государственного долга регионов занимают бюджетные кредиты (988 из 1995 млрд. рублей), но некоторые регионы имеют обязательства перед кредитными организациями, иностранными банками и международными финансовыми организациями на общую сумму, превышающую 404 млрд. рублей. То есть деньги налогоплательщиков идут на покрытие процентов коммерческим организациям, а не в федеральный бюджет если бы это были бюджетные кредиты.

Таким образом, бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации определяется отношением налогового потенциала к бюджетным расходам выраженных в относительных показателях в виде индексов. В целом по регионам индекс налогового потенциала с 2010 по 2019 год возрос, что говорит о положительной динамике региональных финансов, но его распределение между регионами крайне неравномерно, более того, его



зависимость с численностью постоянного населения различается между рейтинговыми группами регионов, наименьшая зависимость проявляется у регионов средней успешности (группа В). Эта непостоянная зависимость порождает горизонтальные разрывы, что сказывается на бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Корреляция налога на добычу с численностью населения полезных ископаемых во всех группах получилась отрицательной, но это объясняется неравномерностью распространения налоговой базы. Последний тезис частично подтверждает основную гипотезу исследования. Методика ВБО не компенсирует полностью видимые диспропорции, одна из возможных причин – ограниченность размеров ФФПР. Региональный бюджетный уровень терпит высокую долговую нагрузку, что ограничивает увеличение бюджетных расходов.

### 2.3. Асимметрия регионального социально-экономического развития в России

Асимметрия социально-экономического развития регионов России сложилась исторически, и это одна из её главных особенностей, которая учитывается в стратегических документах. К примеру, цель Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны. Достижение цели планируется через решение задачи сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии регионов.

Распределение доходов бюджетной системы между субъектами Российской Федерации должно сказываться на уровне развития экономики регионов и является одним из ключевых факторов формирования валового регионального продукта. Поэтому необходимо проанализировать существующую дифференциацию регионального развития, для последующего её сопоставления с бюджетными расходами. Предлагаемая система показателей представлена на таблице 2.3.1.

Таблица 2.3.1

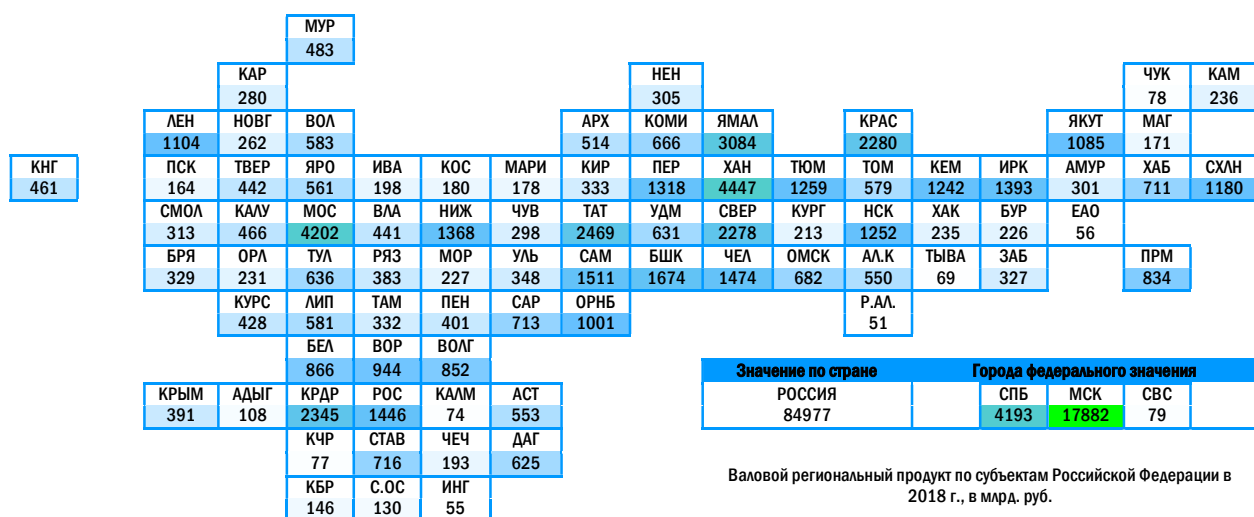
#### Система показателей социально-экономического и разделы бюджетных расходов\*

№	Показатели социально-экономического развития	Разделы и подразделы бюджетных расходов
1.	Валовой региональный продукт, в млрд. руб.	Все разделы
2.	Валовой региональный продукт на душу населения, в тыс. руб.	

№	Показатели социально-экономического развития	Разделы и подразделы бюджетных расходов
3.	Уровень потребительских цен относительно среднероссийского значения, на конец 2018 года	
4.	Численность населения, в тыс. чел.	
5.	Плотность населения, чел. на кв. км.	
6.	Прирост населения, в тыс. чел.	
7.	Уровень безработицы, в %	
8.	Среднедушевые денежные доходы населения, в тыс. руб. в месяц	
9.	Жилищный фонд, м. кв.	
10.	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м. кв.	
11.	Численность воспитанников в дошкольных образовательных организациях, тыс. детей	Дошкольное образование
12.	Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, на конец года, мест на тыс. детей	
13.	Численность обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования, тыс. детей	Общее образование
14.	Удельный вес обучающихся во вторую и третью смены в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам, в %	
15.	Численность студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, на начало учебного года, тысяч чел.	Среднее профессиональное образование
16.	Численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, на начало учебного года; тысяч чел.	Высшее образование (преимущественно федеральный бюджет)
17.	Заболеваемость на тыс. чел. насел.	Санитарно-эпидемиологическое благополучие; Прикладные научные исследования в области здравоохранения
18.	Численность медицинского персонала, тысяч человек	Стационарная медицинская помощь; Амбулаторная помощь; Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов; Скорая медицинская помощь;
19.	Численность населения на одного врача, человек	
20.	Мощность амбулаторно-поликлинических организаций, тыс. посещений в смену	
21.	Число больничных коек на конец 2018 г., в тыс. ед.	Стационарная медицинская помощь; Медицинская помощь в дневных стационарах всех типов; Скорая медицинская помощь; Санаторно-оздоровительная помощь
22.	Число больничных коек на 10 тысяч человек населения на конец 2018 г.	
23.	Число посещений театров и музеев на тыс. чел. населения	Культура
24.	Число спортивных сооружений, в ед.	Физическая культура и спорт

\*Составлено автором.

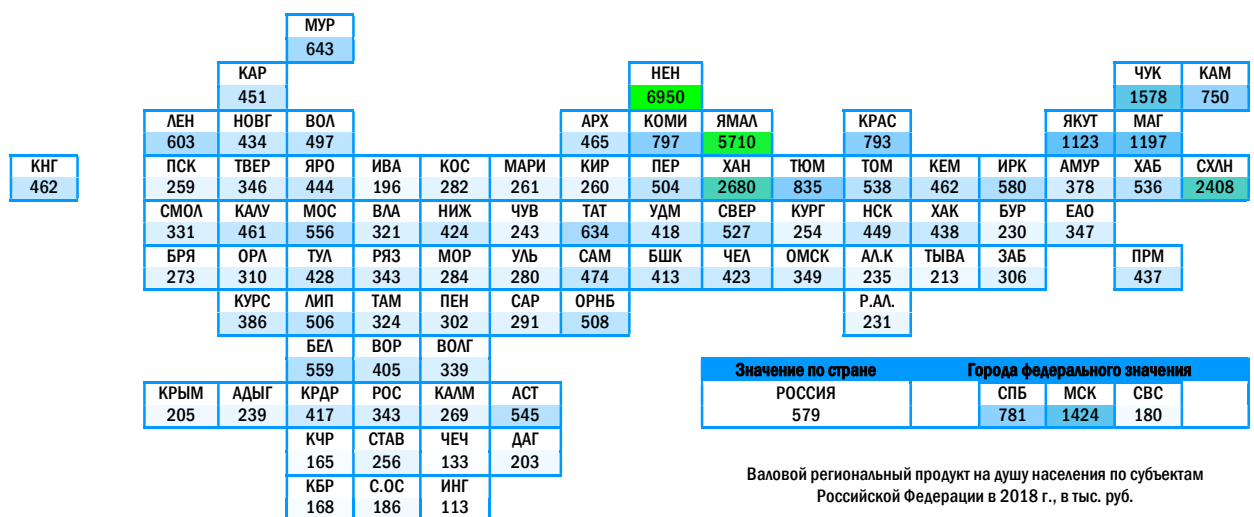
Показатели социально-экономического развития в таблице 2.3.1 отобрана таким образом, чтобы соответствовать разделам бюджетных расходов. Перейдем к анализу распределения валового регионального продукта, данные отображены на рисунке 2.3.1.



**Рис. 2.3.1. Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации (валовая добавленная стоимость в текущих основных ценах) в 2018 г., в млрд. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Как можно видеть на рисунке 2.3.1, как и в случае с налоговым потенциалом, валовой региональный продукт распределен сильно дифференцированно, в лидерах традиционно оказались: г. Москва г. Санкт-Петербург, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Для того чтобы исключить прямую зависимость между валовым региональным продуктом и численностью населения, рассмотрим этот показатель относительно подушевом выражении, данные представлены на рисунке 2.3.2.



**Рис. 2.3.2. Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам Российской Федерации в 2018 г., в тыс. руб.\***

\* Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Подушевой валовой региональный продукт, отображенный на рисунке 2.3.2, также сохраняет сильное неоднородное распределение, но диспропорции сместились в сторону регионов с небольшим населением, так в пятерке лидеров оказались: Ненецкий автономный

округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Сахалинская область, Чукотский автономный округ. Это обстоятельство частично подтверждает гипотезу исследования.

Рассмотрим дифференциацию уровня цен регионов относительно среднероссийского показателя (см. рисунок 2.3.3).

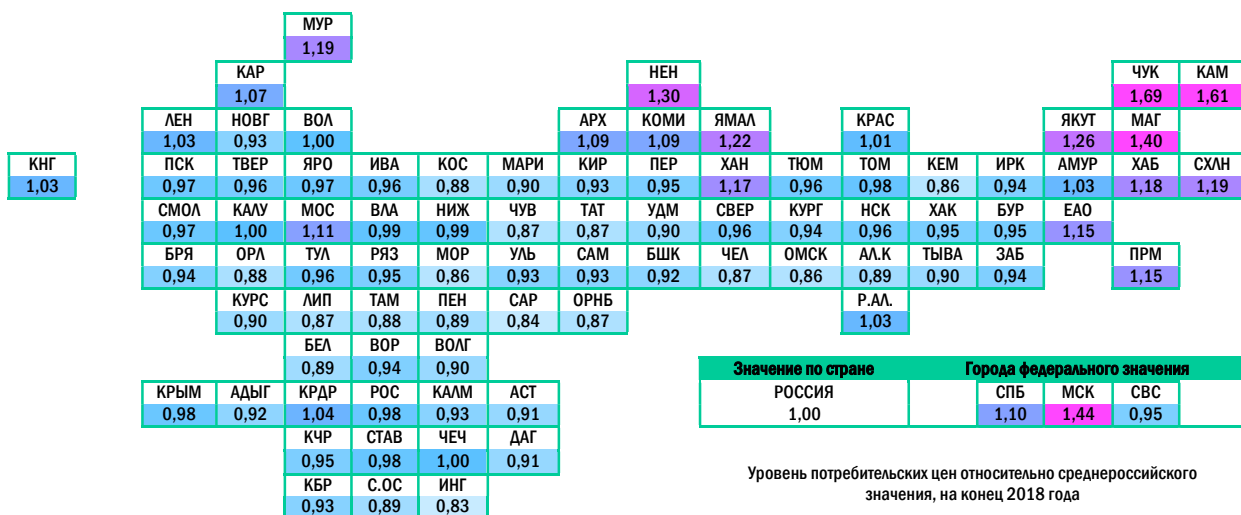


Рис. 2.3.3. Уровень потребительских цен относительно среднероссийского значения на конец 2018 года\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данные рисунка 2.3.3. свидетельствуют о том, что уровень цен в северных регионах выше, чем в остальной части России, также высок уровень в г. Москве, г. Санкт-Петербурге и на Дальнем Востоке. Это обстоятельство будет вынуждать государство увеличивать государственные расходы в этих районах. Перейдем к показателю численности населения, который представлен на рисунке 2.3.4.

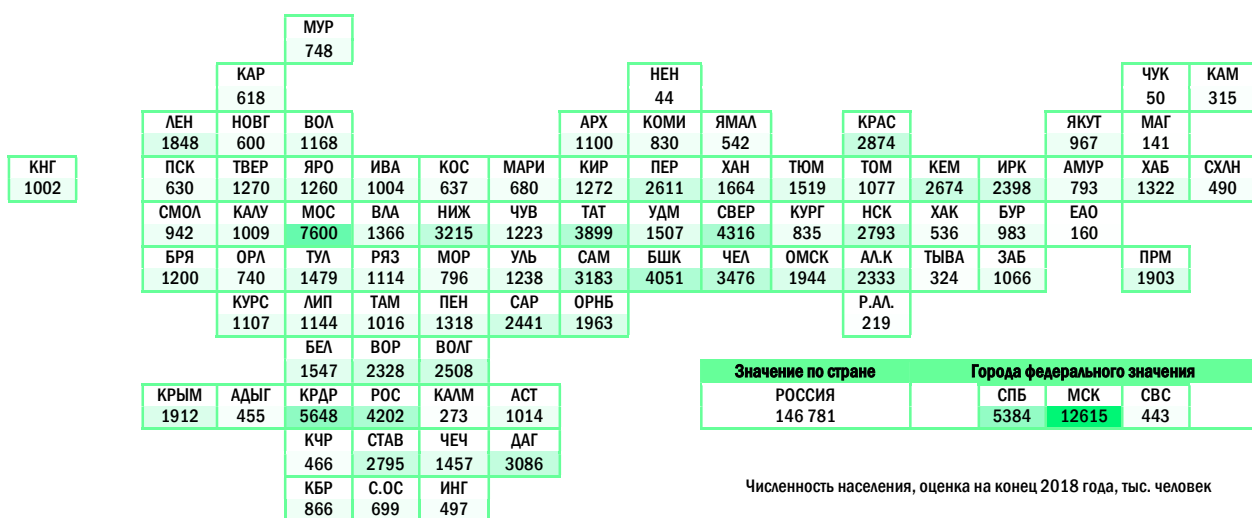


Рис. 2.3.4. Численность населения, оценка на конец 2018 года, тыс. человек\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Сведения из рисунка 2.3.4 позволяют сказать, что регионы России имеют сильные различия и в численности населения, что сказывается на неоднородной плотности населения. Лидерам оказались: г. Москва, Московская область, Краснодарский край, г. Санкт-Петербург, Челябинская область. Для отражения связи численности населения и площади региона перейдем к показателю плотности населения, который представлен на рисунке 2.3.5.

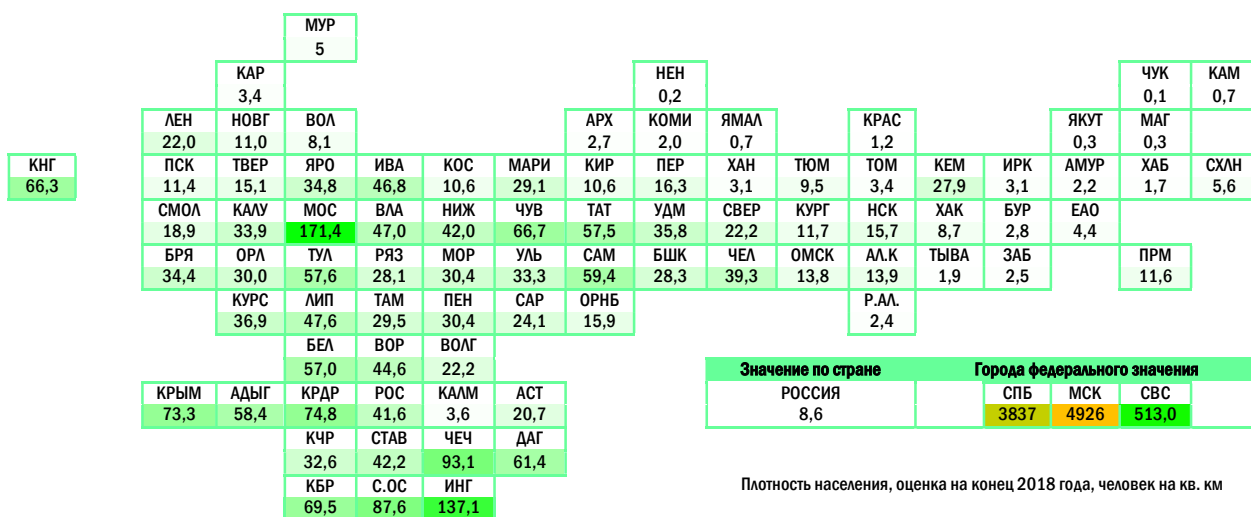


Рис. 2.3.5. Плотность населения, оценка на конец 2018 года, человек на кв. км\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Статистика плотности населения, представленная на рисунке 2.3.5., еще раз подтверждает тот факт, что большая часть населения сконцентрирована в европейской части России в относительно небольших регионах. Абсолютными лидерами по данному показателю являются города федерального значения, т.к. они представляют из себя самые компактные субъекты Российской Федерации. Перейдем к анализу показателя прироста населения, данные представлены на рисунке 2.3.6.

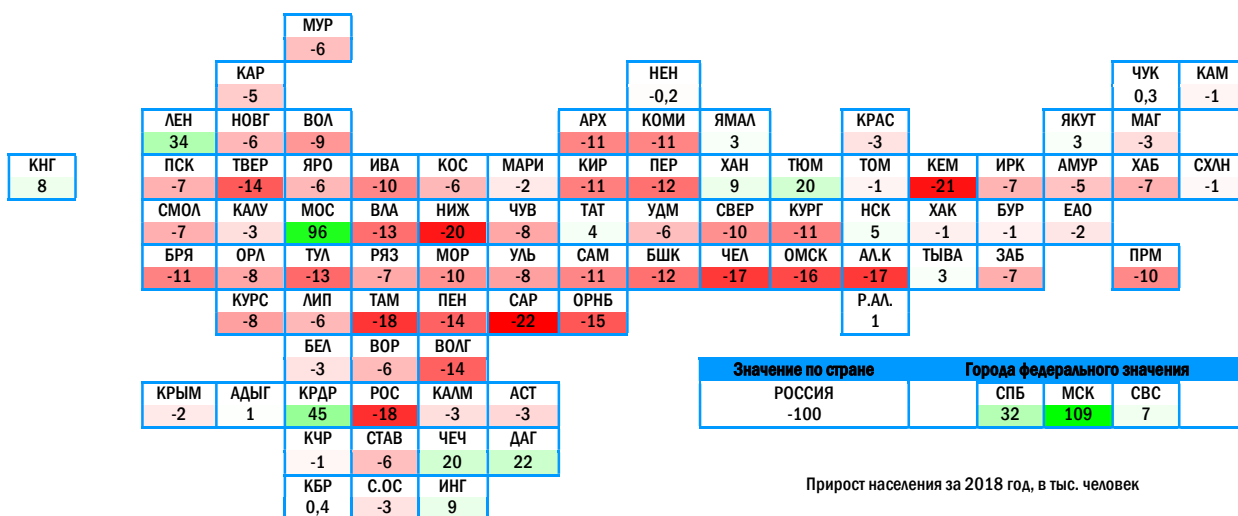


Рис. 2.3.6. Прирост населения за 2018 год, в тыс. человек \*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных рисунка 2.3.6 видно, что большая часть территории Российской Федерации терпит убыль населения, а в регионах с высоким индексом налогового потенциала наблюдается прирост населения. Также в ряде некоторых южных регионов несмотря на низкий налоговый потенциал наблюдается прирост населения.

Далее рассмотрим показатель регионального уровня безработицы, данные представлены на рисунке 2.3.7.

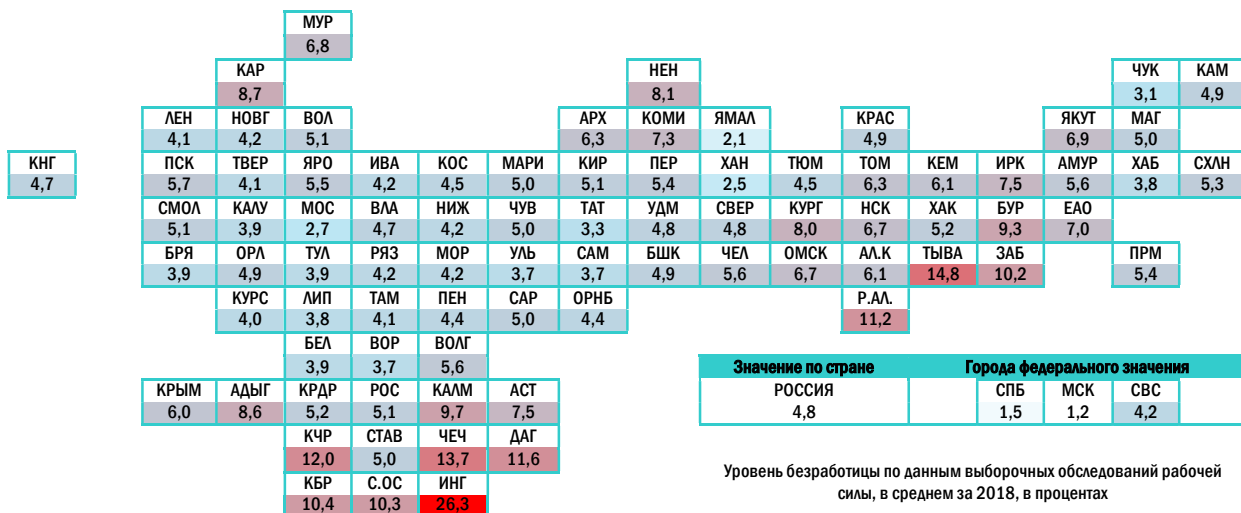


Рис. 2.3.7. Уровень безработицы по данным выборочных обследований рабочей силы, в среднем за 2018 г., в процентах \*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных об уровне безработицы, представленных на рисунке 2.3.7., можно сделать вывод, что безработица ниже в регионах с наибольшим налоговым потенциалом, самый большой уровень прослеживается на южной периферии. Теперь перейдем к анализу распределения другого общего социально-экономического показателя – среднедушевых денежных доходов населения, данные отображены на рисунке 2.3.8.

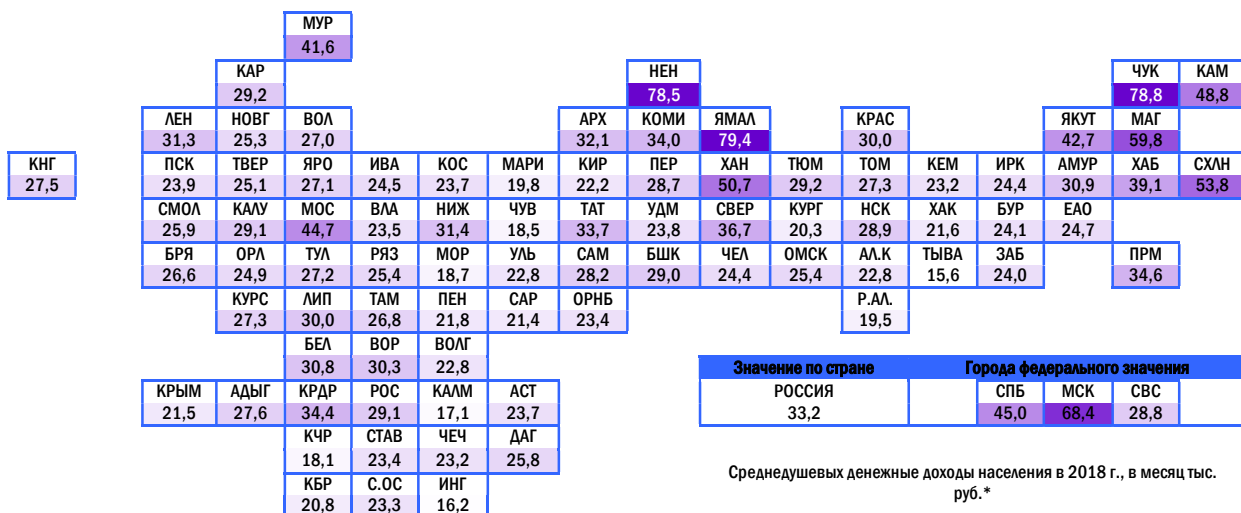


Рис. 2.3.8. Среднедушевые денежные доходы населения в 2018 г., в месяц тыс. руб.\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данные рисунка 2.3.8. свидетельствуют о сильной дифференциации доходов населения, опять-таки, прослеживается связь с налоговым потенциалом и другими показателями. Далее перейдем к более узкоспециализированным показателям, первым из которых является показатель характеризующий размер жилищного фонда, данные представлены на рисунке 2.3.9.

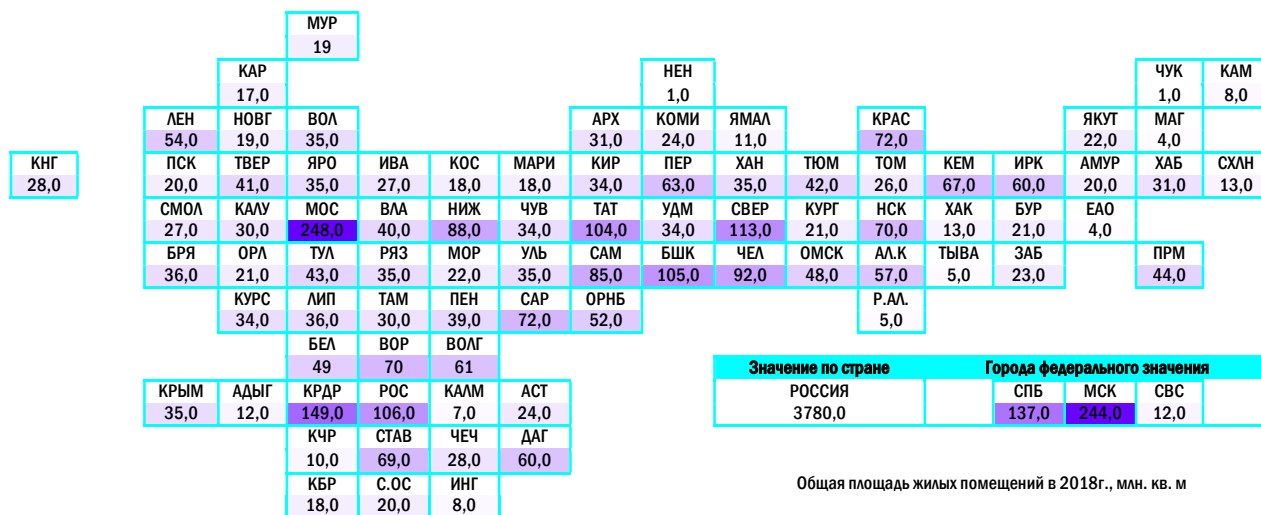


Рис. 2.3.9. Общая площадь жилых помещений в 2018 г., в млн. м кв.\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Распределение жилищного фонда напрямую должно быть связано с численностью населения, что подтверждается данными из рисунка 2.3.9., на котором наибольшие показатели имеют регионы с самым крупным населением. Но стоит проанализировать обеспеченность населения кровом через показатель общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, данные представлены на рисунке 2.3.9.

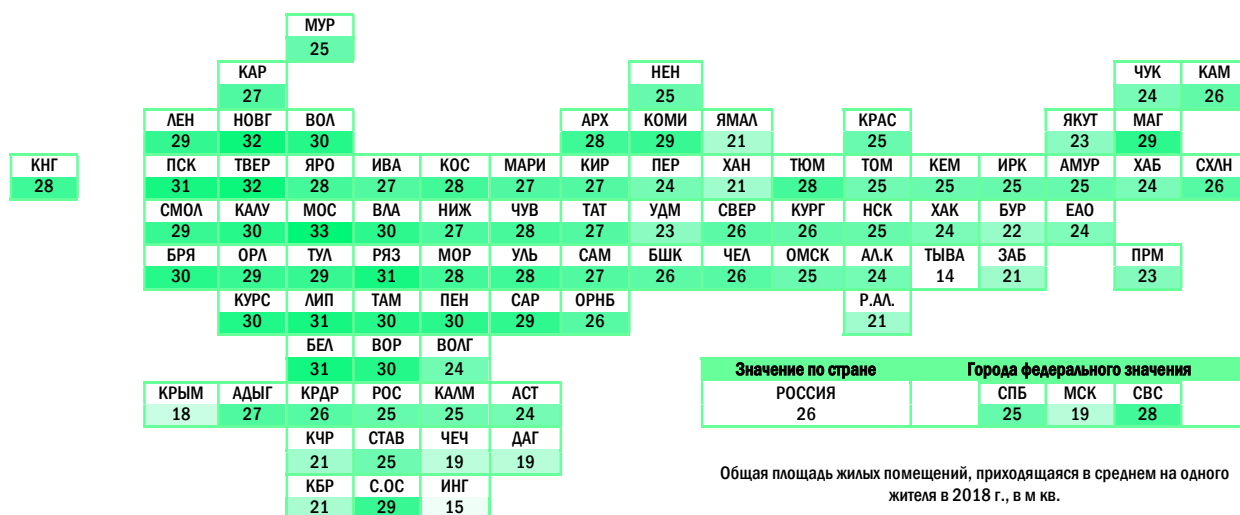
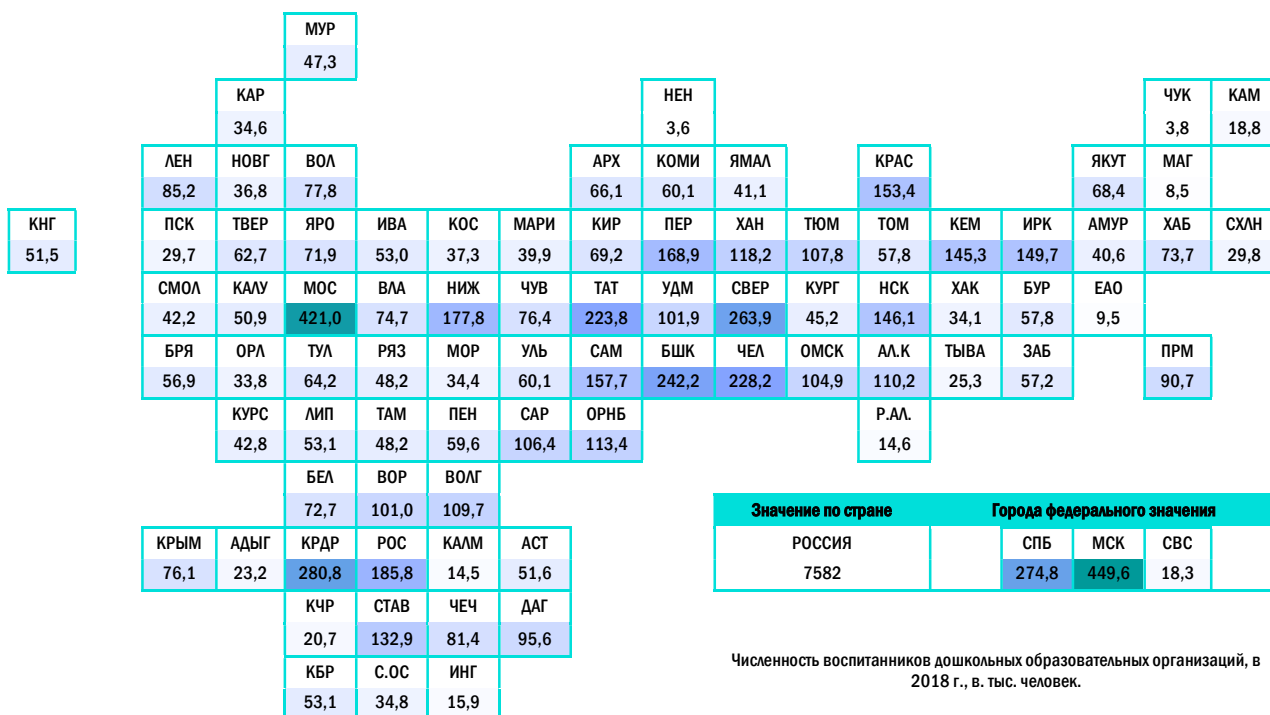


Рис. 2.3.10. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя в 2018 г., в м кв.\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Исходя из данных рисунка 2.3.10. можно сказать, что связь между площадью жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя и налоговым потенциалом менее очевидна, также само распределение между регионами уже не такое неравномерно, как у предыдущих показателей, а значит ключевую роль здесь играет численность населения.

Перейдем к группе показателей, характеризующих сферу образования. Рассмотрим распределение численности воспитанников детских садов, данные представлены на рисунке 2.3.11.

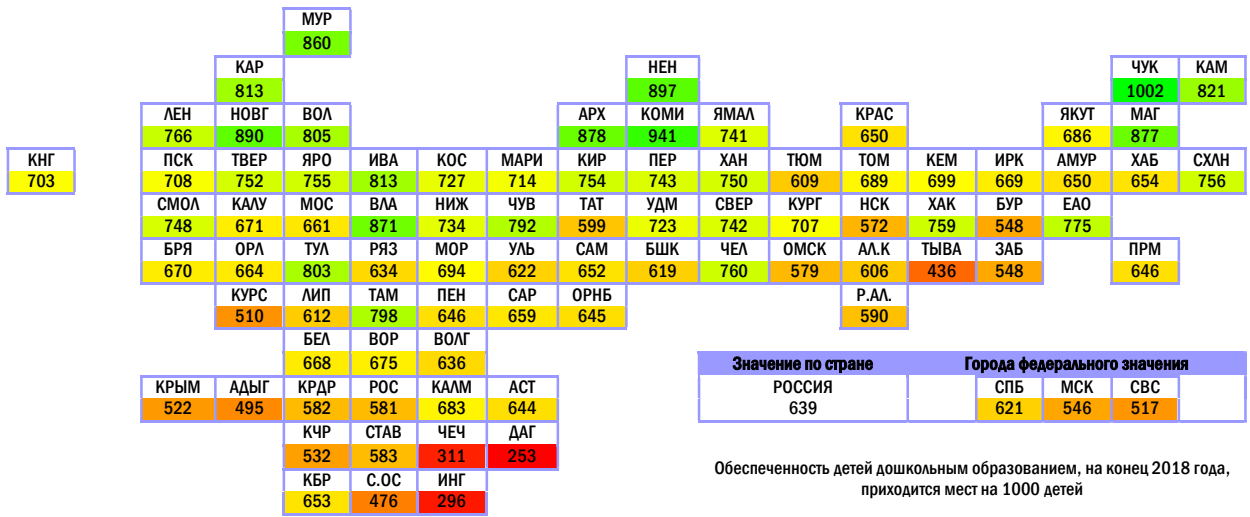


**Рис. 2.3.11. Численность воспитанников дошкольных образовательных организаций, в 2018 г. тыс. человек\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Распределение численности воспитанников детских садов очевидно связано с численностью населения. Больше всего детей воспитывается в городах федерального значения, Южном, Приволжском и Сибирском федеральных округах. А вот показателем, который характеризовал бы состояние дошкольного образования, может служить обеспеченность детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, данные представлены на рисунке 2.3.12.

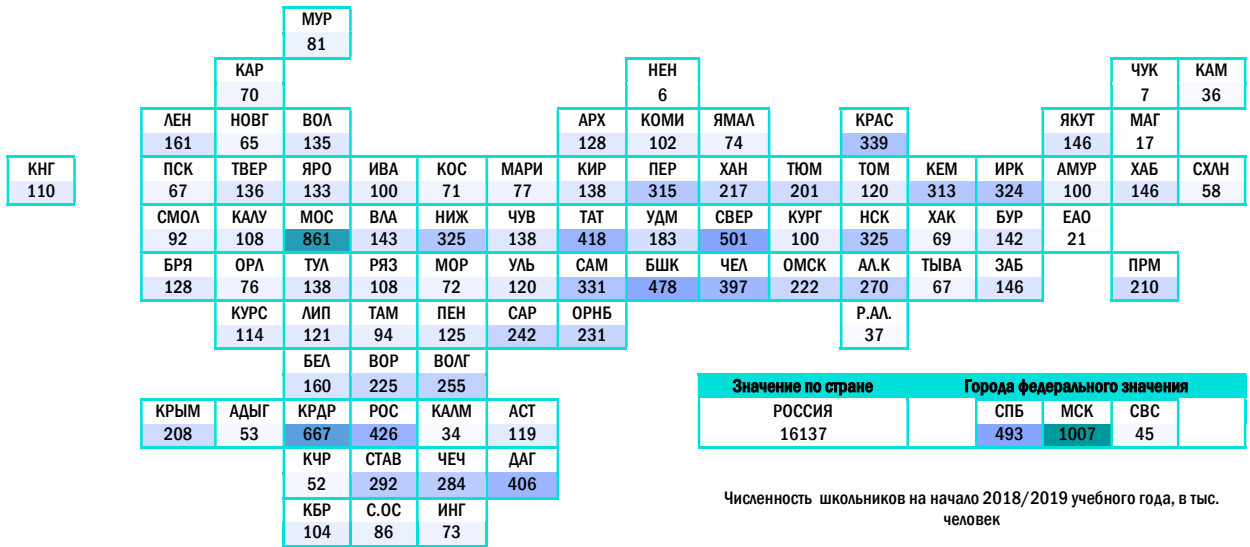




**Рис. 2.3.12. Обеспеченность детей дошкольным образованием, на конец 2018 года, приходится мест на 1000 детей\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

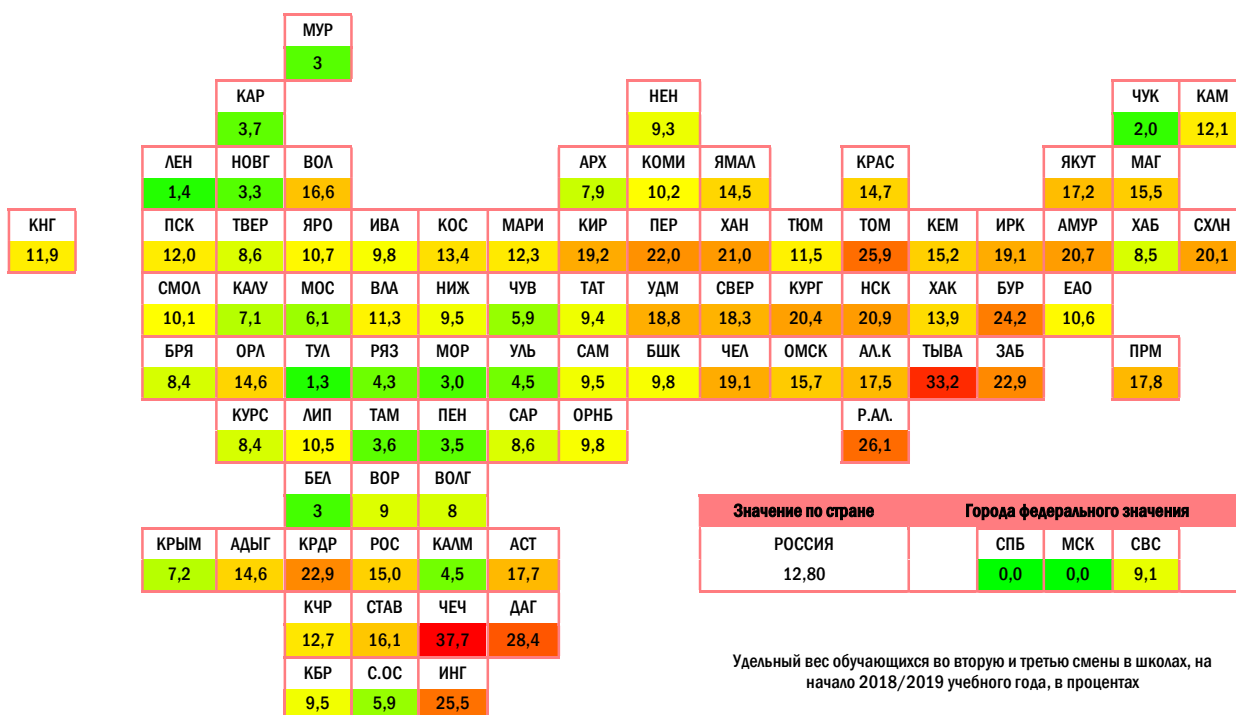
Данные свидетельствующие об обеспеченности, отображенные на рисунке 2.3.12. дошкольными образовательными учреждениями более однородны, чем показатели валового регионального продукта или налогового потенциала. Небольшое расслоение приусть между северными и южными регионами. Перейдем к группе показателей, характеризующих сферу школьного (среднего) образования. Рассмотрим распределение численности школьников, данные представлены на рисунке 2.3.13.



**Рис. 2.3.13. Численность обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам начального, основного и среднего общего образования 2018/2019 учебного года, в тыс. человек\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данные из рисунка 2.3.13. указывают на очевидную связь с численностью населения. Перейдем к другому показателю, который охарактеризует обеспеченность школьным образованием, а именно к удельному весу обучающихся во вторую и третью смены в школах, данные представлены на рисунке 2.3.14.

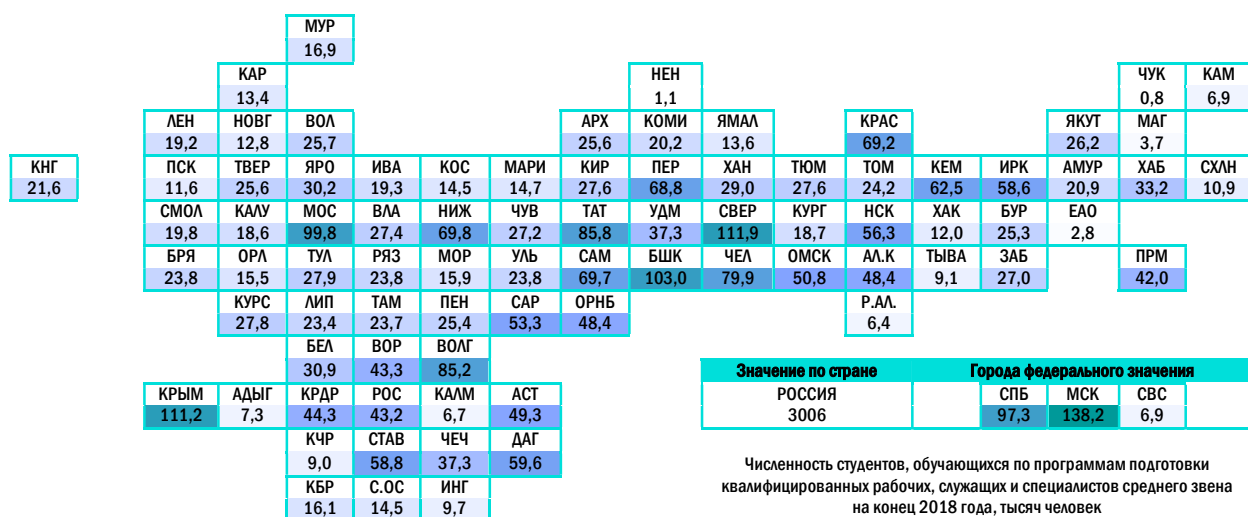


**Рис. 2.3.14. Удельный вес обучающихся во вторую и третью смены в школах, на начало 2018/2019 учебного года, в процентах\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из рисунка 2.3.14. видно, что удельный вес обучающихся во вторую и третью смены в школах оказался максимальным в Чеченской Республике, Республике Тыва, Республике Дагестан, и в целом страдают регионы южной и восточной частей. В Москве и Санкт-Петербурге этот показатель оказался равен нулю, а в среднем по России он составил 12,8%.

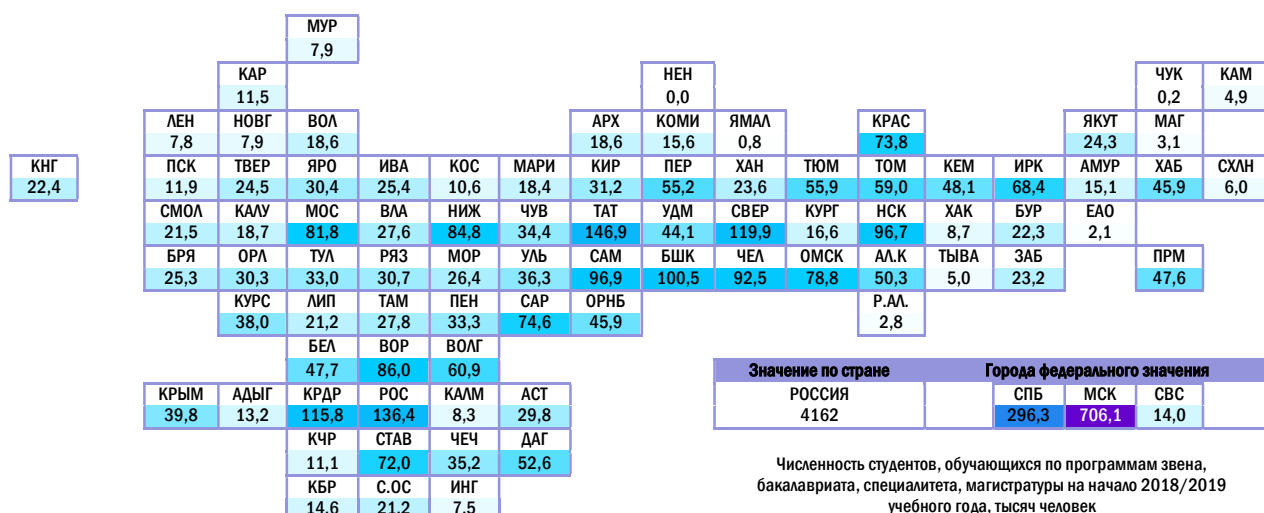
Далее перейдем к показателю, характеризующему состояние среднего специального образования - численность студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих, данные представлены на рисунке 2.3.15.



**Рис. 2.3.15. Численность студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих и специалистов среднего звена на конец 2018 года, тысяч человек \***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данные о численности студентов среднего специального образования из рисунка 2.3.15., схожи с данными рисунка 2.3.5., здесь также ключевую роль играет фактор численности населения. Рассмотрим следующий, характеризующий уже развитость высшего образования в регионе – численность студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, данные представлены рисунку 2.3.16.

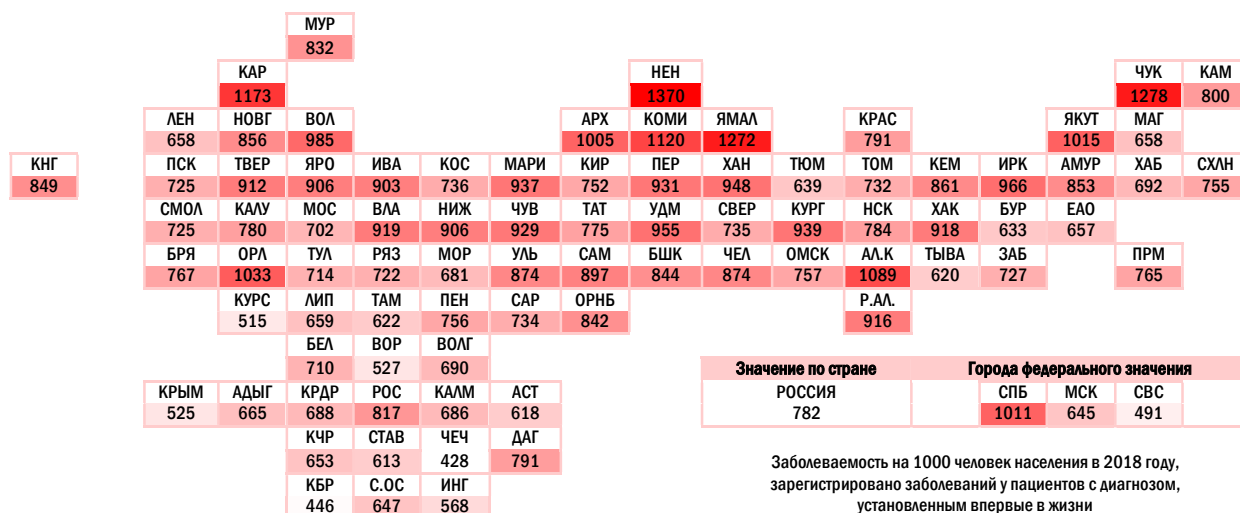


**Рис. 2.3.16. Численность студентов, обучающихся по программам звена, бакалавриата, специалитета, магистратуры на начало 2018/2019 учебного года, тысяч человек \***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Как можно видеть из рисунка 2.3.16., высшее образование сконцентрировано в небольшой группе регионов, в пятерке лидеров оказались: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Ростовская область, Свердловская область.

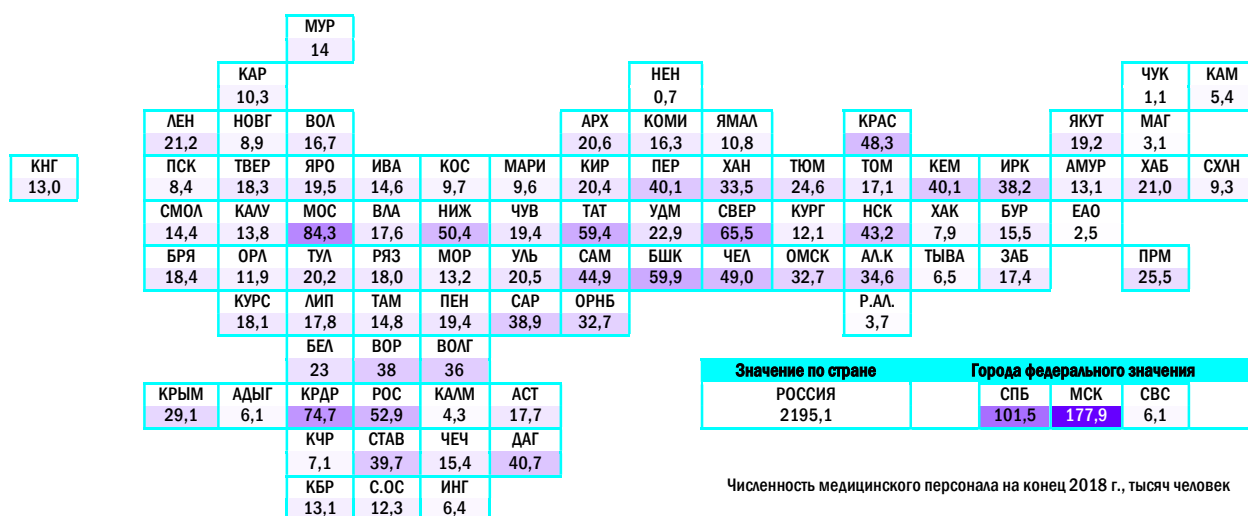
Дальнейший анализ посвящен группе показателей, характеризующих сферу здравоохранения, первым из которых является заболеваемость на 1000 человек населения, данные представлены на рисунке 2.3.17.



**Рис. 2.3.17. Заболеваемость на 1000 человек населения в 2017 году; зарегистрировано заболеваний у пациентов с диагнозом, установленным впервые в жизни\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Статистика заболеваемости, представленная на рисунке 2.3.17. имеет мало территориальных диспропорций, в общем случае в северных регионах она выше, чем южных. Высокая заболеваемость требует необходимое количество медицинских работников, рассмотрим их распределение (врачи и среднемедицинский персонал), данные представлены на рисунке 2.3.18.



**Рис. 2.3.18. Численность медицинского персонала на конец 2018 г., тысяч человек \***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных рисунка 2.3.18. следует, что распределение медицинского персонала напоминает распределение населения, для определения средней нагрузки на одного врача рассмотрим данные из рисунка 2.3.19.

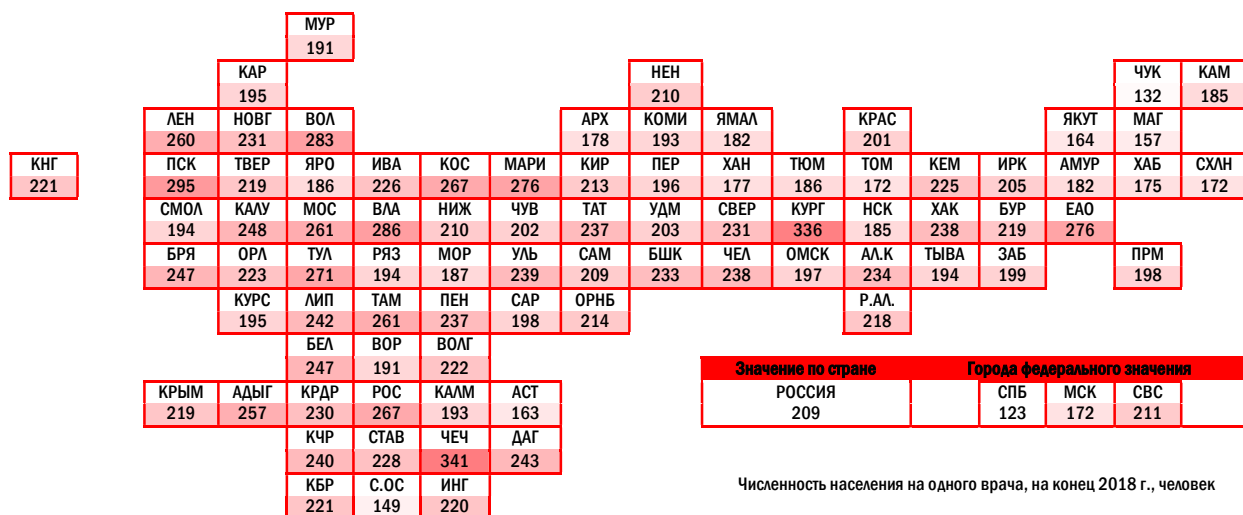


Рис. 2.3.19. Численность населения на одного врача, на конец 2018 г., человек\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных рисунка 2.3.19. следует, что нагрузка на одного врача ниже всего в г. Санкт-Петербурге. Самая высокая нагрузка в Чеченской Республике и Курганской области, но в Чеченской Республике это компенсируется низкой заболеваемостью. Рассмотрим распределение мощности амбулаторно-поликлинических организаций, который представлен на рисунке 2.3.20.

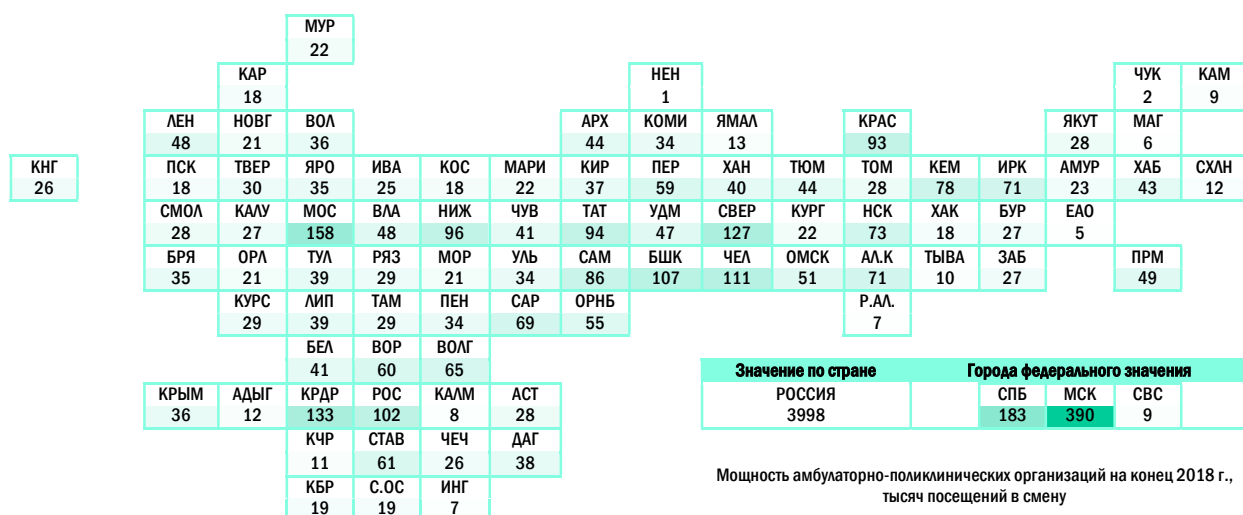


Рис. 2.3.20. Мощность амбулаторно-поликлинических организаций на конец 2018 г., тысяч посещений в смену\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данные из рисунка 2.3.20. свидетельствуют о том, что мощность амбулаторно-поликлинических организаций на конец 2018 г. напоминает распределение численности населения, абсолютным лидером является г. Москва., при этом город обладает относительно низкой нагрузкой на одного врача.

Далее перейдем к анализу распределения больничных коек по регионам, данные представлены на рисунке 2.3.21.

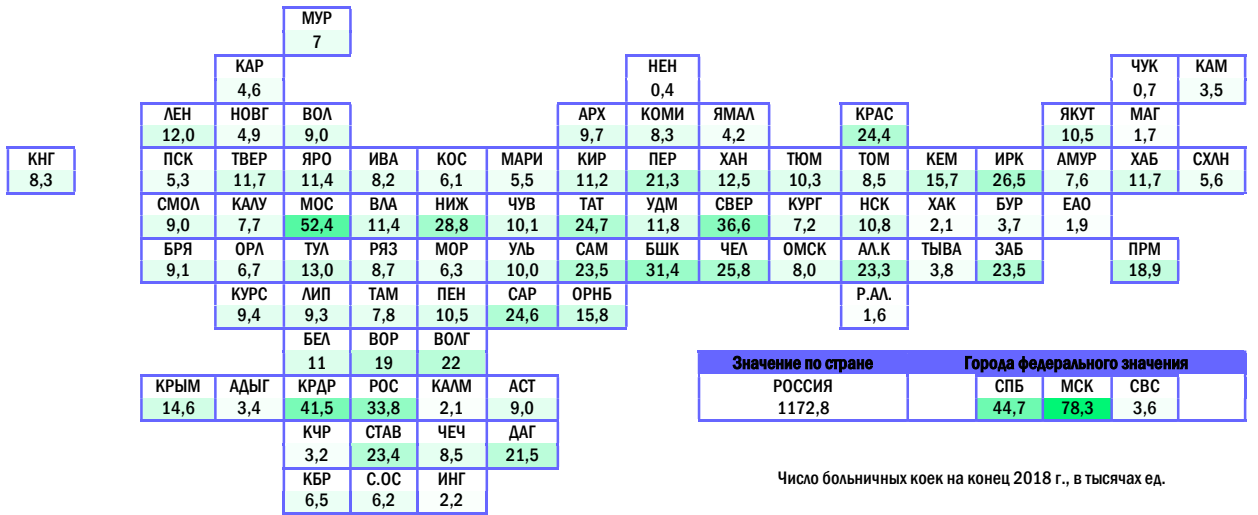


Рис. 2.3.21. Число больничных коек на конец 2018 г., в тысячах ед.\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных рисунка 2.3.21. следует, что распределение больничных коек также схоже с распределением численности населения. Чтобы оценить Обеспеченность граждан стационарным лечением рассмотрим распределение показателя количества больничных коек на 10 тысяч человек населения, данные представлены на рисунке 2.3.22.

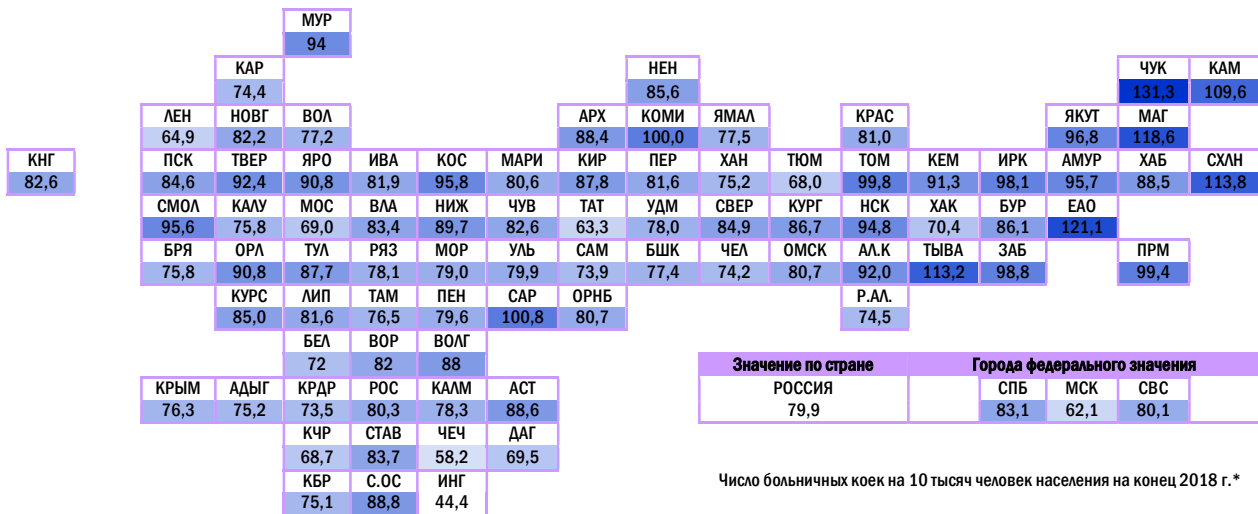


Рис. 2.3.22. Число больничных коек на 10 тысяч человек населения на конец 2018 г.\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Данных рисунка 2.3.22. показывают, что самая тяжелая ситуация по обеспечению стационарным лечением сложилась в Республике Ингушетия и Чеченской Республике, г. Москва также не занял лидирующих позиций. Последнее обстоятельство создает большие риски по охране здоровья жителей столицы и наиболее развитого региона. Похожая ситуация сложилась и в Республике Татарстан. Перейдем к заключительной группе показателей характеризующие развитие культуры, а также физической культуры и спорта, данные представлены на рисунках 2.3.23 и 2.3.24.

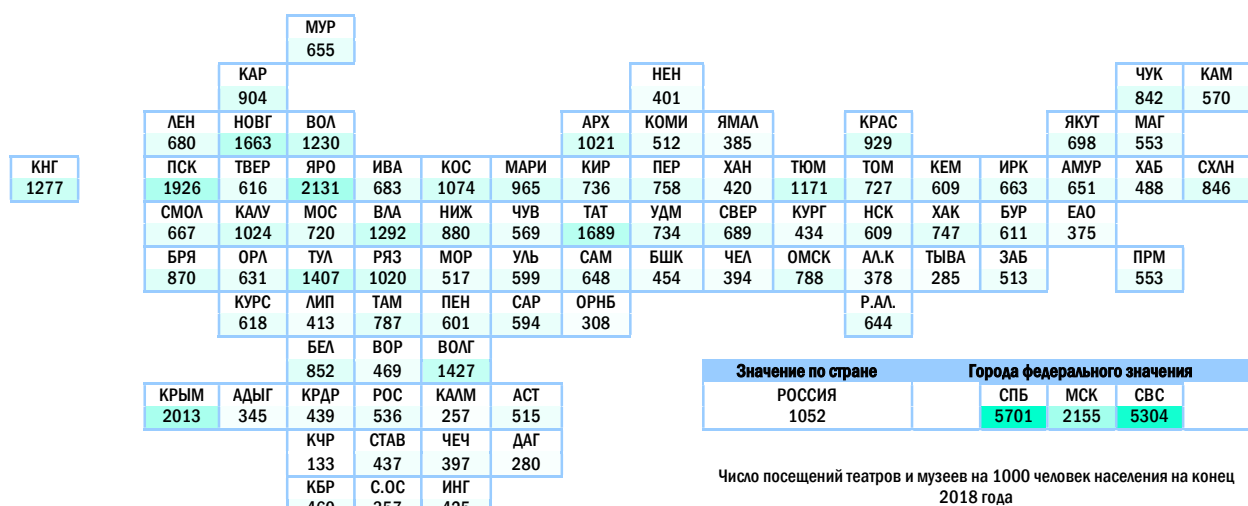


Рис. 2.3.23. Число посещений театров и музеев на тыс. человек населения\*

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из рисунка 2.3.23. следует, что наибольшая частота посещения музеев и театров наблюдается в европейской части Российской Федерации, а наименьшая на южной периферии.

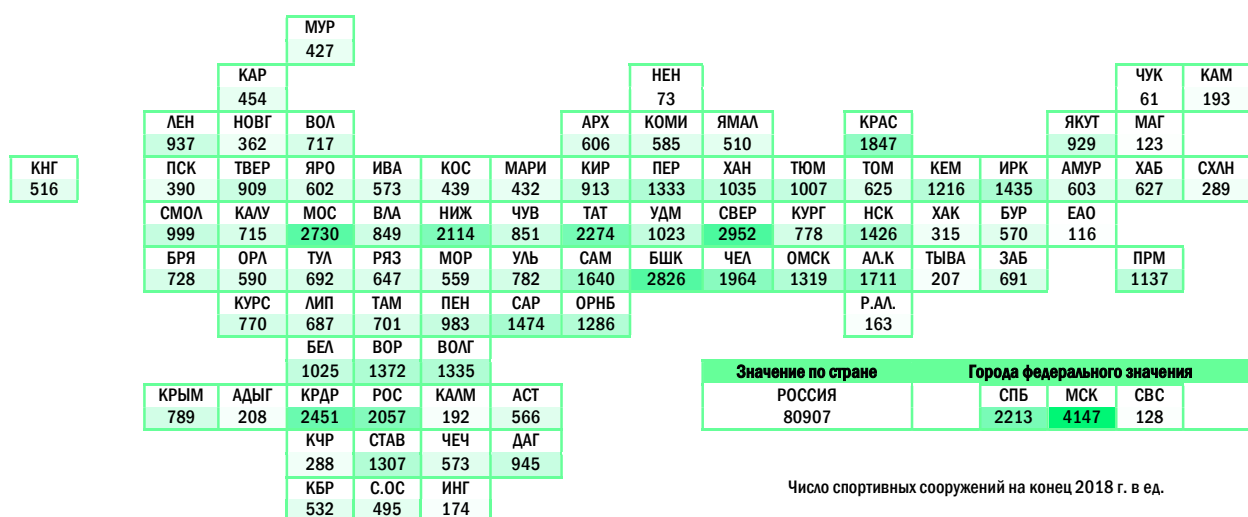
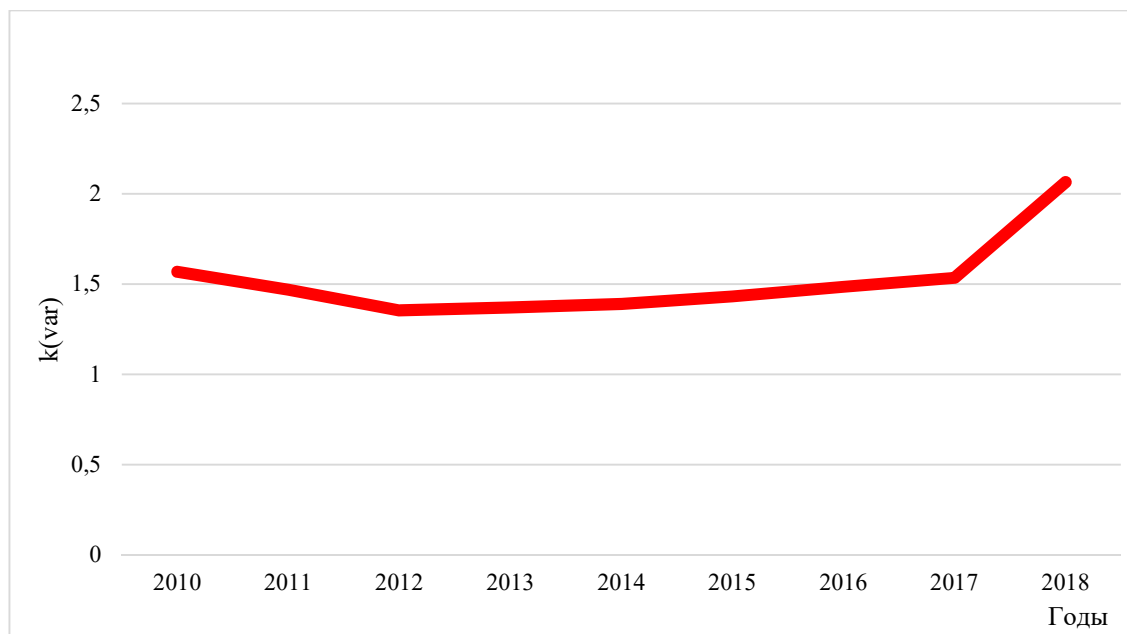


Рис. 2.3.24. Число спортивных сооружений на конец 2018 г. в ед.

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Из данных рисунка 2.3.24. видно, что численность спортивных сооружений дифференцирована по территории неравномерно, прямая связь с численностью населения не очевидна.

Теперь перейдём от графического отображения неравномерности регионального развития к математической оценке, через коэффициент вариации, данные представлены в рисунке 2.3.24.



**Рис. 2.3.25. Динамика коэффициента вариации для показателя ВРП на душу населения\***  
\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20].

Анализируя данные из рисунка 2.3.25 можно сказать, что после резкого падения 2010-2012 годов, наблюдётся постепенный рост, то есть неоднородность регионального развития стала усиливаться. Коэффициент больше 0,3 на всем периоде наблюдений, что характеризует крайнюю неоднородность показателя. Возможно, резкое падение 2010-2012 годов является следствием изменения учета автономных округов в статистике.

Таким образом, проанализировав диспропорции регионального развития можно сказать, что часть из них вызвана неравномерностью распределения населения, часть географо-климатическими условиями, а также распределением налогового потенциала. Валовой региональный продукт на душу населения является ключевым показателем, характеризующим развитость экономики регионов, дифференциация которого продолжает нарастать. Явное смещение подушевого валового регионального продукта в сторону сырьевых регионов с высоким налоговым потенциалом подтверждает гипотезу исследования о связи неравномерности маломобильной налоговой базы с неравномерностью социально-экономического развития регионов. Среднедушевые показатели социальной сферы уже имеют меньший разброс. Уровень цен выше в северных регионах, что отражается на индексе



бюджетных расходов. В регионах с высоким налоговым потенциалом наблюдается прирост населения. Обеспеченность населения жильем находится примерно на одинаковом уровне. Острую проблему, преимущественно в южных регионах с плохой бюджетной обеспеченностью, создает безработица, обеспеченность дошкольным и школьным образованием, а также обеспеченность здравоохранением. Самая тяжелая ситуация по обеспечению стационарным лечением сложилась в Республике Ингушетия и Чеченской Республике, г. Москва также не занял лидирующих позиций. Последнее обстоятельство создает большие риски по охране здоровья жителей столицы и наиболее развитого региона. Похожая ситуация сложилась и в Республике Татарстан. Первые два региона обладают очень низкой бюджетной обеспеченностью, возможно, именно в этом причина плохих показателей

## Выводы

Модель бюджетного федерализма в Российской Федерации является централизованной, исходя из доминирования федерального бюджета на протяжении 10 лет в трехуровневой системе бюджетных отношений. При этом, системе свойственны вертикальные бюджетные разрывы между верхним и нижестоящими уровнями, но прослеживается положительная динамика их сокращения. Нормативы отчислений, в частности, от налога на прибыль организаций и основных акцизов возрастают в пользу федерального бюджета, это свидетельствует о тенденции концентрации доходов. Федеральный бюджет оказывает помощь нижестоящим бюджетам посредством трансфертов, которые занимают примерно 10% от его расходов. Главным видом трансфертов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. С 2014 года наблюдается постепенный уход от применения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в пользу более объективных дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Также следует отметить, что дотационная часть бюджета наиболее волатильна по сравнению с субсидиями или субвенциями.

Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации определяется отношением налогового потенциала к бюджетным расходам выраженных в относительных показателях в виде индексов. В целом по регионам индекс налогового потенциала с 2010 по 2019 год возрос, что говорит о положительной динамике региональных финансов, но его распределение между регионами крайне неравномерно, более того, его зависимость с численностью постоянного населения разнится между рейтинговыми группами регионов, наименьшая зависимость проявляется у регионов средней успешности (группа В). Эта

непостоянная зависимость порождает горизонтальные разрывы, что сказывается на бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Корреляция налога на добычу полезных ископаемых с численностью населения во всех группах получилась отрицательной, но это объясняется неравномерностью распространения налоговой базы. Последний тезис частично подтверждает основную гипотезу исследования. Методика ВБО не компенсирует полностью видимые диспропорции, одна из возможных причин – ограниченность размеров ФФПР. Региональный бюджетный уровень терпит высокую долговую нагрузку, что ограничивает увеличение бюджетных расходов.

Проанализировав диспропорции регионального развития, можно сказать, что часть из них объясняется неравномерностью распределения населения, часть географо-климатическими условиями, а также распределением налогового потенциала. Валовой региональный продукт на душу населения является ключевым показателем, характеризующим развитость экономики регионов, дифференциация которого продолжает нарастать. Явное смещение подушевого валового регионального продукта в сторону сырьевых регионов с высоким налоговым потенциалом подтверждает гипотезу работы о связи неравномерности маломобильной налоговой базы с неравномерностью социально-экономического развития регионов. Среднедушевые показатели социальной сферы уже имеют меньший разброс. Уровень цен выше в северных регионах, что отражается на индексе бюджетных расходов. В регионах с высоким налоговым потенциалом наблюдается прирост населения. Обеспеченность населения жильем находится примерно на одинаковом уровне. Острую проблему, преимущественно в южных регионах с плохой бюджетной обеспеченностью, создает безработица, обеспеченность дошкольным и школьным образованием, а также обеспеченность здравоохранением. Самая тяжелая ситуация по обеспечению стационарным лечением сложилась в Республике Ингушетия и Чеченской Республике, г. Москва также не занял лидирующих позиций. Последнее обстоятельство создает большие риски по охране здоровья жителей столицы и наиболее развитого региона. Похожая ситуация сложилась и в Республике Татарстан. Первые два региона обладают очень низкой бюджетной обеспеченностью, возможно, именно в этом причина плохих показателей. Это обстоятельство создает предпосылку необходимости увеличения средств ФФПР для большей поддержки бюджетной обеспеченности отстающих регионов.

### ГЛАВА 3. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПОЗИЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

#### 3.1. Анализ результативности сложившейся системы бюджетного выравнивания относительно социально-экономического развития

Социально-экономические показатели связаны с бюджетной политикой и бюджетной обеспеченностью региона. Но в зависимости от субъективных и объективных факторов результативность затраченных средств будет различна. Одним регионам требуется большее финансирование из-за тяжелых климатических условий или высокого уровня цен, другие терпят убытки из-за плохой демографии или тяжёлой политической обстановки. Также сказываются и временные лаги, то есть время между конкретными затратами и соответствующим результатом.

Без установления результативности использования бюджетных средств невозможно оценить влияние сложившейся системы бюджетного выравнивания (распределения денежных потоков) на социально-экономическое развитие. А следовательно, и невозможно выявить необходимые поправки к существующей системе, которые бы способствовали ускорению социально-экономического развития Российской Федерации.

Система показателей для оценки асимметрии регионального развития Российской Федерации, приведённая параграфе 2.3., будет являться базой для оценки результативности использования бюджетных средств в настоящем параграфе.

Перейдем к первому показателю – валовому региональному продукту, ВРП (ВВП) в своем расчете содержит государственные расходы. Следовательно, расходы консолидированного бюджета региона будут связаны с ВРП, но иметь разную результативность в силу разных мультипликаторов. Для установления связи между ВРП и размером расходов консолидированного бюджета региона, методом наименьших квадратов найдем оценки коэффициентов уравнения линейной регрессии для данных 2018 года. В процессе расчетов выяснилась статистическая незначимость коэффициента  $a$ , результат оценки коэффициентов представлен уравнением 3.1.1.

$$Y_{\text{ВРП}} = 7,567 \times x_{\text{к.б.р.}} + \varepsilon, \quad (3.1.1.)$$

где  $Y_{\text{ВРП}}$  – валовой региональный продукт субъекта Российской Федерации;



Как можно видеть из рисунка 3.1.2, среди регионов, имеющих максимальное положительное отклонение (>250 млрд. руб.) оказались: Ханты-Мансийский автономный, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Москва, Оренбургская область. Оренбургская область явно отличается от остальных регионов из этого списка, ориентированных на добычу полезных ископаемых и столицы. Это говорит о хорошем качестве использования бюджетных средств в данном регионе. Остальные регионы имеющие положительное отклонение также заслуживают высокой оценки.

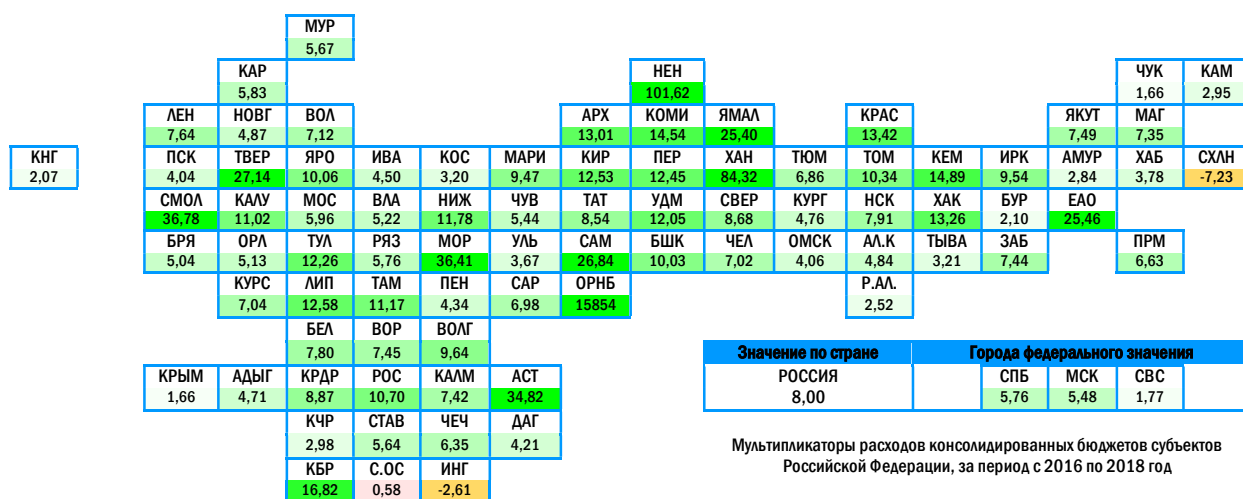
Теперь рассмотрим ряд регионов, имеющих сильные отрицательные отклонения (< -250 млрд. руб.) среди которых оказались: Московская область, Республика Крым, Республика Саха (Якутия), Калининградская область, Чеченская Республика, Камчатский край, Хабаровский край, Алтайский край, Республика Бурятия. Большое отклонение у Московской области, возможно, является результатом соседства со столицей, которая забирает у первой человеческие ресурсы. Остальные регионы имеют особую специфику, и требуют постоянного внимания. Большое отклонение у Республики Крым связано с сильным временным лагом, ввиду недавнего вхождения в состав Российской Федерации. Таким образом, можно сказать, что в среднем одному рублю из региональных бюджетов соответствует 7,57 рублям суммарного ВРП.

Для представления о результативности изменения государственных расходов необходимо рассчитать мультипликатор по формуле, 3.1.2.

$$M_G = \frac{\Delta Y_{\text{ВРП}}}{\Delta G_{\text{к.б.р.}}}, \quad (3.1.2.)$$

где  $M_G$  – мультипликатор государственных расходов субъекта Российской Федерации;  
 $\Delta Y_{\text{ВРП}}$  – изменение валового регионального продукта субъекта Российской Федерации;  
 $\Delta G_{\text{к.б.р.}}$  – изменение расходов консолидированного бюджет субъекта Российской Федерации.

Мультипликатор государственных расходов отражает на сколько рублей изменится валовой региональный продукт при изменении государственных расходов на один рубль. Так как данный показатель имеет временной лаг, он рассчитывался как значение за период трех последних лет (2016-2018 гг.), результаты представлены на рисунке 3.1.3.



**Рис. 3.1.3. Мультипликаторы расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, за период с 2016 по 2018 год\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из рисунка 3.1.3 следует, что только в Сахалинской области, Республике Ингушетия и Республике Северная Осетия мультипликатор государственных расходов оказался меньше 1, в Республике Ингушетия и Сахалинской области отрицательный мультипликатор получился из-за сокращения расходов консолидированного бюджета при инерционном росте ВРП. А вот в Республике Северная Осетия сокращения расходов не наблюдалось, это указывает на необходимость повышенного внимания к этому региону. Остальные 82 региона имеют мультипликаторы больше 1, это говорит в целом о результативном использовании бюджетных средств. Запредельные показатели в Оренбургской области вызваны большими темпами роста ВРП, при практически неизменных расходах консолидированного бюджета региона, что свидетельствует о хороших успехах в развитии без использования дополнительного финансирования. Возможно, если бы государственные расходы были бы дополнительно увеличены, то мы бы наблюдали еще большие темпы роста с мультипликативным эффектом. Но так как здесь не учтено влияние средств федерального бюджета на экономику регионов, это фиктивный показатель, лишь косвенно отражающий относительную результативность государственных расходов.

Объективным показателем результативности расходов региональных консолидированных бюджетов можно считать отношение темпов роста ВРП к темпам роста государственных расходов. Так как временные лаги существенно осложняют анализ результативности бюджетных расходов, для расчета использовались усредненные показатели за три года, результаты представлены на рисунке 3.1.4.



Из данных рисунка 3.1.5. следует, что большинство регионов показали реальный рост экономики. Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия, Республика Дагестан, Новгородская область, Тамбовская область, Ивановская область, Ульяновская область, Омская область, Орловская область, Алтайский край, Республика Бурятия, Ставропольский край и Республика Ингушетия могли бы показать реальный рост экономики, если бы были вовремя увеличены государственные расходы. Но существующая система распределения денежных потоков ограничивает регионы. С 2008 по 2017 год сумма консолидированных бюджетов регионов была дефицитной, и только в 2018 году она стала профицитной, но это не означает, что дефицит был полностью нивелирован. Рассмотрим, как изменился дефицит регионов с 2016 по 2018 год, данные представлены на рисунках 2.1.6. и 2.1.7.

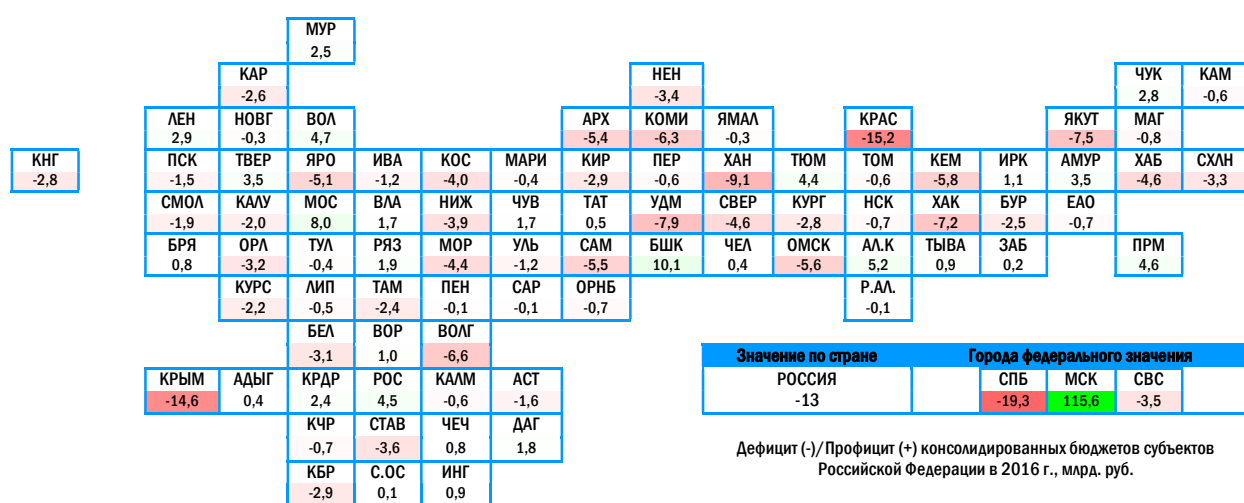


Рис. 3.1.6. Дефицит (-)/Профицит (+) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г., млрд. руб.\*

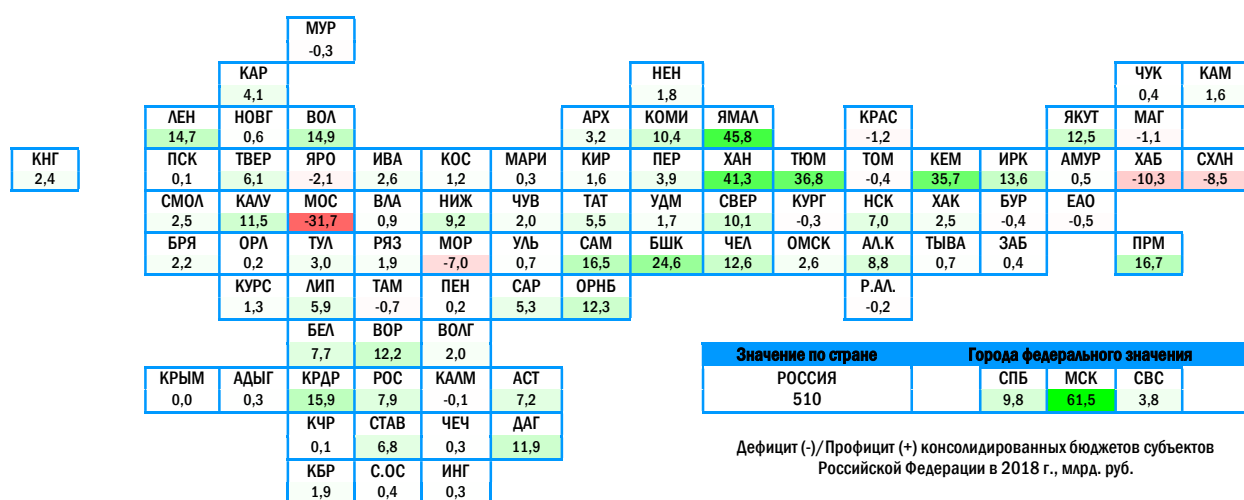


Рис. 3.1.7. Дефицит (-)/Профицит (+) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2018 г., млрд. руб.\*

\*Оба рисунка составлены автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [12].



Из данных рисунков 3.1.6 и 3.1.7 видно, что ситуация с бюджетным дефицитом регионов улучшилась. Колоссальный профицит в 510 млрд. рублей вызван политикой сокращения кредитования регионов в пользу увеличения дотаций. После десятилетнего дефицита региональных бюджетов, такой переход способствовал резкому улучшению ситуации. Но стоит помнить, что бюджетный профицит можно рассматривать как упущенное развитие. По предварительным данным Министерства финансов Российской Федерации в 2019 г. профицит консолидированных бюджетов регионов уже менее грандиозен и составляет 4,7 млрд. рублей.

Таким образом, можно отметить положительную динамику влияния существующей системы бюджетного выравнивания с 2018 г. на экономическое развитие большей части регионов. Но при этом надо отметить, что есть регионы, темп роста которых отстает от темпа роста инфляции, а это указывает на несовершенство системы.

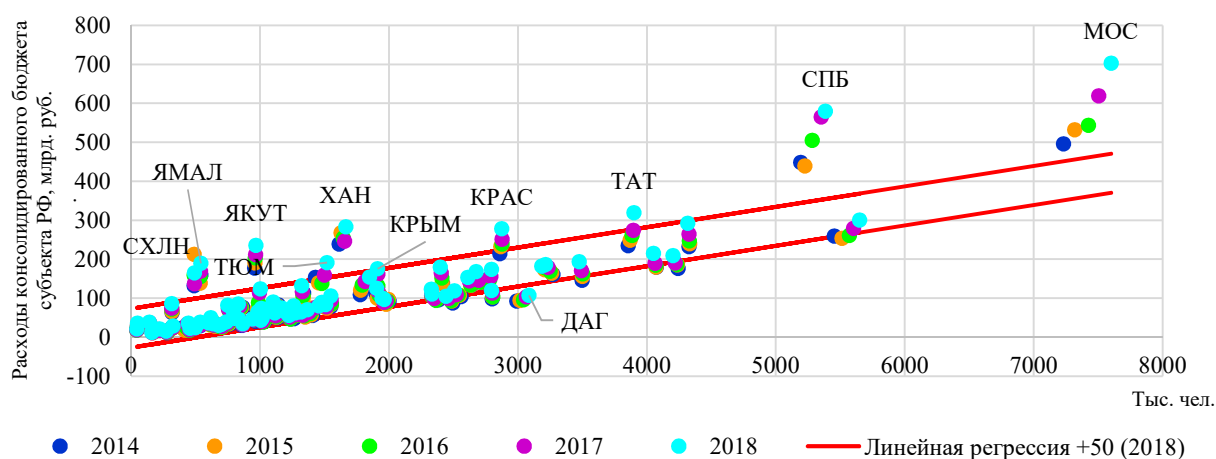
Перейдем к анализу связи бюджетной политики и показателей социально-экономического развития. Рассмотрим влияние численности населения на объем бюджетных расходов, для улучшения качества регрессионной модели из расчета были исключены: г. Москва, г. Санкт-Петербург и Московская область, результаты приведены в уравнении 3.1.3 и на рисунке 3.1.8.

$$Y_{\text{к.б.р.}} = 23,652 + 0,052 \times x_{\text{ч.н.}} + \varepsilon, \quad (3.1.3.)$$

где  $Y_{\text{к.б.р.}}$  – расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;

$x_{\text{ч.н.}}$  – численность населения субъекта Российской Федерации;

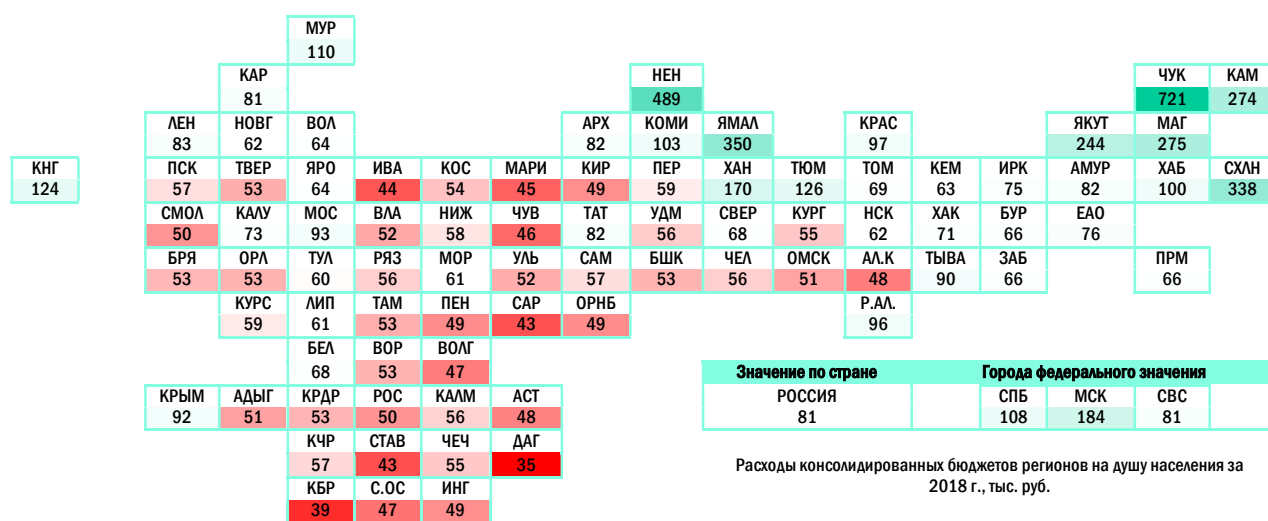
$\varepsilon$  – отклонения от модели.



**Рис. 3.1.8. Численность населения и расходы консолидированных бюджетов регионов за 2014–2018 гг., в млрд. руб. (на рисунке не отражен г. Москва) \***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные рисунка 3.1.8 свидетельствуют об отсутствии строгой зависимости между численностью населения и изменением размеров государственных расходов, так как с 2014 по 2018 год заметно изменение государственных расходов, но рост численности населения может не совпадать с вектором изменения. Несовпадение векторов изменения можно объяснить большими временными лагами, которые могут накладываться друг на друга. При этом само распределение имеет большой коэффициент корреляции  $r = 0,87$  и малое количество отклонений от коридора  $\pm 50$  млрд. рублей. Г. Москва, Московская область, г. Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Красноярский край, Республика Татарстан, Тюменская область и Республика Крым выбиваются из коридора в положительную сторону, в них на одного человека приходится больше, чем в среднем по России, также эти регионы являются источником большей части налогового потенциала для всей страны. Республика Дагестан выбивается из общего коридора в худшую сторону, в ней расходы на одного жителя несколько ниже, чем в среднем по России. Рассмотрим более детально распределение расходов консолидированных бюджетов регионов на душу населения, данные приведены на рисунке 3.1.9.

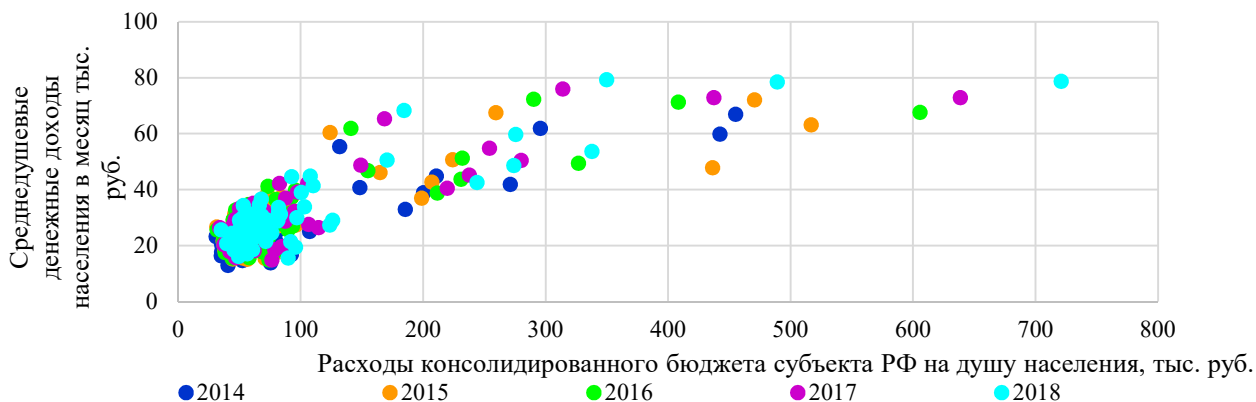


**Рис. 3.1.9. Расходы консолидированных бюджетов регионов на душу населения за 2018 г., тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из данных рисунка 3.1.9 следует, что две трети регионов тратят на одного жителя бюджетных средств меньше, чем в среднем по России. Распределение данного показателя еще раз подтверждает фактическое территориальное неравенство граждан Российской Федерации.

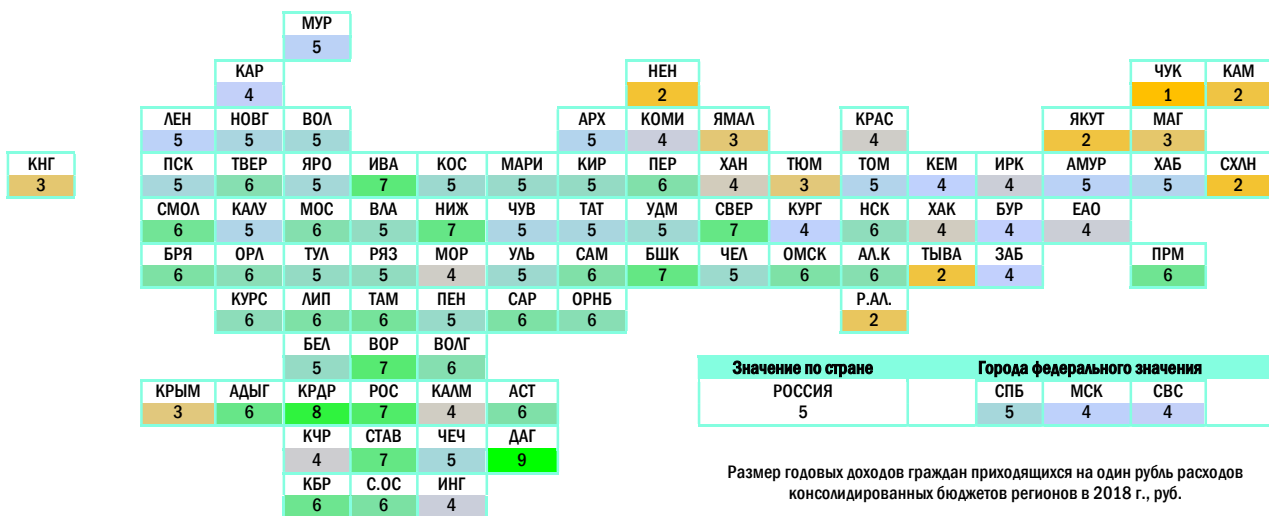
Анализ уровня среднедушевых доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов не позволяет построить качественную регрессионную модель, но позволяет сделать некоторые выводы, результаты анализа представлены на рисунке 3.1.10.



**Рис. 3.1.10. Среднедушевые месячные доходы и расходы консолидированных бюджетов регионов на душу населения за 2014-2018 гг., в тыс. руб. (на рисунке не отражен г. Москва)\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из данных рисунка 3.1.10 видно, что среднедушевые доходы возрастают по мере роста расходов консолидированных бюджетов на душу населения. Явно возрастающая дисперсия (гетероскедастичность) не позволяет построить качественную регрессионную модель, однако коэффициент корреляции оказался равным  $r = 0,85$ , что говорит о сильной зависимости между двумя показателями, но с плохой статистической значимостью. Рассмотрим какой размер годовых доходов граждан приходится на один рубль государственных расходов консолидированного бюджета в каждом регионе, данные представлены на рисунке 3.1.11.

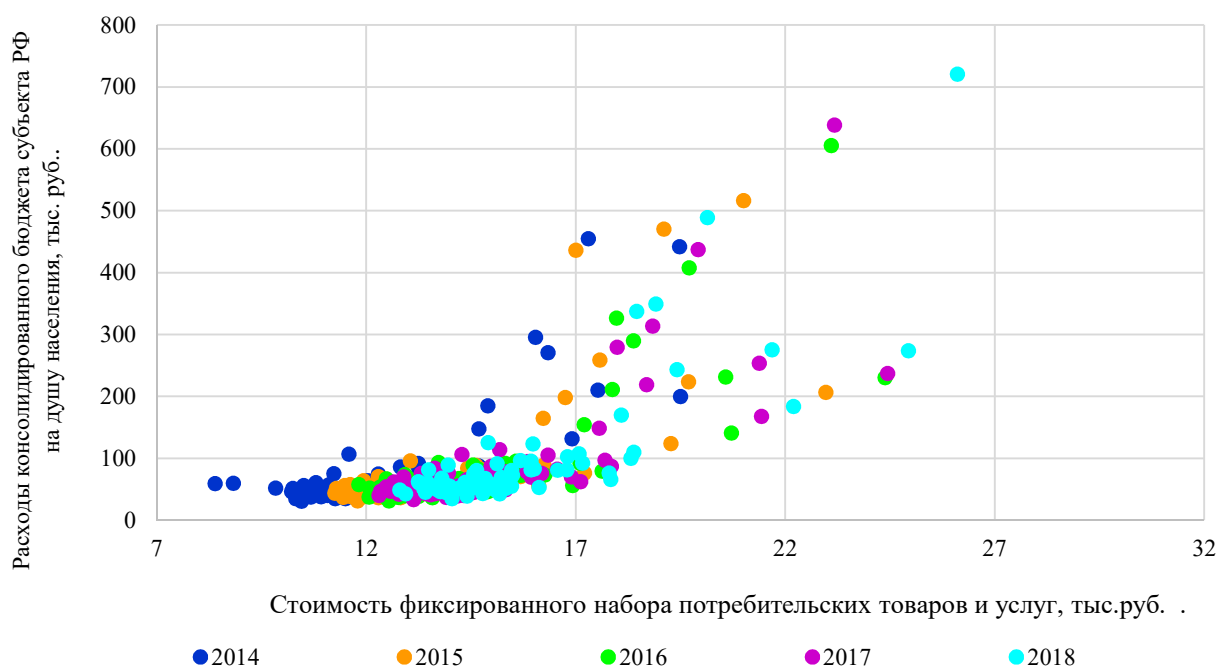


**Рис. 3.1.11. Размер годовых доходов граждан, приходящихся на один рубль расходов консолидированных бюджетов регионов в 2018 г., руб.**

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из данных рисунка 3.1.11 видно, что от государственных расходов в большей степени зависят жители северных регионов, такое распределение объясняет гетероскедастичность данных из рисунка 3.1.10. Такая зависимость указывает на необходимость учета географического местоположения субъекта Российской Федерации при формировании бюджетной политики.

Уровень цен в регионе должен влиять на выработку бюджетной политики, высокий уровень повысит бюджетную нагрузку, в то время как низкий уровень высвободит свободные средства. Сопоставим стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и расходы консолидированных бюджетов регионов на душу населения, результаты приведены на рисунке 3.1.12.

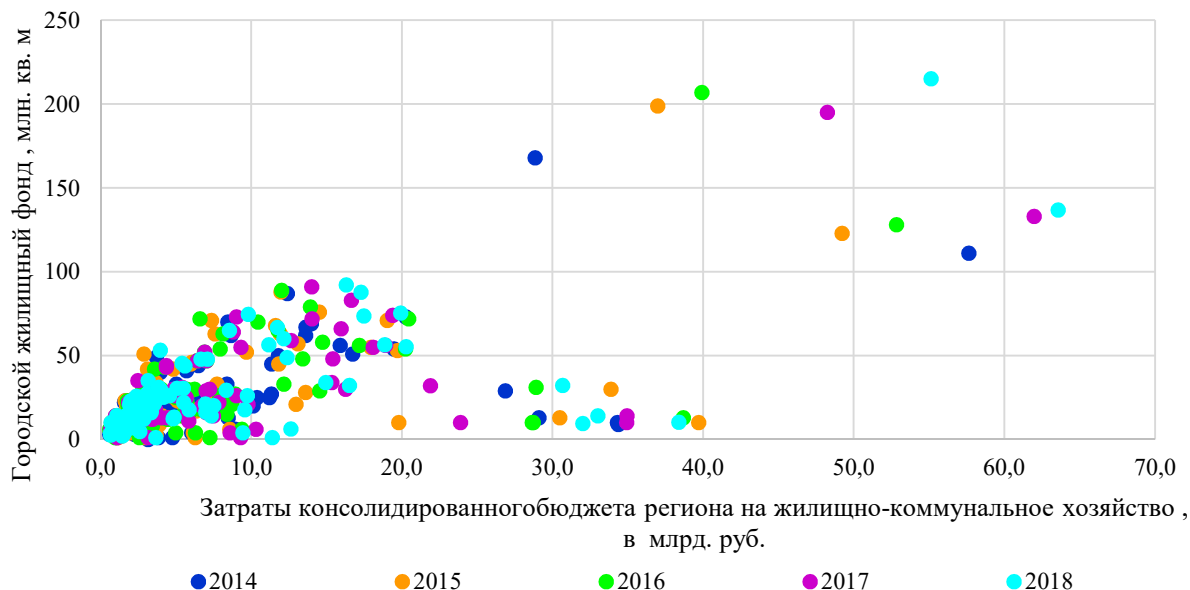


**Рис. 3.1.12. Стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг и расходы консолидированных бюджетов регионов на душу населения за 2014-2018 годы\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные из рисунка 3.1.12 свидетельствуют о том, что для большинства регионов уровень цен плохо коррелирует с расходами бюджета, но при дальнейшем росте уровня цен начинают резко расти и государственные расходы.

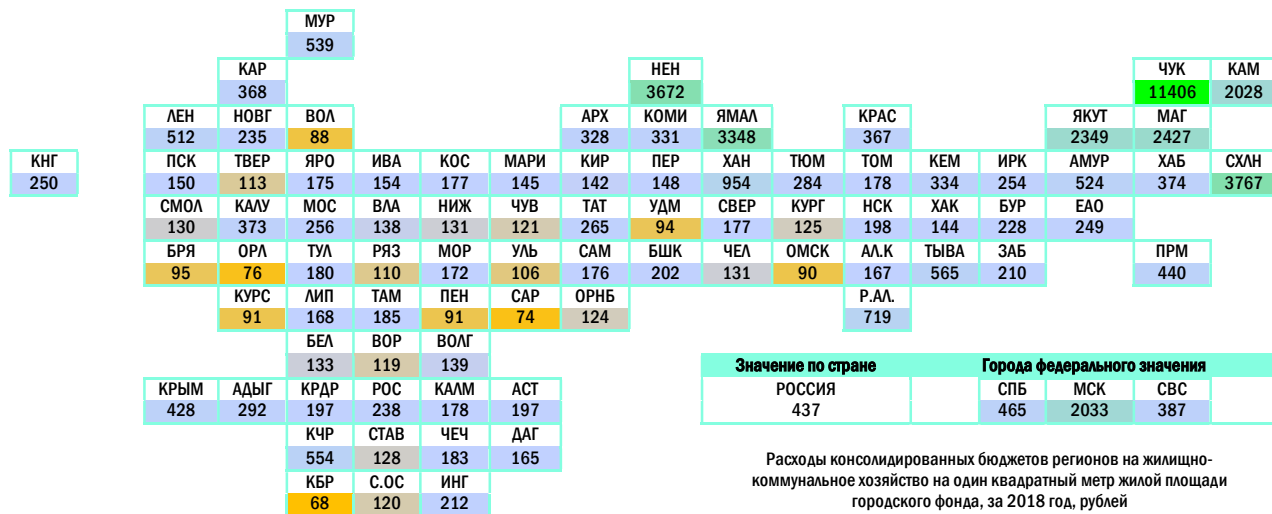
Проанализируем зависимость между размером жилищного фонда и затратами консолидированных бюджетов регионов на жилищно-коммунальное хозяйство, данные приведены на рисунке 3.1.13.



**Рис. 3.1.13. Городской жилищный фонд и затраты консолидированных бюджетов регионов на жилищно-коммунальное хозяйство за 2014-2018 годы, в млн. кв. м; млрд. рублей (на рисунке не отражен г. Москва)\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные из рисунка 3.1.13 обладают заметной гетероскедастичностью, модель обладает низким качеством, и средней корреляционной зависимостью  $r = 0,69$ . Если утверждать, что зависимость есть, то это будет говорить о крайней степени дифференцированных расходах регионов на жилищно-коммунальное хозяйство, проанализируем её более подробно, данные представлены на рисунке 3.1.14.



**Рис. 3.1.14. Расходы консолидированных бюджетов регионов на жилищно-коммунальное хозяйство на один квадратный метр жилой площади городского фонда, за 2018 год, рублей\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Распределение из рисунка 3.1.14 указывает на то, что в северных регионах требуется больше расходов на один метр жилой площади, это обстоятельство объясняет гетероскедастичность данных из рисунка 3.1.13.

Следующим анализируемым показателем будут расходы на дошкольное образование. Для этого рассчитаем расходы на дошкольное образование консолидированных бюджетов регионов на одного воспитанника, данные приведены на рисунке 3.1.15.

																	МУР																																								
																	197																																								
																	КАР																			ЧУК		КАМ																			
																	131																			210		304																			
																	ЛЕН		НОВГ		ВОЛ																			АРХ		КОМИ		ЯМАЛ					КРАС					ЯКУТ		МАГ	
																	177		74		88																			133		131		420					139					268		235	
КНГ																			ПСК		ТВЕР		ЯРО		ИВА		КОС		МАРИ		КИР		ПЕР		ХАН		ТЮМ		ТОМ		КЕМ		ИРК		АМУР		ХАБ		СХЛН								
90																			81		77		117		82		82		56		90		92		195		89		126		107		118		101		115		289								
																	СМОЛ		КАЛУ		МОС		ВЛА		НИЖ		ЧУВ		ТАТ		УДМ		СВЕР		КУРГ		НСК		ХАК		БУР		ЕАО														
																	75		95		145		83		97		63		93		94		107		100		103		105		76		89														
																	БРЯ		ОРЛ		ТУЛ		РЯЗ		МОР		УЛЬ		САМ		БШК		ЧЕЛ		ОМСК		АЛК		ТЫВА		ЗАБ						ПРМ										
																	78		80		116		100		91		80		87		69		96		60		78		103		119						99										
																	КУРС		ЛИП		ТАМ		ПЕН		САР		ОРНБ																			Р.АЛ.											
																	99		83		67		87		77		73																			108											
																			БЕЛ		ВОР		ВОЛГ																																		
																			99		74		77																																		
КРЫМ		АДЫГ		КРДР		РОС		КАЛМ		АСТ																																															
111		86		89		90		93		81																																															
																			КЧР		СТАВ		ЧЕЧ		ДАГ																																
																			96		79		102		78																																
																			КБР		С.ОС		ИНГ																																		
																			65		108		123																																		

Значение по стране		Города федерального значения		
РОССИЯ	111	СПБ	МСК	СВС
		170	156	128

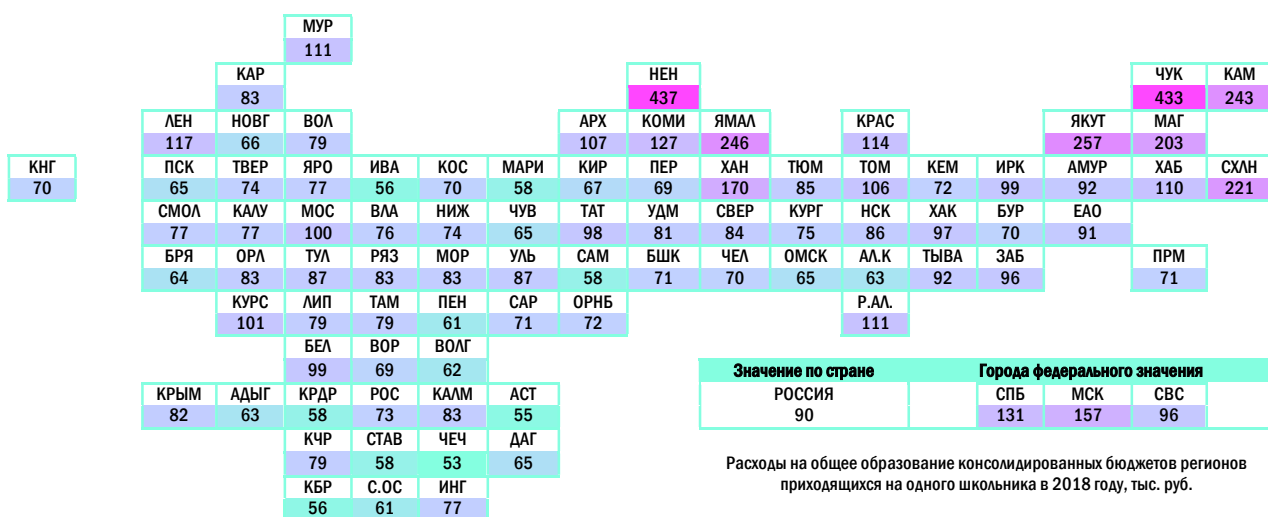
Расходы на дошкольное образование консолидированных бюджетов регионов приходящиеся на одного воспитанника в 2018 году, тыс. руб.

**Рис. 3.1.15. Расходы на дошкольное образование консолидированных бюджетов регионов, приходящиеся на одного воспитанника в 2018 году, тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные рисунка 3.1.15 свидетельствуют о том, что самое затратное дошкольное образование для государства приходится осуществлять в северных регионах, городах федерального значения и близлежащих к ним областях. Такое распределение объясняется относительно высоким уровнем заработной платы работников дошкольного образования в этих регионах.

Подвергнем анализу расходы консолидированных бюджетов регионов на общее образование приходящиеся в среднем на одного школьника, результаты расчета представлены на рисунке 3.1.16.

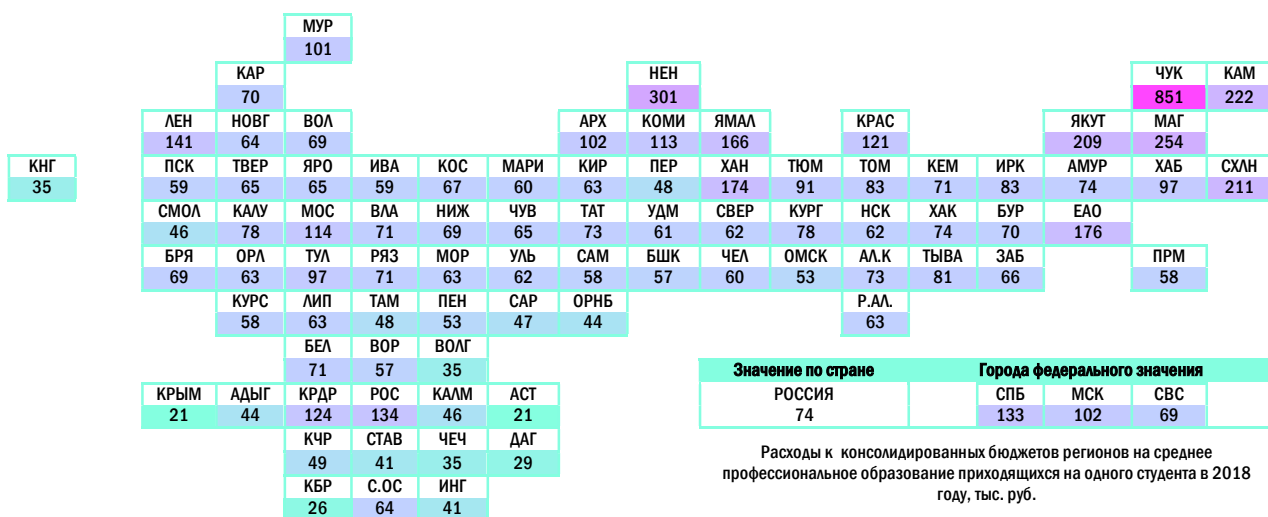


**Рис. 3.1.16. Расходы на общее образование консолидированных бюджетов регионов, приходящиеся на одного школьника в 2018 году, тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Сильная разница в расходах на одного школьника между северными и южными регионами может служить причиной плохого качества образования. Стоит напомнить, что именно в южных регионах велика доля учащихся во вторую и третью смены.

Теперь рассмотрим расходы консолидированных бюджетов регионов на среднее профессиональное образование приходящиеся на одного студента, данные расчета отражены на рисунке 3.1.17.

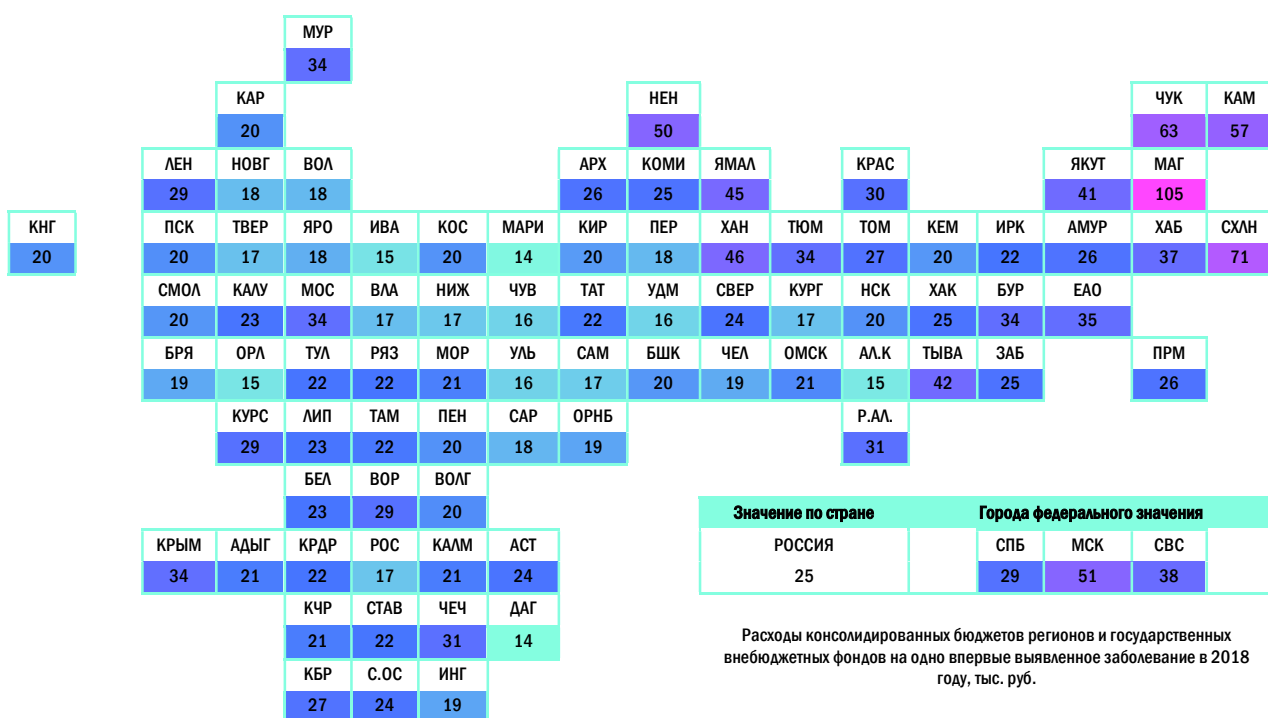


**Рис. 3.1.17. Расходы консолидированных бюджетов регионов на среднее профессиональное образование приходящиеся на одного студента в 2018 г., тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные рисунка 3.1.17. опять подтверждают большую разницу в расходах на одного учащегося между северными и южными регионами. Приведенный показатель не в полной мере отражает действительную ситуацию, так как при его расчете не были учтены средства, потраченные на студентов федеральных учебных заведений, но он отражает общую пропорцию.

Перейдем к показателям сферы здравоохранения. Проанализируем расходы на здравоохранение консолидированных бюджетов регионов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, приходящиеся на одно впервые выявленное заболевание, данные представлены на рисунке 3.1.18.



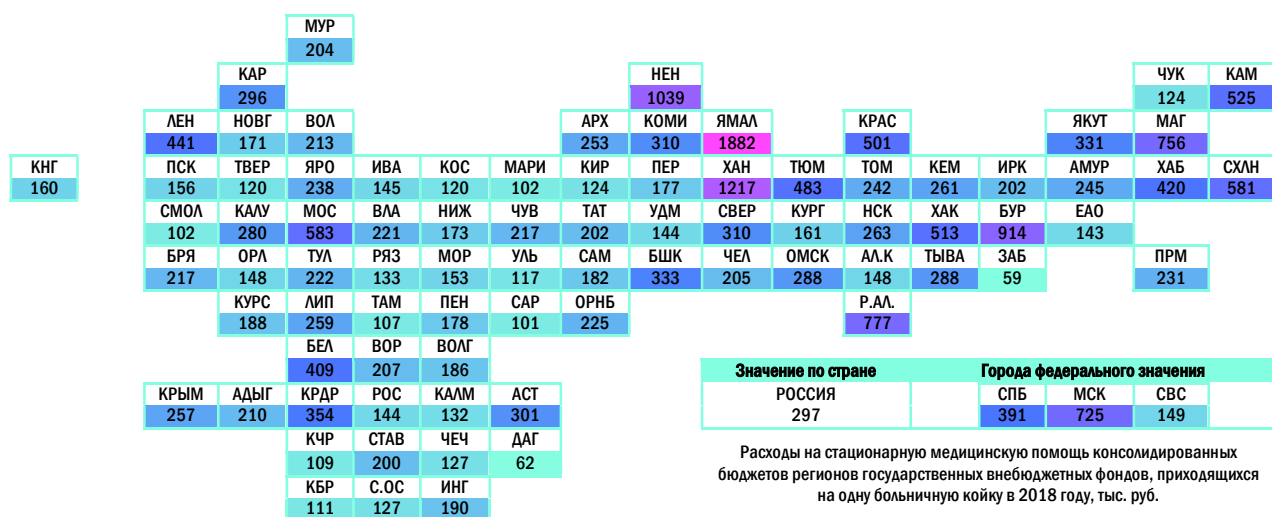
**Рис. 3.1.18. Расходы на здравоохранение консолидированных бюджетов регионов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, приходящиеся на одно впервые выявленное заболевание в 2018 году, тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из рисунка 3.1.18 видно, что государственные расходы на одно впервые выявленное заболевание выше всего в северных регионах, но минимум затрат наблюдается не на юге, а в средней полосе, что не согласуется с распределением уровней средних доходов граждан.

Рассмотрим анализ показателя расходов на стационарную медицинскую помощь консолидированных бюджетов регионов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, приходящихся на одну больничную койку, результаты расчетов представлены на рисунке 3.1.19.



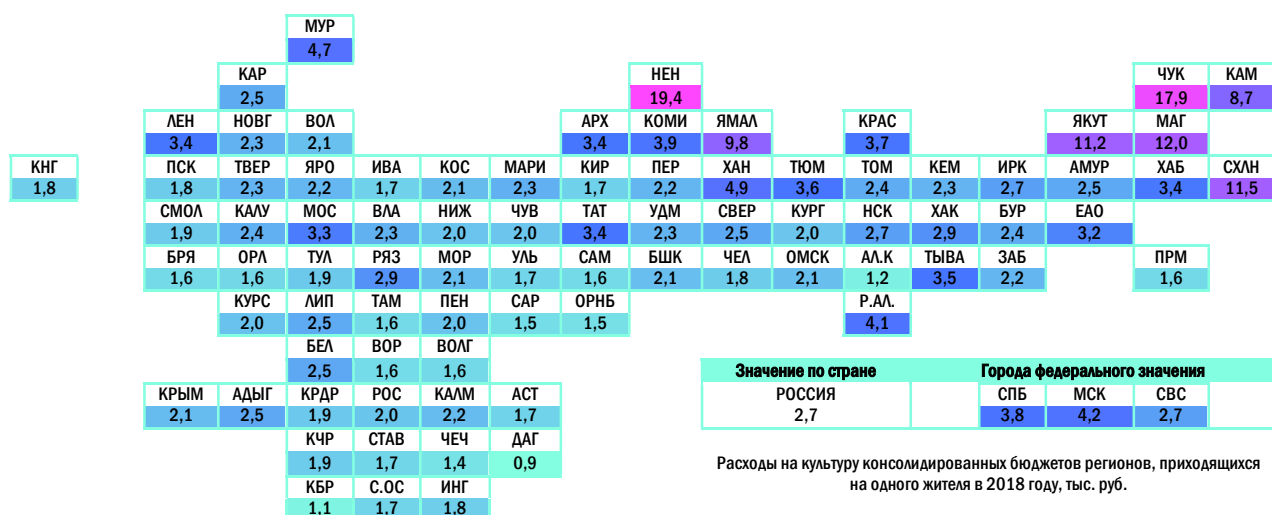


**Рис. 3.1.19. Расходы на стационарную медицинскую помощь консолидированных бюджетов регионов и государственных внебюджетных фондов, приходящиеся на одну больничную койку в 2018 году, тыс. руб.\***

\*\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Анализируя данные из рисунка 3.1.19 нельзя выделить разрыв в затратах между южными регионами и регионами средней полосы. В северных регионах затраты на здравоохранение традиционно выше среднероссийских.

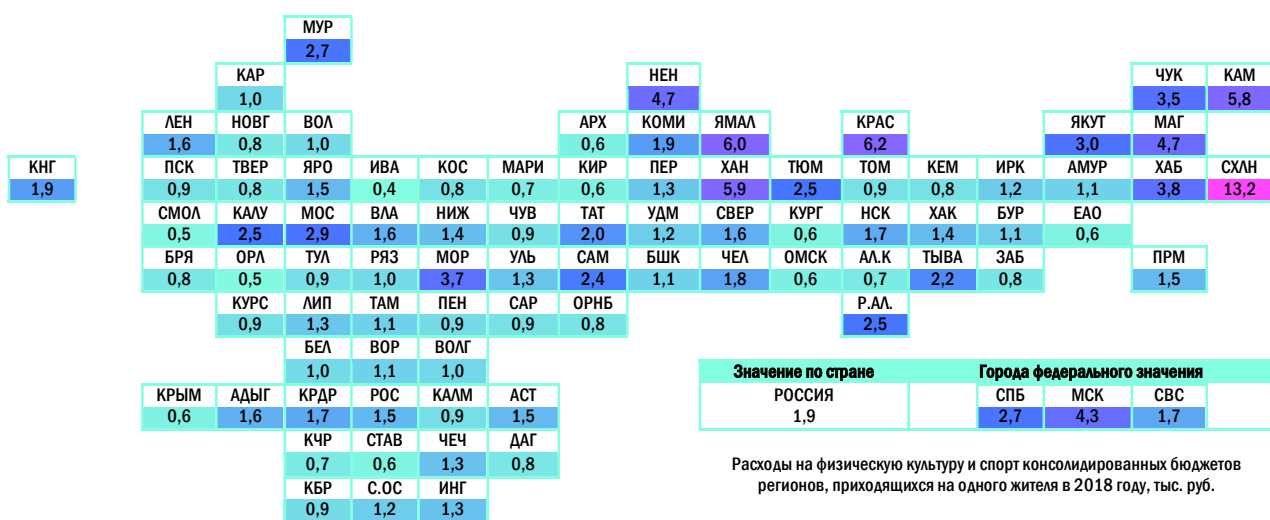
Подвергнем анализу показатели сфер культуры и спорта, рассмотрим распределение расходов на культуру консолидированных бюджетов регионов, приходящихся на одного жителя, данные приведены на рисунке 3.1.20.



**Рис. 3.1.20. Расходы на культуру консолидированных бюджетов регионов, приходящиеся на одного жителя в 2018 году, тыс. руб.\***

\*\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Как видно из рисунка 3.1.20, относительны расходы на культуру выше в северных регионах, они плохо коррелируют с числом посещений театров и музеев, но имеют сильную корреляционную зависимость с общими бюджетными расходами, то есть имеет место нормативно-долевой порядок расходования средств. Рассмотрим распределение расходов на физическую культуру и спорт консолидированных бюджетов регионов, приходящихся на одного жителя, данные представлены на рисунке 3.1.21.



**Рис. 3.1.21. Расходы на физическую культуру и спорт консолидированных бюджетов регионов, приходящиеся на одного жителя в 2018 году, тыс. руб.\***

\*Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики [20] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Расходы на физическую культуру и спорт, представленные на рисунке 3.1.20, напоминают распределение уровня цен по регионам, что может указывать на нормативный способ распределения расходов региональных бюджетов.

Нормативный характер расходования средств усредняет относительное развитие регионов. А вместе с разной результативностью расходования бюджетных средств он закрепляет региональную дифференциацию. Необходимо установить, как варьируются соотношения между разделами бюджетных расходов, общим расходов бюджета и валового регионального продукта. Для этого рассчитаем коэффициент вариации для долей разделов расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, результаты расчета представлены в таблице 3.1.1.

Таблица 3.1.1

**Коэффициенты вариации для долей разделов расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2018 год\*\***

№ п/п	Раздел расходов бюджета	Средняя доля	Var
1.	Общегосударственные вопросы	7,0%	18,5%
2.	Национальная оборона	0,0%	53,3%
3.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,2%	60,6%
4.	Национальная экономика	18,2%	42,8%
5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	7,3%	71,1%
6.	Охрана окружающей среды	0,3%	139,9%
7.	Образование	28,7%	17,8%
7.1.	Дошкольное образование	7,9%	22,9%
7.2.	Общее образование	14,1%	22,7%
7.3.	Среднее профессиональное образование	2,2%	26,1%
8.	Культура, кинематография	3,9%	18,0%
8.1.	Культура	3,5%	18,4%
9	Здравоохранение	7,3%	26,4%
9.1	Стационарная медицинская помощь	2,7%	39,4%
10.	Социальная политика	22,2%	21,6%
11.	Физическая культура и спорт	2,1%	49,0%
12.	Средства массовой информации	0,4%	68,3%
13.	Здравоохранение*	22,1%	15,0%
13.1.	Стационарная медицинская помощь*	2,3%	39,0%

\*Данные по долям консолидированных бюджетов субъектам Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов.

\*\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из таблицы 3.1.1 видно, что наибольшую вариативность имеют расходы на охрану окружающей среды и жилищно-коммунальное хозяйство. Самыми менее вариативными оказались общегосударственные расходы, расходы на образование, здравоохранение, культуру и социальную политику. При этом, расходы на стационарную медицинскую помощь оказались средней вариабельности. Последние перечисленные расходы занимают наибольшую долю расходов, то есть имеет место нормативно-долевой порядок расходования средств.

Подводя итоги параграфа, можно утверждать, что связь между валовым региональным продуктом и расходами консолидированных бюджетов существует: в среднем одному рублю из региональных бюджетов соответствует 7,57 рублей суммарного ВРП, а фиктивный мультипликатор государственных расходов за трехлетний период оказался равным 8, это косвенно свидетельствует о том, что увеличение бюджетных расходов приводит к росту региональной экономики, а также свидетельствует о результативной деятельности региональных органов управления. Существует связь между бюджетными расходами и численностью населения, но регионы-доноры с большим налоговым потенциалом тратят на одного жителя гораздо больше, чем остальная Россия. Уровень цен в большинстве регионов слабо связан с бюджетными расходами на одного жителя, то есть граждане поставлены в несправедливое положение. Размер годовых доходов граждан, приходящихся на один рубль

расходов консолидированных бюджетов выше в южных регионах, то есть жители северных регионов в большей степени зависят от бюджета. Уровень цен и налоговый потенциал накладывают отпечаток на группы бюджетных расходов, относительные расходы больше в северных регионах. Регионы тратят примерно одинаковые, относительно друг друга, доли бюджетных расходов на образование, культуру и здравоохранение, что говорит о нормативно-долевом характере финансирования этих статей.

### 3.2. Возможные направления оптимизации системы распределения бюджетных доходов между субъектами Российской Федерации

Бюджетное выравнивание является подсистемой бюджетного процесса. Выравнивание в разумной степени можно осуществлять прямо через трансферты, либо опосредованно через распределение налоговых полномочий. В параграфе 2.2 было установлено, что не все налоги коррелируют с численностью населения, в разных группах регионов это зависимость различна. Так как мультипликатор государственных расходов за трехлетний период для 82 субъектов Российской Федерации оказался больше 1, то можно утверждать, что потенциал роста их ВРП за счет увеличения государственных расходов еще не исчерпан. А значит рост экономики регионов сдерживает их ограниченный налоговый потенциал, который, к тому же, еще и не всегда коррелирует с численностью населения. Поэтому дальнейшее совершенствование системы бюджетного выравнивания должно быть направлено на увеличение доходной части бюджета большинства регионов, с большим мультипликатором государственных расходов. Таким образом, существует два пути совершенствования распределения доходов бюджетной системы:

- 1) Передача доходных (налоговых) полномочий субъектам Российской Федерации с федерального уровня;
- 2) Увеличение средств Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), или увеличение других статей безвозмездных поступлений.

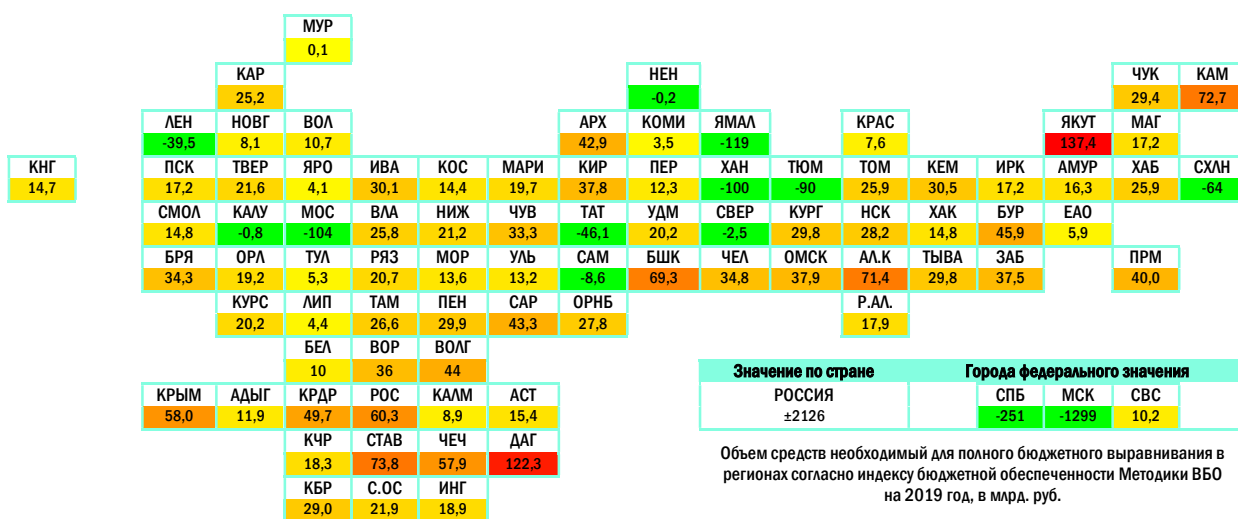
Путь передачи еще больших доходных полномочий от федерального уровня на региональный ограничен тем, что здесь установлен некоторый предел. Как уже было сказано в параграфе 2.1, региональные и федеральные бюджеты делят между собой ряд налогов, самыми значимыми из которых для регионов являются: акцизы и налог на прибыль организаций. База группы налогов на прибыль распространена неравномерно, так как некачественно коррелирует с численностью населения, и еще большая его делегирование региональным бюджетам, приведет к усилению регионального неравенства. Аналогичная

ситуация и с менее значимыми акцизами. Передача доходов от других значимых федеральных доходов (налога на добавленную стоимость, налога на добычу полезных ископаемых, таможенных пошлин) уже будет противоречить системе критериев разделения налогов между уровнями из таблицы 1.2.1, что также приведет к усилению регионального неравенства, если не к усилению политической нестабильности. Поэтому дальнейшая передача доходных полномочий представляется вредной для равномерного регионального развития.

Увеличение объема ФФПР за счет средств федерального бюджета представляется более выгодным вариантом, чем передача доходных полномочий регионам. Методика распределения ФФПР распределяет средства в пользу самых малообеспеченных регионов, так возможно будет создать полную бюджетную обеспеченности региональных финансов. Но такой вариант может лишить региональные власти стимулов наращивания собственного налогового потенциала. Рассмотрим необходимую потребность в полной бюджетной обеспеченности регионов: исходя из методики ФФПР составим формулу 3.2.1 для полного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, и рассчитаем по ней значения, данные представлены на рисунке 3.2.1.

$$Д_{п.в.i} = (1/БО_i - 1) \times НП_i, \quad (3.2.1.)$$

где  $Д_{п.в.i}$  – объем дотаций необходимый для полного бюджетного выравнивания  $i$ -го региона.

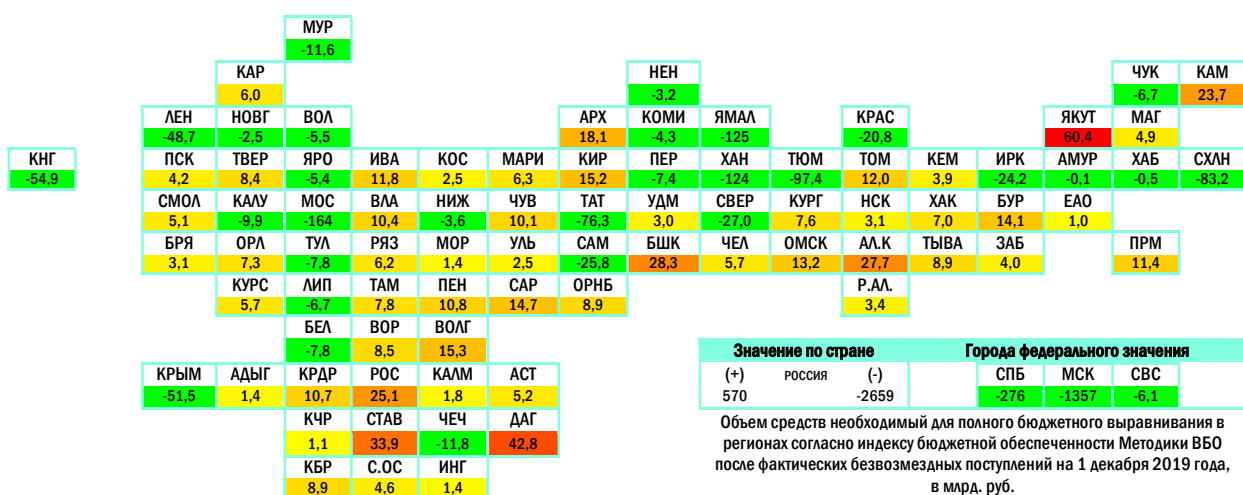


**Рис. 3.2.1. Объем средств необходимый для полного бюджетного выравнивания в регионах согласно индексу бюджетной обеспеченности Методики ВБО на 2019 год, в млрд. рублей\***

\*Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [24].

Формула 3.2.1 позволяет определить объем средств необходимый для полного бюджетного выравнивания каждого региона, исходя из уровня его бюджетной обеспеченности, но без ограничения, которые есть в Методике ВБО.

Из рисунка 3.2.1. следует, что налоговый потенциал, который создаёт бюджетную обеспеченность, сконцентрирован в нескольких регионах: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Сахалинская область, Республика Татарстан, Ленинградская область, Самарская область, Свердловская область, Калужская область, Ненецкий автономный округ. Это и есть те самые регионы-доноры, которые не получают дотаций. Больше половины суммы, превалярующей над среднероссийским уровнем бюджетной обеспеченности сконцентрировано в г. Москве. Таким образом, для выравнивания бюджетов в 2019 году было необходимо 2 126 млрд. рублей, но было выделено 675 млрд. рублей. Надо сказать, что другие безвозмездные поступления вместе с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 году перекрыли сумму в 2 165 млрд. рублей (см. рисунок 2.1.7), а по предварительным оценкам в 2019 году, она также превысит сумму 2 100 млрд. рублей. И можно было бы говорить о практически полной бюджетной обеспеченности с позиции критериев Методики ВБО. Но остальные безвозмездные поступления распределены не в соответствии с потребностью в финансировании, так образуются регионы с обеспеченностью выше необходимого, они представлены на рисунке 3.2.2.



**Рис. 3.2.2. Объем средств необходимый для полного бюджетного выравнивания в регионах согласно индексу бюджетной обеспеченности Методики ВБО после фактических безвозмездных поступлений на 1 декабря 2019 года, в млрд. руб.\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов [24] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные рисунка 3.2.2. говорят, что профицит (излишек) бюджетной обеспеченности регионов увеличился после безвозмездного увеличения с 2 126 до 2 659 млрд. рублей, а

дефицит снизился до 570 млрд. рублей. У 53 регионов сохранился дефицит бюджетной обеспеченности. Таким образом, даже после распределения дотаций, субсидий, субвенций и прочих безвозмездных поступлений сохраняется дефицит бюджетной обеспеченности.

Анализируя покрытие расчетных бюджетных расходов, можно сделать вывод о том, что методика бюджетного выравнивания, которая ориентирована на подтягивание бюджетной обеспеченности к среднероссийскому уровню распространяется на 72 субъекта Российской Федерации. После безвозмездных поступлений осталось 53 региона, у которых сохранился дефицит бюджетной обеспеченности относительно среднероссийского уровня, оставшиеся регионы получили необходимое финансирование сверх необходимого уровня бюджетной обеспеченности, а значит бюджетное выравнивание происходит не полностью, а другие безвозмездные поступления усиливают бюджетную обеспеченность сверх расчетной у 32 регионов.

Методика ВБО ориентируется на отношение среднедушевых показателей региона относительно среднедушевых показателей по стране (см. формулу 2.2.2), а значит она учитывает численность населения в этих регионах, и исходит из принципа подушевого финансирования. Тем не менее, текущие размеры ФФПР не в состоянии покрыть дефицит бюджетной обеспеченности каждого региона, а другие безвозмездные поступления покрывают его, но только для части регионов.

Теперь необходимо проверить практическую состоятельность аргумента о том, что дотационная бюджетная обеспеченность лишает региональные власти стимулов наращивания собственного налогового потенциала. Для этого необходимо сопоставить объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и темп роста налогового потенциала, результаты отношения темпов роста представлены на рисунке 3.2.3.

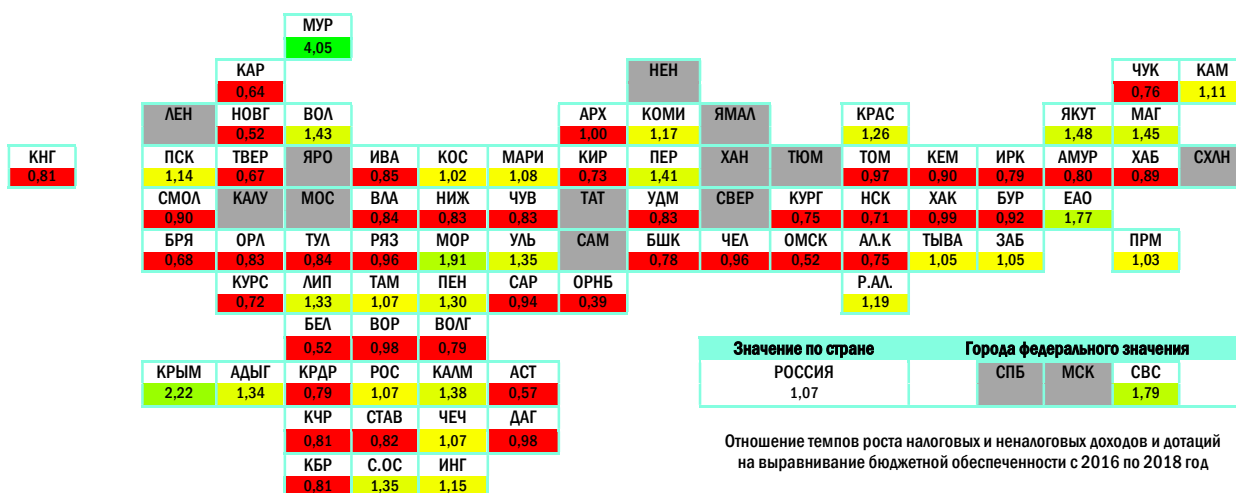


Рис. 3.2.3. Отношение темпов роста налоговых и неналоговых доходов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с 2016 по 2018 год\*

\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные из рисунка 3.2.3. первично свидетельствуют о правдивости о аугмента, что дотационная бюджетная обеспеченность лишает региональные власти стимулов наращивания собственного налогового потенциала, так как для большинства регионов отношение темпов роста налоговых и неналоговых доходов к темпам роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности оказалось меньше 1, то есть налоговые и неналоговые поступления в этих бюджетах отстают от динамики выделения дотаций.

Дальнейшее исследование связи темпов роста налоговых и неналоговых доходов, но уже с темпами роста безвозмездных поступлений выявило более оптимистичный результат, данные представлены на рисунке 3.2.4.

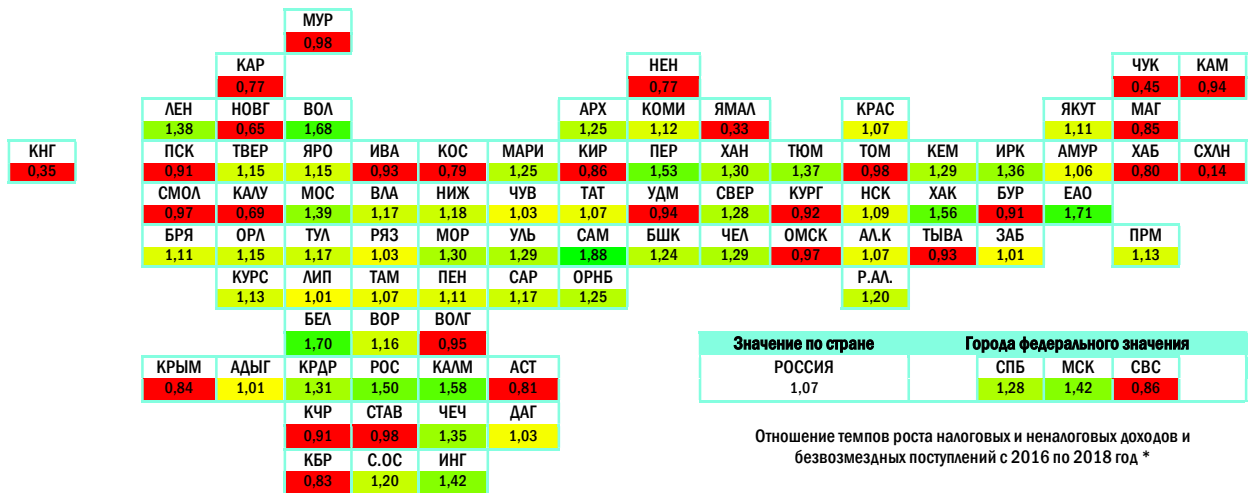


Рис. 3.2.4. Отношение темпов роста налоговых и неналоговых доходов и безвозмездных поступлений с 2016 по 2018 год\*

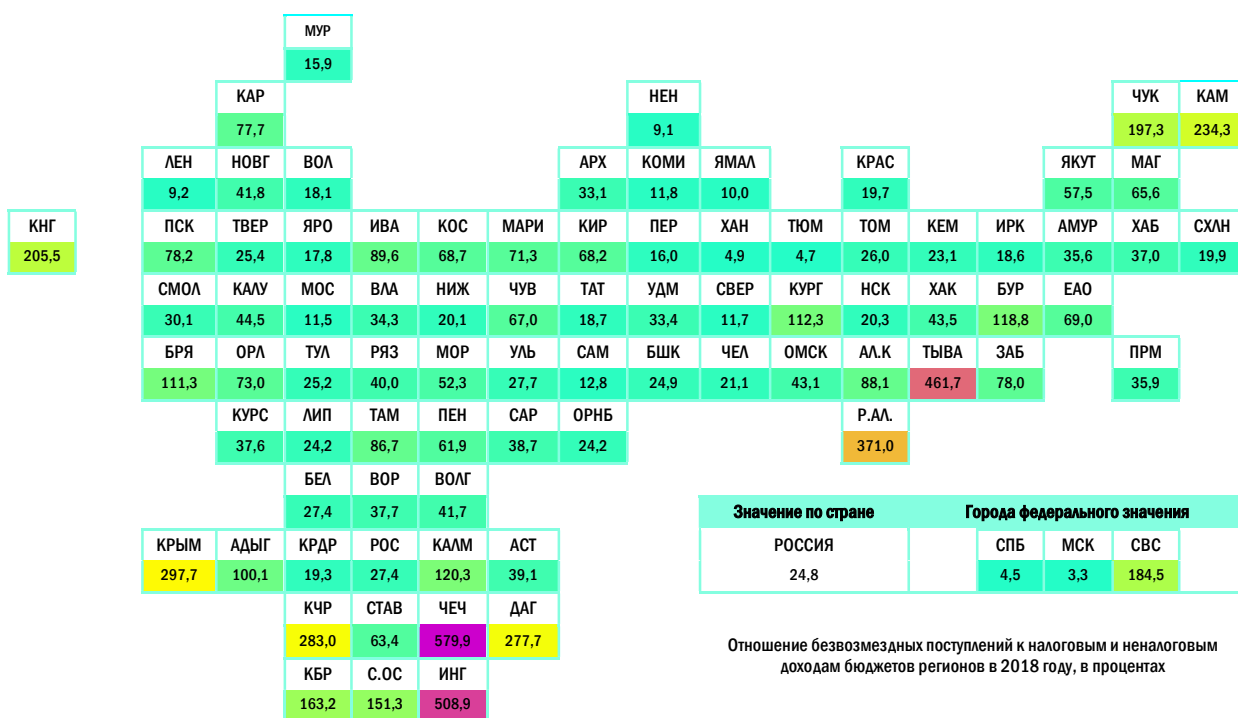
\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Из сведений рисунка 3.2.4. видно, что распределение отношения темпов роста налоговых и неналоговых доходов к темпам роста безвозмездных поступлений намного более оптимистично, чем распределение схожего показателя на рисунке 3.2.3. Большее число регионов имеют отношение, превышающее 1, а это означает, что налоговые и неналоговые доходы растут быстрее, чем безвозмездные поступления в большинстве регионов.

Отстающие темпы роста налоговых и налоговых доходов можно объяснить временным лагами, ведь необходимо время на то, чтобы правительство региона смогло освоить средства и создать условия для роста налогового потенциала. Сам размер дотаций выделяемый субъектам Российской Федерации может быть также незначителен для того, чтобы повлиять на налоговый потенциал или ВРП. Рассмотрим отношение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности к налоговым и неналоговым доходам бюджетов регионов данные представлены на рисунке 3.2.5.





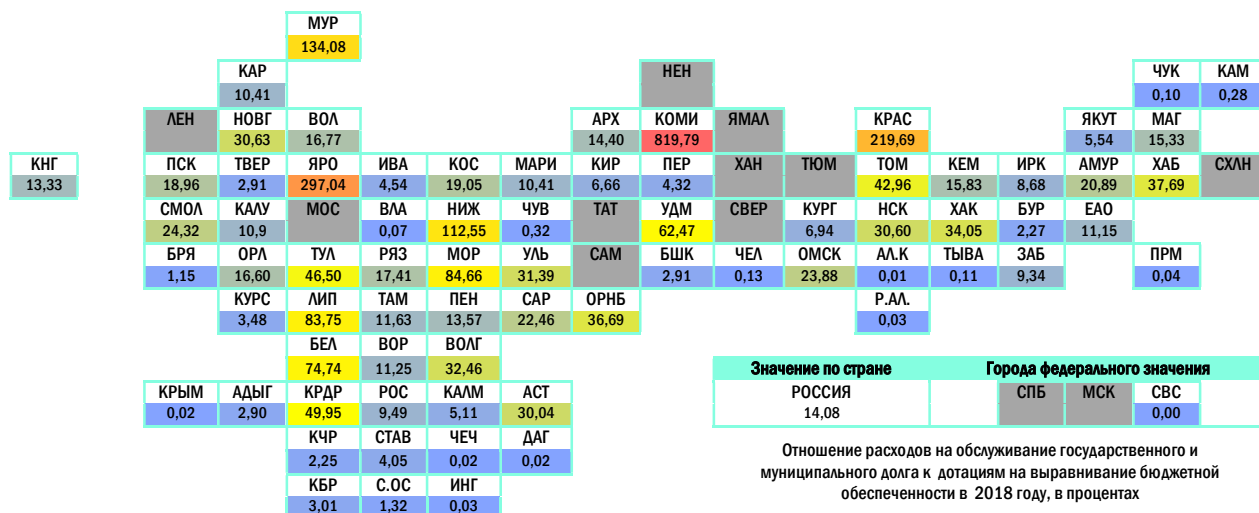


**Рис. 3.2.6. Отношение безвозмездных поступлений к налоговым и неналоговым доходам бюджетов регионов в 2018 году, в процентах \***

\*Составлено автором по данным Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Распределение отношений безвозмездных поступлений к налоговым и неналоговым доходам бюджетов регионов схоже с распределением из рисунка 3.2.5, а это означает, что нельзя однозначно оценить насколько объем дотаций лишает регионы стимулов к наращиванию налогового потенциала, так как в одной половине случаев можно наблюдать опережение налоговыми и неналоговыми доходами дополнительного финансирования, а в другой отставание. Возможно, в данном случае сказывается не бюджетное, а административное воздействие, которое создает дополнительные стимулы к развитию. Но учитывая то обстоятельство, что почти все мультипликаторы государственных расходов регионов оказались больше 1, и это подтверждает результативность расходования средств, то следует склоняться к наращиванию бюджетной помощи регионам, чем к её сокращению.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и другие безвозмездные поступления не всегда могут быть расходованы на социально-экономическое развитие, так как на регионах лежит большая долговая нагрузка, то они будут вынуждены использовать эти средства на покрытие процентов и прочих обязательств перед кредиторами. Проанализируем отношение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности, данные представлены на рисунке 3.2.7.



**Рис. 3.2.7. Отношение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2018 году, в процентах\***

\*Составлено автором по данным Министерства финансов [24] и Федерального казначейства Российской Федерации [12].

Данные из рисунка 3.2.7 свидетельствуют о том, что у 9 регионов отношение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности превышает 50 %, то есть эти регионы отдают больше половины бюджетной помощи на обслуживание текущих обязательств. Высокая долговая нагрузка ослабляет способность дотаций влиять на развитие. Смена модели модель финансовой поддержки регионов в 2018 г. направлена именно на замещение бюджетных кредитов дотациями<sup>49</sup>. Но помимо бюджетных кредитов, регионы имеют обязательства и перед кредитными организациями, иностранными банками и международными финансовыми организациями. Поэтому поддержка регионов должна быть направлена на снижение долговой нагрузки.

Так или иначе, но большинство регионов нуждаются в финансовой поддержке, и необходимо изыскать источник их финансирования помимо существующего федерального бюджета. Нельзя требовать развитие отстающих регионов при разительном их отставании от регионов доноров. Стоит напомнить, что на 17 лидирующих по налоговому потенциалу регионов (группа «А») приходится 69% (более 2 трлн. руб. план на 2019 г.) налога на прибыль организаций (зачисляемых в бюджет субъекта РФ), 64% (более 2,5 трлн. руб. план на 2019 г.) налога на доходы физических лиц, и 64% (более 0,5 трлн. руб. план на 2019 г.) налога на

<sup>49</sup> Минфин впервые за несколько лет резко сократит бюджетные кредиты регионам // Информационное агентство РБК URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/11/2016/5818a1499a79474f30fabfe> (дата обращения: 01.03.2020).

имущество организаций. При этом высокий налоговый потенциал некоторых регионов из группы «А» не связан с численностью населения (Ямало-Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ), хотя в целом зависимость довольно сильная (см. таблицу 2.2.2.), но у других групп зависимость не такая тесная.

Для сглаживания такой дифференциации необходимо усилить выполнение перераспределительной функции государственных финансов в рамках горизонтального выравнивания. Так как в российской бюджетной системе горизонтальное выравнивание происходит через федеральный бюджет, то необходимо определить тот налог, отчисления от которого пойдут в федеральный бюджет, и за счет которых можно будет увеличить ФФПР. Налог на доходы физических лиц стимулирует региональные власти на создание условий для развития предпринимательства и роста доходов населения, поэтому этот налог нельзя делить с федеральным бюджетом. Налог на имущество организаций также не подходит, так как регионы несут риски функционирования этого имущества, а также косвенные расходы по обеспечению его инфраструктурой. А вот налог на прибыль больше подходит для увеличения отчислений от него в федеральный бюджет. Отрасли имеют разную норму прибыли, а значит специализация регионов будет влиять на пополняемость бюджета. А, следовательно, полная или частичная передача (выше существующей) налога на прибыль и увеличение на соответствующую сумму ФФПР должна способствовать диверсификации региональных экономик, и повысить их бюджетную обеспеченность за счет трансфертов с федерального уровня.

Таким образом, можно описать три направления оптимизации распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания):

- 1) Увеличение размеров ФФПР за счет дополнительных расходов федерального бюджета;
- 2) Увеличение отчислений от налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим увеличением на сумму налога размеров ФФПР;
- 3) Полная передача налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим приравниванием к сумме отчислений от него размеров ФФПР.

Каждое из этих направлений предполагает увеличение размеров ФФПР, для оказания большей поддержки субъектов Российской Федерации, для расширения их возможностей оказания мер воздействия на свою экономику.

### 3.3. Сценарии бюджетного выравнивания

Для последующего анализа уточним направления из параграфа 3.2 до сценариев, для этого определим степени изменения распределения бюджетных доходов, сценарии представлены в таблице 3.3.1.

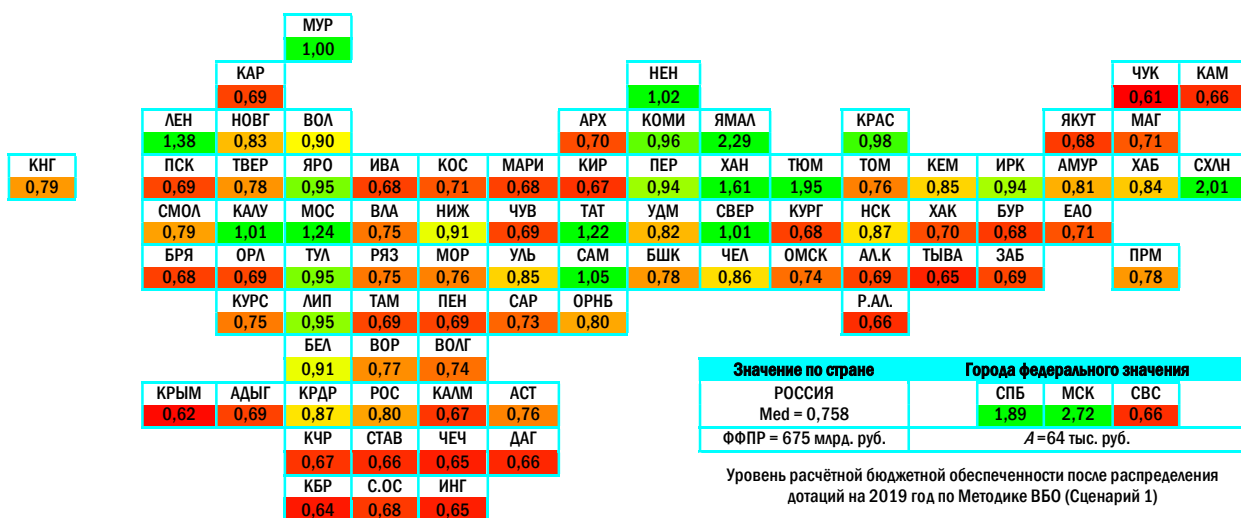
Таблица 3.3.1.

#### Сценарии изменения распределения бюджетных доходов\*

Сценарии	Содержание	Изменение ФФПР	Изменение бюджетов субъектов РФ	Изменение федерального бюджета
Сценарий 1	Увеличение ФФПР за счет средств федерального бюджета. Происходит ежегодно с прогнозом Минфином РФ.	+ объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.	+ объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.	– объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.
Сценарий 2 (предлагаемый)	Увеличение отчислений в федеральный бюджет от налога на прибыль организации до 10% за счет доли субъектов РФ; увеличение размера ФФПР за счет увеличения отчислений в федеральный бюджет сверх Сценария 1.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций, сверх Сценария 1.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций распределенная по методике ВБО, сверх Сценария 1.; – сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций; – сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций для распределения в ФФПР, сверх Сценария 1.
Сценарий 3 (предлагаемый)	Полная передача доходов от налога на прибыль организаций в федеральный бюджет за счет доли субъектов РФ; Приравнивание к сумме новых поступивших отчислений размеров ФФПР.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций; – объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций распределенная по методике ВБО; – сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций. – объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.	+ сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций; – сумма увеличенных отчисления в федеральный бюджет от налога на прибыль организаций для в ФФПР + объём дотаций на ВБО утвержденный Минфином РФ на 2019 и 2020 г. соответственно.

\*Составлено автором.

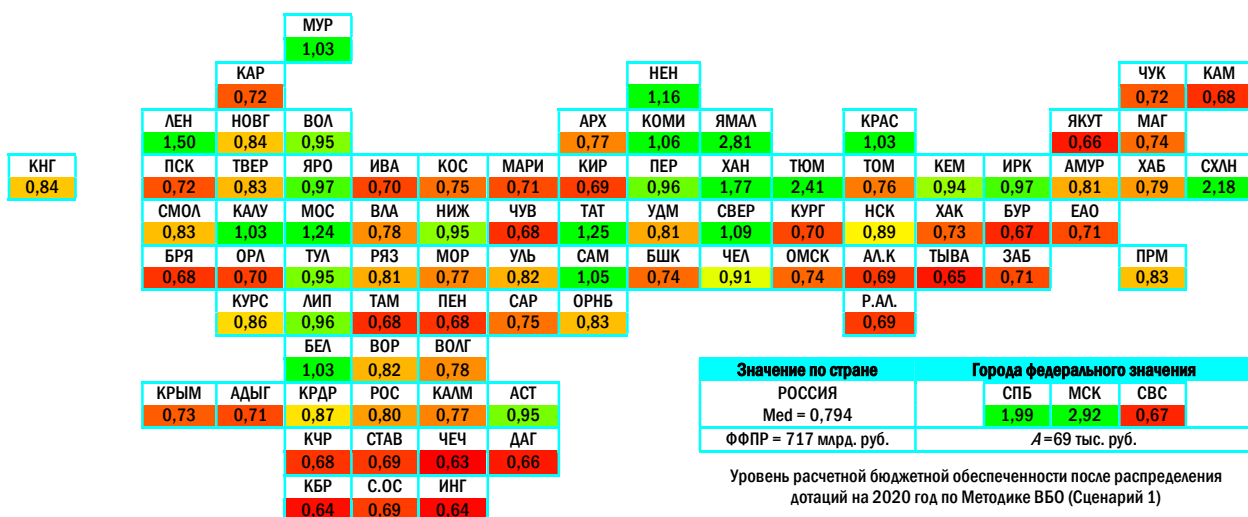
Для того чтобы понять, как реализация того или иного сценария отразится на экономике регионов, рассчитаем уровни бюджетной обеспеченности после распределения дотаций для каждого из сценариев, данные приведены на рисунках 3.3.1 – 3.3.6.



**Рис. 3.3.1. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по Методике ВБО (Сценарий 1)\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Из рисунка 3.3.1 следует, что утвержденными дотациям полной бюджетной обеспеченности (выше 1) достигнуть не удалось. Рассмотрим аналогичный показатель на 2020 год., данные представлены на рисунке 3.3.2.



**Рис. 3.3.2. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2020 год по Методике ВБО (Сценарий 1)\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [23].

Увеличение ФФПР с 675 до 717 млрд. в 2020 году способствовало общему улучшению уровня бюджетной обеспеченности, о чем свидетельствуют данные из рисунка 3.3.2. Это подтверждает и медианное значения индекса расчетной бюджетной обеспеченности, которое выросло с 0,758 до 0,794. Увеличение ФФПР произошло только за счет дополнительных средств федерального бюджета.

Теперь рассмотрим распределение расчетного уровня бюджетной обеспеченности по предлагаемому второму сценарию. Он предполагает увеличение отчислений по налогу на прибыль организаций до 10 % в федеральный бюджет, и увеличение на соответствующую сумму ФФПР. Распределение расчетного уровня бюджетной обеспеченности после распределения дотаций по второму сценарию представлены на рисунках 3.3.3 и 3.3.4.

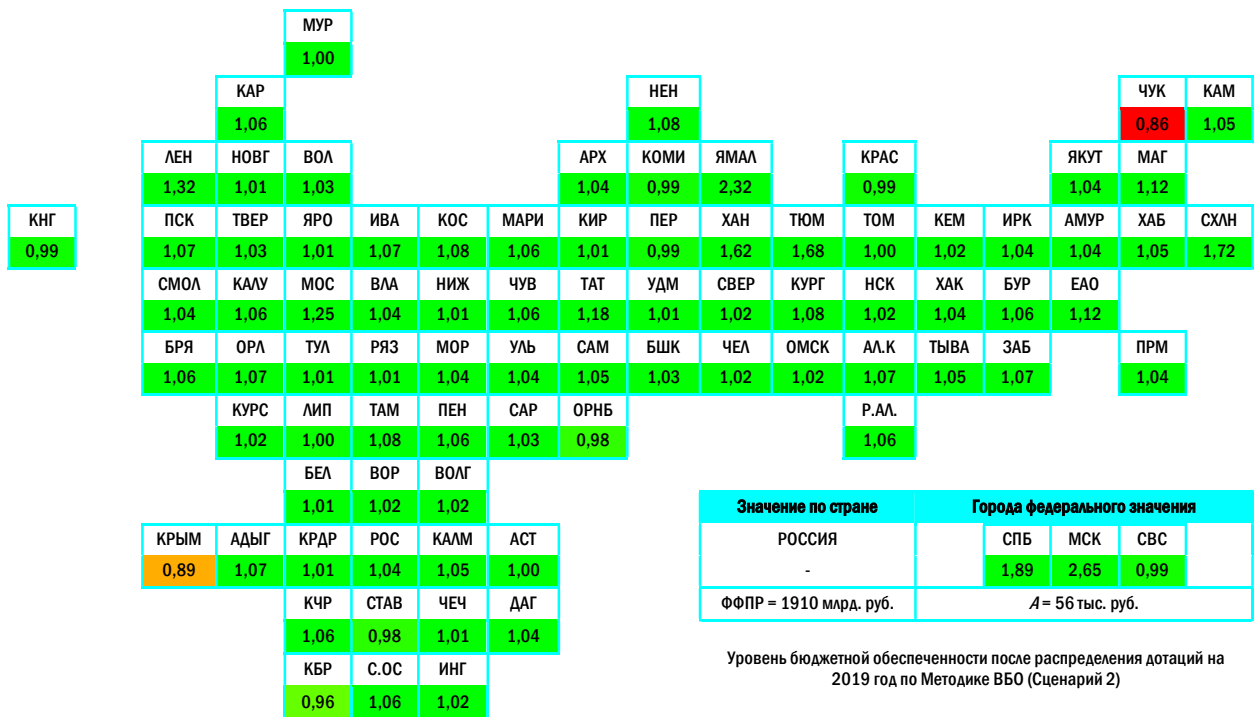
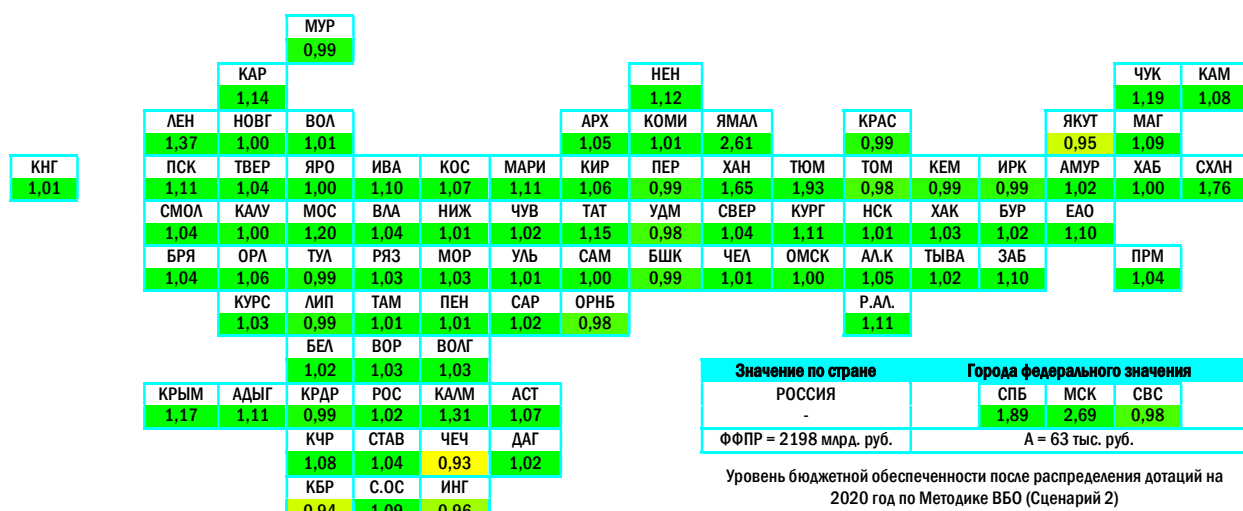


Рис. 3.3.3. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по Методике ВБО (Сценарий 2)\*

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Из данных рисунка 3.3.3. видно, что увеличение отчислений налога на прибыль до 10 %, и увеличение на соответствующую сумму ФФПР, то есть до 1910 млрд. руб. способствовало практически полному выравниванию бюджетной обеспеченности. Надо отметить, что из-за снижения потенциала региона по налогу на прибыль, снизился и средний уровень налоговых доходов – А (см. формулы 2.2.5 и 2.2.7). Аналогичная ситуация и с показателями рассчитанных на основании плановых для 2020 г. (см. рис.3.3.4).

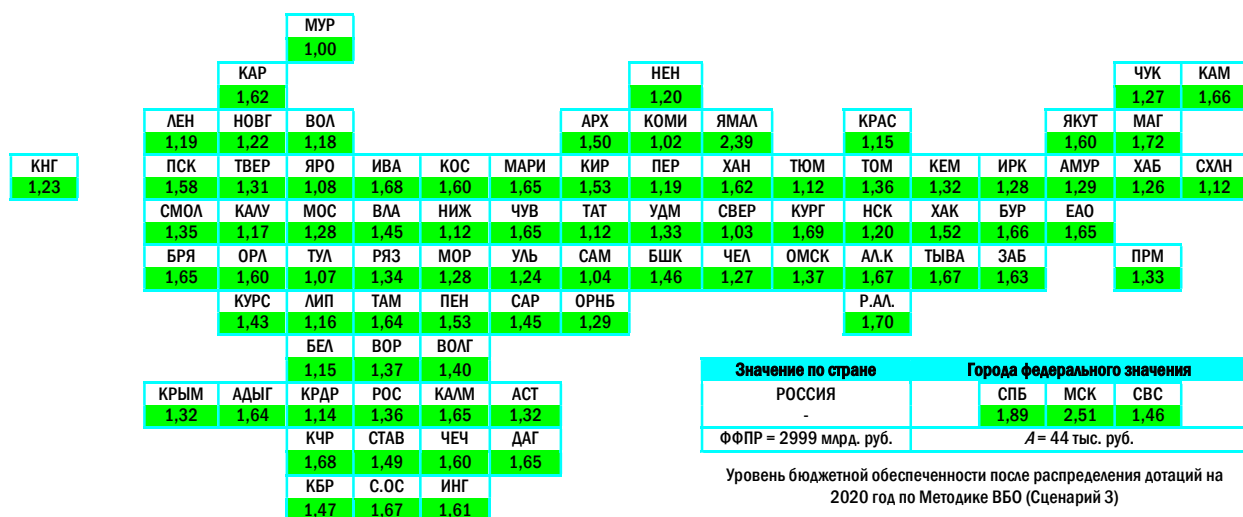


**Рис. 3.3.4. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2020 год по Методике ВБО (Сценарий 2)\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [23].

Данные рисунка 3.3.4 свидетельствуют, что при реализации второго сценария и достижении прогнозных значений налогового потенциала в 2020 году, будет достигнуто относительное равномерная бюджетная обеспеченность регионов.

Рассмотрим предполагаемые результаты реализации третьего сценария, данные приведены на рисунках 3.3.5 и 3.3.6.



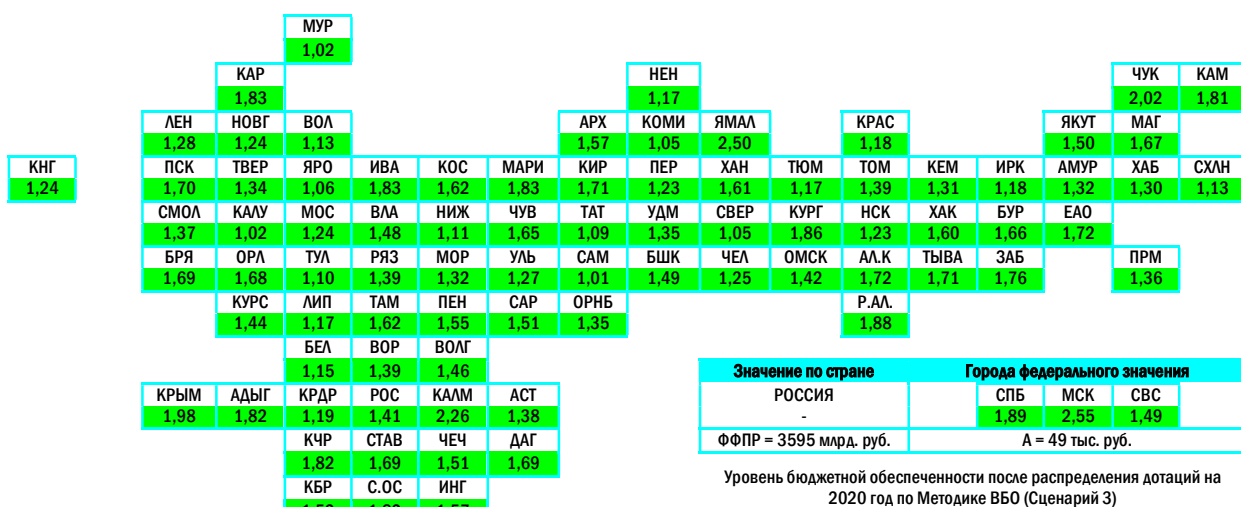
**Рис. 3.3.5. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по Методике ВБО (Сценарий 3)\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Из рисунка 3.3.4 следует, что создание ФФПР исключительно за счет переданных отчислений от налога на прибыль в федеральный бюджет способно полностью выровнять



бюджетную обеспеченность регионов. Это подтверждает аналогичный расчет на 2020 год, данные представлены на рисунке 3.3.6.

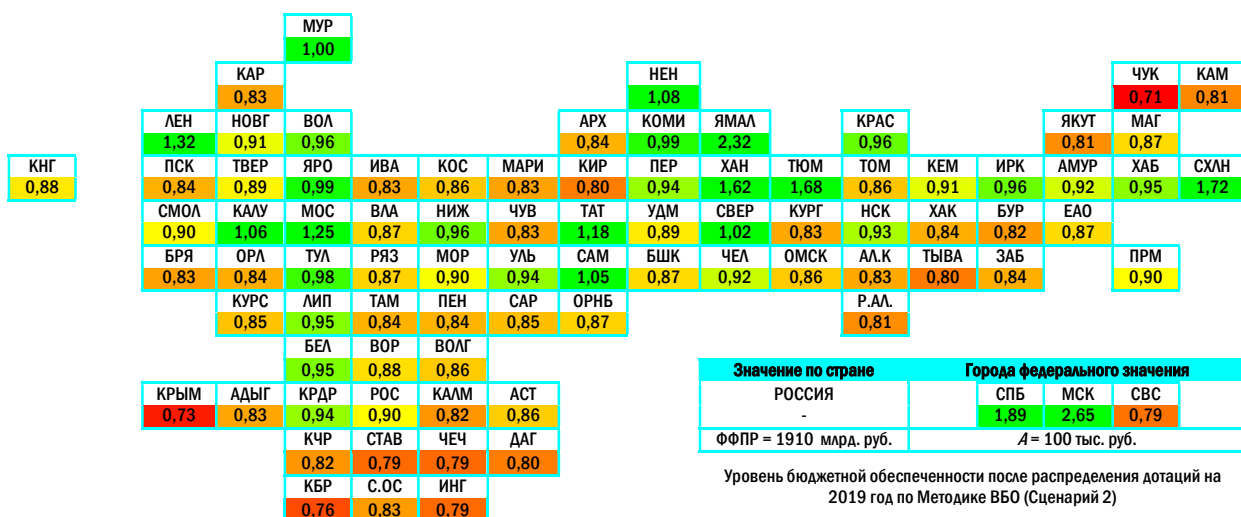


**Рис. 3.3.6. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2020 год по Методике ВБО (Сценарий 3)\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [23].

Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2020 год по Методике ВБО по третьему сценарию оказался более чем достаточным.

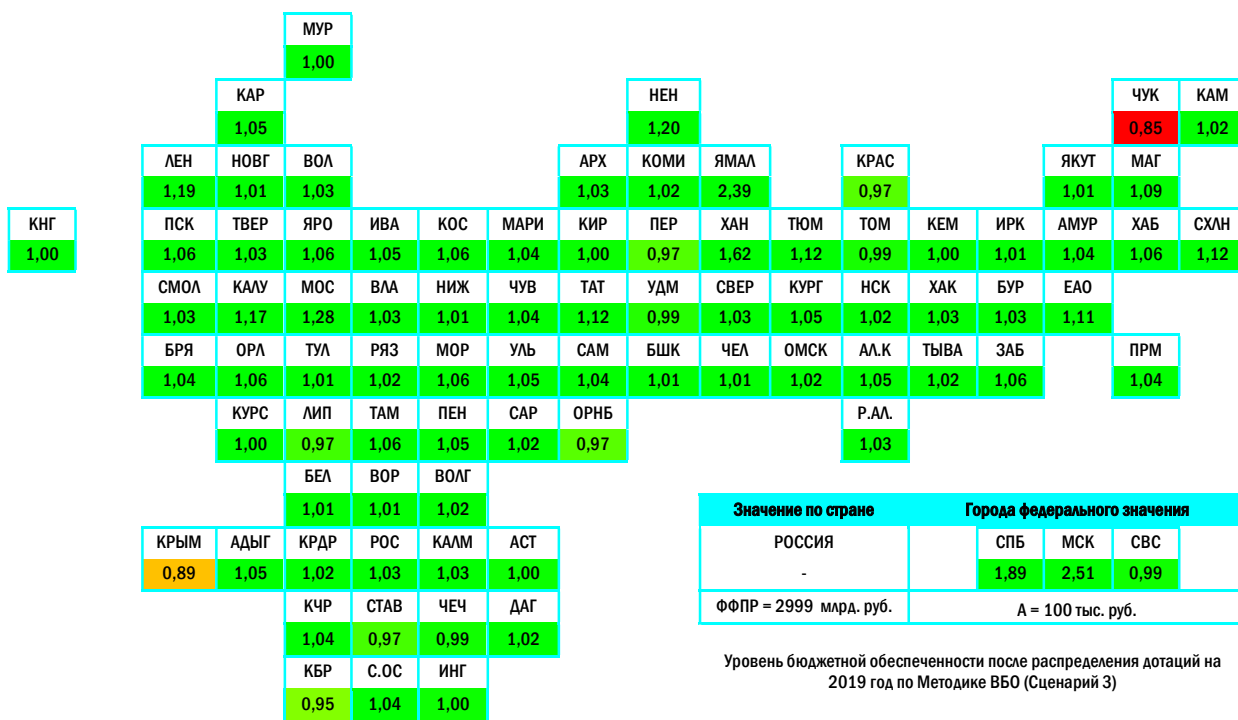
С уменьшением налогового потенциала уменьшается и средний уровень налоговых доходов –  $A$ , который завышает показателя бюджетной обеспеченности. Но даже если зависить этот показатель до 100 тыс. руб., то у регионов останется хороший уровень бюджетной обеспеченности, данные приведены на рисунках 3.3.7 и 3.3.8.



**Рис. 3.3.7. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по Методике ВБО (Сценарий 2) с  $A$  приравненным к 100 тыс. руб.\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

На рисунке 3.3.7. можно видеть, что хоть из-за искусственно завышенного среднего уровня налоговых доходов –  $A$ , не удастся обеспечить полную бюджетную обеспеченность по второму сценарию, но в сравнении с первым сценарием (см. рисунок 3.3.1) бюджетная обеспеченность все равно лучше.



**Рис. 3.3.8. Уровень расчётной бюджетной обеспеченности после распределения дотаций на 2019 год по Методике ВБО (Сценарий 3) с  $A$  приравненным к 100 тыс. руб.\***

\* Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации [22].

Из данных рисунка 3.3.8 следует, что третий сценарий сохраняет способность обеспечивать практически полную бюджетную обеспеченность регионов при искусственно завышенном уровне налоговых доходов –  $A$  в расчетах дотаций.

Конечно, полное или частичное изъятие налога на прибыль из бюджетов регионов нанесет им ущерб, а регионам-донорам он не будет компенсирован увеличившимся дотациями из ФФПР. Для выбора наиболее оптимального сценария необходимо определить ущерб, который будет нанесен регионам из-за изъятия частичного или полного налога на прибыль, то есть рассчитать отношение сальдо между дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности и изъятием налогом на прибыль к общему налоговому потенциалу, результаты расчета представлены на рисунках 3.3.9.



превышает 30 %. Хотя третий сценарий предполагает полный перенос бремени бюджетного выравнивания с федерального бюджета на долю регионов в налоге на прибыль, но он наносит серьезный вред существующим регионам-донорам. Поэтому наиболее оптимальным является второй сценарий с совместным финансированием ФФП регионами-донорами (де-факто) и федеральным бюджетом. Вопрос о точном размере отчислений остаётся открытым, так как переход на подобную модель не может быть резким и скоротечным.

Таким образом, существующий объём ФФП (Сценарий 1) не способен покрыть бюджетную обеспеченность большинства регионов. Однако, часть поступлений налога на прибыль, который идёт в региональные бюджеты, способна с излишком восполнить недостаток бюджетной обеспеченности большей части регионов, что будет способствовать их развитию. При этом, регионы, потерявшие доход от налога на прибыль, рискуют столкнуться со спадом экономического роста. Наиболее оптимален сценарий с совместным финансированием ФФП из средств федерального бюджета и отчислений от налога на прибыль из регионов. Для предотвращения рецессии следует увеличивать региональные отчисления от налога на прибыль постепенно, и так на практике будет достигнут оптимальный уровень бюджетного выравнивания.

С увеличением объемов ФФП следует и пересмотреть саму Методику ВБО, в частности, её первый этап, так как в начале этого этапа средства распределяются между регионами с уровнем обеспеченности ниже 0,6, и только после этого оставшаяся часть средств идет другим нуждающимся регионам. Из-за этого обстоятельства южные регионы с плохой бюджетной обеспеченностью получают колоссальные средства, которые диссонируют с остальными регионами. Это может спровоцировать социально-политическую напряжённость, поэтому одновременно с постепенным увеличением размеров ФФП, необходимо увеличивать и уровень установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (K1).

## Выводы

В рамках исследования было установлено, что между валовым региональным продуктом и расходами консолидированных бюджетов существует связь: в среднем одному рублю из региональных бюджетов соответствует 7,57 рублей суммарного ВРП, а фиктивный мультипликатор государственных расходов за трехлетний период оказался равным 8, это косвенно свидетельствует о том, что увеличение бюджетных расходов приводит к росту региональной экономики, а также свидетельствует о результативной деятельности

региональных органов управления. Существует связь между бюджетными расходами и численностью населения, но регионы-доноры с большим налоговым потенциалом тратят на одного жителя гораздо больше, чем остальная Россия. Уровень цен в большинстве регионов слабо связан с бюджетными расходами на одного жителя, то есть граждане поставлены в несправедливое положение. Размер годовых доходов граждан, приходящихся на один рубль расходов консолидированных бюджетов выше в южных регионах, то есть жители северных регионов в большей степени зависят от бюджета. Уровень цен и налоговый потенциал накладывают отпечаток на группы бюджетных расходов, относительные расходы больше в северных регионах. Регионы тратят примерно одинаковые, относительно друг друга, доли бюджетных расходов на образование, культуру и здравоохранение, что говорит о нормативно-долевом характере финансирования этих статей.

Основываясь на критериях разделения налогов между уровнями власти из теоретической части работы, можно описать три направления оптимизации распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания):

- 1) Увеличение размеров ФФПР за счет дополнительных расходов федерального бюджета;
- 2) Увеличение отчислений от налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим увеличением на сумму налога размеров ФФПР;
- 3) Полная передача налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим приравнением к сумме отчислений от налога размеров ФФПР.

Каждое из этих направлений предполагает увеличение размеров ФФПР, для оказания большей поддержки субъектов Российской Федерации, для расширения их возможностей оказания мер воздействия на экономику.

Рассмотрение каждого из этих направлений в виде отдельного сценария выявило, что существующий объём ФФПР (Сценарий 1) не способен покрыть бюджетную обеспеченность большинства регионов. Однако, часть поступлений налога на прибыль, который идёт в региональные бюджеты, способна с излишком восполнить недостаток бюджетной обеспеченности большей части регионов, что будет способствовать их развитию (Сценарии 2 и 3). При этом, регионы, потерявшие доход от налога на прибыль, рискуют столкнуться со спадом экономического роста. Наиболее оптимален сценарий с совместным финансированием ФФПР из средств федерального бюджета и отчислений от налога на прибыль из регионов. Для предотвращения рецессии следует увеличивать региональные отчисления от налога на прибыль постепенно, и так на практике будет достигнут оптимальный уровень бюджетного выравнивания.

С увеличением объемов ФФПР следует и пересмотреть саму Методику ВБО, в частности, её первый этап, так как в начале этого этапа средства распределяются между регионами с уровнем обеспеченности ниже 0,6, и только после этого оставшаяся часть средств идет другим нуждающимся регионам. Из-за этого обстоятельства южные регионы с плохой бюджетной обеспеченностью получают колоссальные средства, которые диссонируют с остальными регионами. Это может спровоцировать социально-политическую напряжённость, поэтому одновременно с постепенным увеличением размеров ФФПР необходимо увеличивать и уровень установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (К1).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках теоретической части работы были систематизированы положения концепции бюджетного федерализма и бюджетного выравнивания, а также рассмотрены модели реализации бюджетного федерализма в Германии и США. В практической части рассмотрена специфика российского бюджетного федерализма, различия в бюджетной обеспеченности регионов, которые и создают необходимость бюджетного выравнивания, а также асимметрия регионального социально-экономического развития. Далее была оценена результативность существующей системы распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания) путем сравнения социально-экономических показателей с советующими расходами региональных бюджетов. На основе теоретических положений бюджетного федерализма и данных о неравномерности налогового потенциала было определены направления совершенствования системы бюджетного выравнивания через частичную или полную передачу налога на прибыль в Федеральный фонд финансовой поддержки регионов через федеральный бюджет, с последующим распределением в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. После этого были разработаны сценарии совершенствования бюджетного выравнивания, которые позволили оценить выгоды и потери отдельных регионов в бюджетной обеспеченности после перераспределения налога на прибыль. Дополнительно были выявлены возможные пути актуализации Методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Теория бюджетного федерализма прошла долги путь становления: первое поколение теории развивалось как самостоятельное направление и концентрировалось на вопросе необходимости децентрализации; второе поколение теории вобрало в свой базис концепции институционализма, для описания процессов взаимоотношения уровней власти и экономических агентов. Иностраный термин «фискальный федерализм» («Fiscal Federalism») и отечественный термин «бюджетный федерализм» тождественны, так как существует прецедент взаимозамены терминов на международном уровне при выдаче кредита Международным банком реконструкции и развития. Р.А. Масгрейв является основоположником теории бюджетного федерализма, который должен представлять из себя систему, позволяющую различным группам, проживающим в различных регионах, выражать различные предпочтения к общественным благам и услугам. Далее теория получила своё развитие в теореме о децентрализации и других работах У.Е. Оутса, он же отметил зарождение второго поколения теории. Если взаимоотношения между уровнями власти (бюджетами), в теории первого поколения рассматривались в статичном виде: не учитывались факторы, которые обуславливали взаимоотношения, как состояние политических институтов,

дифференциация экономического развития, степень формализации сложившихся правил. Не акцентировалось внимание на особенности национальных моделей бюджетного федерализма, способствующих или осложняющих экономический рост. Побочным выводом может являться то, что в ряде теорий относящихся и к первому, и ко второму поколению бюджетного федерализма асимметрия информации выступает чуть ли не главным аргументом в пользу децентрализации, но современное развитие информационных технологий потенциально может решить эту проблему, это обстоятельство создает предпосылки для нового витка развития теории.

Бюджетное выравнивание направлено на обеспечение основных социальных государственных гарантий для всех жителей страны вне зависимости от места их проживания. Вертикальное бюджетное выравнивание подразумевает разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств за соответствующим им уровнем бюджетной системы. Разделение и закрепление источников дохода и расходных обязательств должно происходить таким образом, чтобы бюджеты оказались сбалансированными. Распределение налогов между бюджетными уровнями должно происходить по критерию мобильности и равномерности налоговой базы, чем более мобильна и неравномерна налоговая база, тем больше оснований для закрепления налога за федеральным (центральным) уровнем. Горизонтальное бюджетное выравнивание ставит основной своей целью обеспечение единого уровня потребления государственных услуг, их равной доступности и стоимости. При реализации политики горизонтального бюджетного выравнивания необходим компромисс между эффективностью и рациональностью при распределении доходов государства между бюджетными уровнями. Вертикальное бюджетное выравнивание распределяет области ответственности между уровнями власти и создает соответствующую заинтересованность во возвращении собственной налоговой базы. Горизонтальное бюджетное выравнивание не должно быть абсолютным, так как это нивелирует стимулы регионального развития, и приводит к возвращению регионов-реципиентов, оно должно касаться в первую очередь социальной сферы, для предотвращения социальных возмущений и центробежных сил.

Типологии моделей бюджетного федерализма исходят из критерия степени децентрализации бюджетной политики. В централизованных моделях федеральная (центральная) власть принимает максимально возможное участие в решении социально-экономических задач, контролирует формирование региональных бюджетов, а также максимально ограничивает степень свободы нижестоящих уровней управления. Децентрализованные модели, способствующие экономическому росту, связаны с высокой степенью децентрализации и финансовой самостоятельности региональных властей. Смешанные (кооперативные) модели предполагают сочетание сильного сотрудничества



уровней власти и предоставления большей свободы действий для региональных властей. Децентрализованные системы приемлемы для стран с развитой экономикой с большой мобильностью факторов производства, которая бы могла покрывать сильные региональные различия. В мире есть развитые страны с децентрализованной системой, так и более централизованными финансами, поэтому прямую связь между децентрализацией и экономическим развитием установить нельзя. Но во всех них применяются механизмы бюджетного выравнивания, именно в их структуре и следует искать противоречия в региональном развитии. Менее децентрализованные бюджетные системы не содержат в своей природе прямого противоречия с рыночными отношениями, однако, содержат более широкий набор инструментов для компенсаций диспропорций регионального развития, что делает их «золотой серединой» между абсолютной централизацией и децентрализацией.

Модель бюджетного федерализма в Российской Федерации является централизованной, исходя из доминирования федерального бюджета на протяжении 10 лет в трехуровневой системе бюджетных отношений. При этом, системе свойственны вертикальные бюджетные разрывы между верхним и нижестоящими уровнями, но прослеживается положительная динамика их сокращения. Нормативы отчислений, в частности, от налога на прибыль организаций и основных акцизов возрастают в пользу федерального бюджета, это свидетельствует о тенденции концентрации доходов. Федеральный бюджет оказывает помощь нижестоящим бюджетам посредством трансфертов, которые занимают примерно 10% от его расходов. Главным видом трансфертов являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. С 2014 года наблюдается постепенный уход от применения дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, в пользу более объективных дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Также следует отметить, что дотационная часть бюджета наиболее волатильна по сравнению с субсидиями или субвенциями.

Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации определяется отношением налогового потенциала к бюджетным расходам выраженных в относительных показателях в виде индексов. В целом по регионам индекс налогового потенциала с 2010 по 2019 год возрос, что говорит о положительной динамике региональных финансов, но его распределение между регионами крайне неравномерно, более того, его зависимость с численностью постоянного населения разнится между рейтинговыми группами регионов, наименьшая зависимость проявляется у регионов средней успешности (группа В). Эта непостоянная зависимость порождает горизонтальные разрывы, что сказывается на бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Корреляция налога на добычу полезных ископаемых с численностью населения во всех группах получилась отрицательной,

но это объясняется неравномерностью распространения налоговой базы. Последний тезис частично подтверждает основную гипотезу исследования. Методика ВБО не компенсирует полностью видимые диспропорции, одна из возможных причин – ограниченность размеров ФФПР. Региональный бюджетный уровень терпит высокую долговую нагрузку, что ограничивает увеличение бюджетных расходов.

Проанализировав диспропорции регионального развития, можно сказать, что часть из них объясняется неравномерностью распределения населения, часть географо-климатическими условиями, а также распределением налогового потенциала. Валовой региональный продукт на душу населения является ключевым показателем, характеризующим развитость экономики регионов, дифференциация которого продолжает нарастать. Явное смещение подушевого валового регионального продукта в сторону сырьевых регионов с высоким налоговым потенциалом подтверждает гипотезу работы о связи неравномерности маломобильной налоговой базы с неравномерностью социально-экономического развития регионов. Среднедушевые показатели социальной сферы уже имеют меньший разброс. Уровень цен выше в северных регионах, что отражается на индексе бюджетных расходов. В регионах с высоким налоговым потенциалом наблюдается прирост населения. Обеспеченность населения жильем находится примерно на одинаковом уровне. Острую проблему, преимущественно в южных регионах с плохой бюджетной обеспеченностью, создает безработица, обеспеченность дошкольным и школьным образованием, а также обеспеченность здравоохранением. Самая тяжелая ситуация по обеспечению стационарным лечением сложилась в Республике Ингушетия и Чеченской Республике, г. Москва также не занял лидирующих позиций. Последнее обстоятельство создает большие риски по охране здоровья жителей столицы и наиболее развитого региона. Похожая ситуация сложилась и в Республике Татарстан. Первые два региона обладают очень низкой бюджетной обеспеченностью, возможно, именно в этом причина плохих показателей. Это обстоятельство создает предпосылку необходимости увеличения средств ФФПР для большей поддержки бюджетной обеспеченности отстающих регионов.

Было установлено, что между валовым региональным продуктом и расходами консолидированных бюджетов существует связь: в среднем одному рублю из региональных бюджетов соответствует 7,57 рублей суммарного ВРП, а фиктивный мультипликатор государственных расходов за трехлетний период оказался равным 8, это косвенно свидетельствует о том, что увеличение бюджетных расходов приводит к росту региональной экономики, а также свидетельствует о результативной деятельности региональных органов управления. Существует связь между бюджетными расходами и численностью населения, но регионы-доноры с большим налоговым потенциалом тратят на одного жителя гораздо больше,

чем остальная Россия. Уровень цен в большинстве регионов слабо связан с бюджетными расходами на одного жителя, то есть граждане поставлены в несправедливое положение. Размер годовых доходов граждан, приходящихся на один рубль расходов консолидированных бюджетов выше в южных регионах, то есть жители северных регионов в большей степени зависят от бюджета. Уровень цен и налоговый потенциал накладывают отпечаток на группы бюджетных расходов, относительные расходы больше в северных регионах. Регионы тратят примерно одинаковые, относительно друг друга, доли бюджетных расходов на образование, культуру и здравоохранение, что говорит о нормативно-долевом характере финансирования этих статей.

Основываясь на критериях разделения налогов между уровнями власти из теоретической части работы, можно описать три направления оптимизации распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания):

- 1) Увеличение размеров ФФП за счет дополнительных расходов федерального бюджета;
- 2) Увеличение отчислений от налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим увеличением на сумму налога размеров ФФП;
- 3) Полная передача налога на прибыль в федеральный бюджет, с последующим приравниванием к сумме отчислений от налога размеров ФФП.

Каждое из этих направлений предполагает увеличение размеров ФФП, для оказания большей поддержки субъектов Российской Федерации, для расширения их возможностей оказания мер воздействия на экономику.

Рассмотрение каждого из этих направлений в виде отдельного сценария выявило, что существующий объём ФФП (Сценарий 1) не способен покрыть бюджетную обеспеченность большинства регионов. Однако, часть поступлений налога на прибыль, который идёт в региональные бюджеты, способна с излишком восполнить недостаток бюджетной обеспеченности большей части регионов, что будет способствовать их развитию (Сценарии 2 и 3). При этом, регионы, потерявшие доход от налога на прибыль, рискуют столкнуться со спадом экономического роста. Наиболее оптимален сценарий с совместным финансированием ФФП из средств федерального бюджета и отчислений от налога на прибыль из регионов. Для предотвращения рецессии следует увеличивать региональные отчисления от налога на прибыль постепенно, и так на практике будет достигнут оптимальный уровень бюджетного выравнивания.

С увеличением объемов ФФП следует и пересмотреть саму Методику ВБО, в частности, её первый этап, так как в начале этого этапа средства распределяются между регионами с уровнем обеспеченности ниже 0,6, и только после этого оставшаяся часть средств

идет другим нуждающимся регионам. Из-за этого обстоятельства южные регионы с плохой бюджетной обеспеченностью получают колоссальные средства, которые диссонируют с остальными регионами. Это может спровоцировать социально-политическую напряжённость, поэтому одновременно с постепенным увеличением размеров ФФПР необходимо увеличивать и уровень установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (К1).

Создание и поддержание хорошего уровня бюджетной обеспеченности большинства регионов будет способствовать равномерному развитию всей территории Российской Федерации, так как региональные власти получают необходимые ресурсы для социально-экономического развития, а также сделает возможным синергетический эффект роста экономики, укрепит территориальную целостность государства, и даст большему числу граждан раскрыть собственный человеческий потенциал.

Таким образом, задачи, поставленные в исследовании, выполнены, а следовательно, достигнута цель работы.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // СПС «Консультант плюс».
2. Постановление Правительства РФ "О положении российской экономики и перспективах ее развития на 1994 год" от 09.03.1994 № 192 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994 г. № 11. Ст. 861 с изм. и допол. в ред. от 16.01.1995.
3. Постановление Правительства РФ "О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995 - 1997 годах" от 28.04.1995 № 439 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 г. № 21. Ст. 1966.
4. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации»; Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. N 670) // URL: <https://base.garant.ru/187556/> (дата обращения 25.10.2019).
5. Распоряжение Правительства РФ "О проведении в ноябре-декабре 2001 г. в г. Москве переговоров с Международным банком реконструкции и развития (МБРР) о привлечении займа на развитие бюджетного федерализма и реформирование системы региональных финансов в размере до 120 млн. долларов США" от 30.11.2001 № 1609-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001 г. № 50. Ст. 4805.
6. Бухарский, В.В. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ / В. В. Бухарский, А. М. Лавров // Финансовый журнал. – 2017. – N.1. – С. 9-21.
7. Бьюкенен Дж. Избранные труды: сер. «Нобелевские лауреаты по экономике». Т.1. М: Таурис Альфа, 1997. С. 455.
8. Грицюк Т.В. Проблемы организации государственных финансов в многоуровневой структуре // Финансы и кредит. 2003. №8 (122).
9. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма//Вестник МГТУ. 2010. Том 13, №1. С. 5-14.
10. Информация о величине государственного и муниципального долга и уровне долговой нагрузки субъектов Российской Федерации на 1 сентября 2019 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=128565-](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128565-)

informatsiya\_o\_velichine\_gosudarstvennogo\_i\_munitsipalnogo\_dolga\_i\_urovne\_dolgovoi\_nagruzk\_i\_subektov\_rossiiskoi\_federatsii\_na\_1\_sentyabrya\_2019\_goda (дата обращения: 04.03.2020).

11. Ковалева Г., Пешина Э. Стратегия преобразований и регулирование межбюджетных отношений в России//Федерализм. 2001. № 4.

12. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 04.03.2020).

13. Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhety/> (дата обращения: 04.03.2020).

14. Коуз Р. Фирма, рынок и право: сб. статей / пер. с англ. Б. Пинскера / науч. ред. Р. Капелюшников. М.: Новое издательство, 2007. С. 111.

15. Криворотько Ю. В. Финансовое выравнивание на постсоветском пространстве: гармония или разобщенность?/ Ю. В. Криворотько // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. - 2010. - № 1(61). - С. 23-31.

16. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. М.:Бизнес Атлас, 2009. С. 76-77.

17. Масгрейв Ричард А., Масгрейв, Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика / Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – С. 20-21.

18. Минфин впервые за несколько лет резко сократит бюджетные кредиты регионам // Информационное агентство РБК URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/11/2016/5818a1499a79474f30fafbfe> (дата обращения: 01.03.2020).

19. Пешина Э.В., Стрекалова А.А. Фискальный и бюджетный федерализм: две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2016. - №11. - С. 34–52.

20. Приложение к сборнику «Регионы России. Социально-экономические показатели» // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: <https://www.gks.ru/folder/210/document/47652> (дата обращения: 04.03.2020).

21. Пугачёв А.А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. - Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ, 2017. - С. 13.

22. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019\\_2021/?id\\_38=124762-rezultaty\\_raspredeleniya\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhethoi\\_obespechennosti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2020\\_i\\_20](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/?id_38=124762-rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_20) (дата обращения: 04.03.2020).

23. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2020\\_2022/?id\\_38=129509-raspredelenie\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhethoi\\_obespechennosti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2020\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2021\\_i\\_2022\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2020_2022/?id_38=129509-raspredelenie_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2020_god_i_planovyi_period_2021_i_2022_godov) (дата обращения: 04.03.2020).

24. Расчет распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между субъектами Российской Федерации на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=119735-raschet\\_raspredeleniya\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhethoi\\_obespechennosti\\_mezhdu\\_subektami\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2018\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2019\\_i\\_2020\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119735-raschet_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obespechennosti_mezhdu_subektami_rossiiskoi_federatsii_na_2018_god_i_planovyi_period_2019_i_2020_godov) (дата обращения: 04.03.2020).

25. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2018: Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2018. –1162 с.

26. Соколова А.А. Формы и механизмы вертикального выравнивания в сфере межбюджетных отношений / А.А. Соколова // Финансы и кредит. - 2009. - № 6. - С. 16

27. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 3. С. 68.

28. Федеральное казначейство Российской Федерации URL: <http://xn--80aaglic0an2al0d.xn--p1ai/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhethoi/191/> (дата обращения: 25.10.2019)

29. Циммерманн, Хорст. Муниципальные финансы : [Введ. в науч. анализ финансовой деятельности местных органов власти]: Учебник: Пер. с нем. / Циммерманн Хорст. - М. : Дело и Сервис, 2003 (ОАО Тип. Новости). – 350 с.

30. Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 94–110.

31. Мальцев Я.А. Перспективы единого стандарта благополучия граждан и «мнимый дефицит» региональных бюджетных расходов в России // Актуальные проблемы

менеджмента: новые методы и технологии управления в регионах: Материалы международной научно-практической конференции. - СПб: Скифия-принт, 2020. - С. 316.

32. Мальцев Я.А. Развитие теории бюджетного федерализма в эпоху цифровизации // Материалы Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2020» (работа будет опубликована в 2020 г.) URL: [https://yadi.sk/i/UCdh0J00JV\\_QMw](https://yadi.sk/i/UCdh0J00JV_QMw) (текст размещен автором 05.2020).

33. Мальцев Я.А. Степени централизации государственных финансов в США и Германии // Научный аспект. - 2020. - №2. URL: <https://na-journal.ru/2-2020-ekonomika-finansy/2091-stepeni-centralizacii-gosudarstvennyh-finansov-v-ssha-i-germanii> (дата обращения 06.2020).

34. Budget and Economic Data, Historical Budget Data Data on revenues, outlays, and the deficit or surplus from 1965 through the most recent year completed // Congressional Budget Office URL: <https://www.cbo.gov/system/files/2019-01/51134-2019-01-historicalbudgetdata.xlsx> (дата обращения: 25.04.2019).

35. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und der Kassenlage des Bundes und der Länder bis Januar 2019 Monatsbericht des BMF // Bundesministerium der Finanzen URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/03/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-2-03-entwicklung-einnahmen-ausgaben-und-kassenlage-bund-laender.html> (дата обращения: 25.04.2019).

36. Fiscal Federalism & Regional Fiscal Reform Project // Официальный сайт Всемирного банка на русском языке URL: <https://projects.vsemirnyjbank.org/ru/projects-operations/project-detail/P050489?lang=ru&tab=map> (дата обращения: 01.05.2019).

37. Frey BS, Eichenberger R (1999) The new democratic federalism for Europe: functional, overlapping, and competing jurisdictions. Edward Elgar Publishing Cheltenham.

38. Grossman S.J., Hart O.S. The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration// Journal of Political Economy. 1986. August. P. 691–719.

39. Hayek F.A. The Use of Knowledge in Society // American Economic Review. XXXV. Sep. 1945. № 4. P. 519–530.

40. Heinemann A. W. Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs in Deutschland // Wirtschaftsdienst. — 2012. — Vol. 92, Issue 7. — P. 471–479.

41. Holmstrom B., Tirole O. Transfer Pricing and Organizational Form // The Journal of Law, Economics, and Organization. 1991. № 7 (2). P. 201–228.

42. Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance. London, 1991. – №6 (13). P. 426-459.



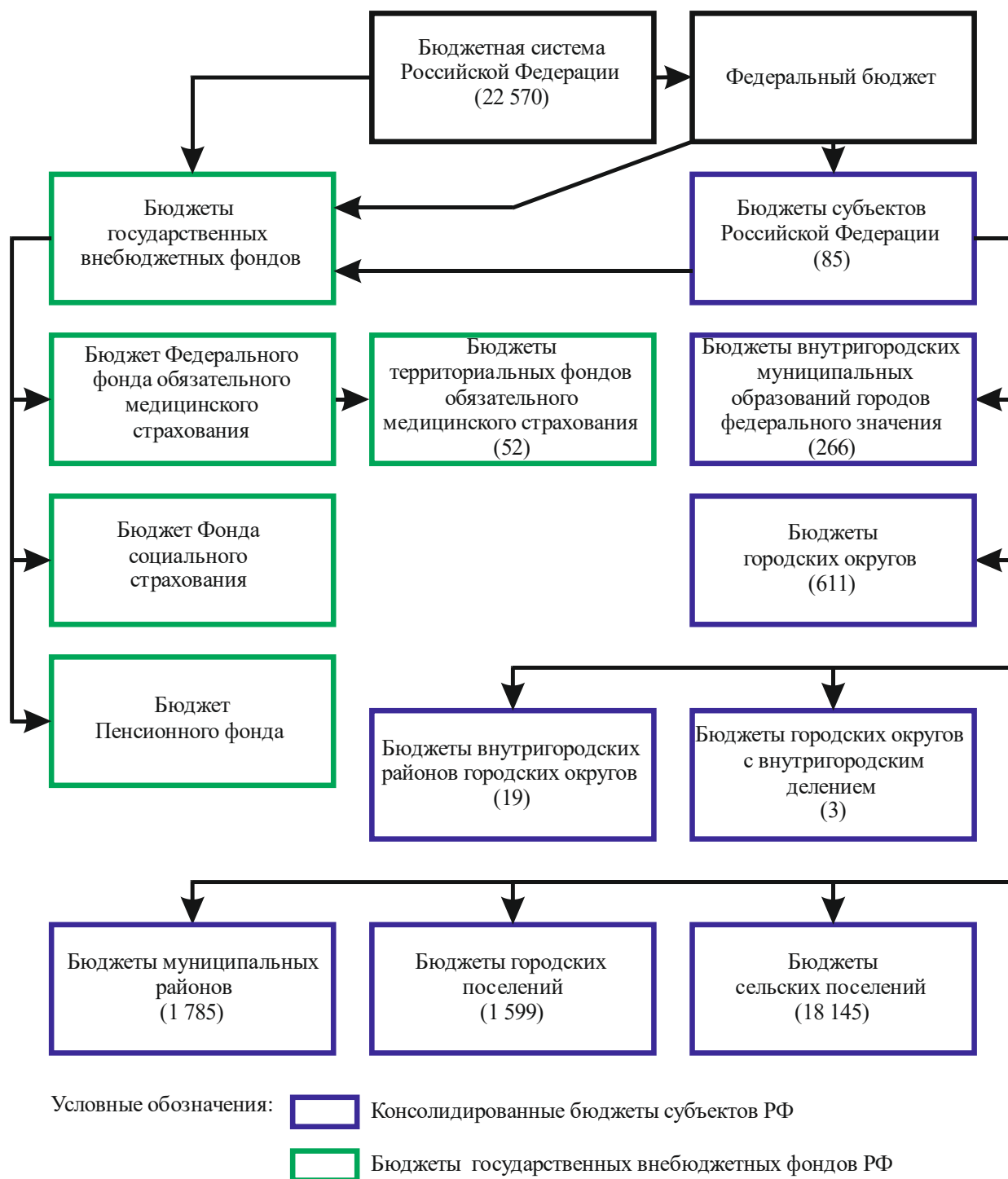
43. Musgrave R. A. Who should tax, where, and what? / Tax assignment in federal countries / Ed. by Charles McLure. — Canberra, 1983. P. 2-19.
44. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill, 1959. C. 179.
45. Oates W.E. (1972) Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York p. 54. 32
46. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Sep., 1999. Vol. 37. № 3.P. 1138.
47. Oates W.E. Fiscal Federalism and the European Union: Some reflection // Societa Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 2002, p.36.
48. Oates WE, Schwab R (1988) Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing? J Public Econ 35(April):333–354.
49. Oates WE, Schwab R (1991) The allocative and distributive implications of local fiscal competition. In: Kenyon DA, Kincaid J (eds) Competition among states and local governments. The Urban Institute, Washington, DC.
50. Oates WE, Schwab R (1996) The theory of regulatory federalism: the case of environmental management. In: Oates WE (ed) The economics of environmental regulation. Edward Elgar Publishing, Aldershot, pp 319–331.
51. Olson M. (1969) The principle of ‘fiscal equivalence’: the division of responsibilities among different levels of government. Am Econ Rev 59(2):479–487.
52. Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. № 4. P. 83–92; Qian Y., Weingast B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives // Journal of Economic Perspectives. 1997. Vol. 11. № 4. P. 85–86.
53. Rainy Day Funds and State Credit Ratings // Pew Charitable Trusts, Rainy Day Funds and State Credit Ratings P. 14 URL: [http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/05/statesfiscalhealth\\_creditratingsreport.pdf](http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2017/05/statesfiscalhealth_creditratingsreport.pdf) (дата обращения: 25.04.2019).
54. Ross S.A. The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem // American Economic Review. 1973. № 62 (2). P. 134–139.
55. Summaries of Fiscal Year 2019 Proposed Executive Budgets // National Association of State Budget Officers. Retrieved 12 June 2018. URL: [https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Issue%20Briefs%20/FY19\\_Summary\\_of\\_Proposed\\_Executive\\_Budget.pdf](https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Issue%20Briefs%20/FY19_Summary_of_Proposed_Executive_Budget.pdf) (дата обращения: 25.04.2019).
56. Tiebout C.M. (1956) A pure theory of local expenditures. J Polit Econ 64(5):416–424 p.

57. Tochkov K. Interregional Transfers and the Smoothing of Provincial Expenditure in China  
// *China Economic Review*. 2007. Vol. 18. Pp. 54–65.

58. Williamson O.E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* New York: Free Press, 1985. 450 p.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

**Схема бюджетной системы Российской Федерации\***

\*В скобках указано количество бюджетов; Стрелками обозначен порядок консолидации; Составлено автором по данным Единого портала бюджетной системы Российской Федерации URL: [http://budget.gov.ru/epbs/faces/page\\_home?\\_adf.ctrl-state=1btzk5h2cs\\_4&regionId=40](http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=1btzk5h2cs_4&regionId=40) (25.10.2019)

**Показатели планового налогового потенциала и АВС группировка субъектов  
Российской Федерации на 2019 год**

№	Субъекты Российской Федерации	Налоговый потенциал по видам налогов, млрд. руб.								Группы
		Всего	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам	
1	г. Москва	2055,2	759,5	944,1	8,5	141,4	0	20,7	180,9	А
2	Московская область	540,8	160,6	244,8	21,7	34,1	0,3	22	57,3	А
3	г. Санкт-Петербург	533,8	169,4	251,8	16	36,2	0	8,9	51,5	А
4	ХМАО	263,7	82,2	99,5	0,9	51,9	1,8	5,5	22	А
5	Республика Татарстан	259,5	96,2	88,3	17,8	19,8	0,1	9,7	27,6	А
6	Краснодарский край	258,9	61,8	97,3	8,9	40,8	0,1	17,6	32,4	А
7	Свердловская область	256,4	78,1	109,1	7,3	19,5	2	11,7	28,7	А
8	Красноярский край	241,5	98,3	78,6	1,4	20,5	11,3	8	23,5	А
9	Ямало-Ненецкий автономный округ	211,5	61,3	62	0,4	70,3	0,4	1,9	15,2	А
10	Тюменская область	184	112,1	36,7	1,1	13,7	0,1	4,6	15,8	А
11	Республика Башкортостан	179	62,6	60,8	10,1	11	0,6	11,4	22,6	А
12	Самарская область	177,2	57,4	66,5	11,1	12,8	0,1	8,4	20,9	А
13	Ростовская область	169,1	44,9	69,2	7,5	13,2	0,1	11,1	23,1	А
14	Нижегородская область	165,7	45,8	70,7	8,5	11,9	0,1	8	20,7	А
15	Челябинская область	164,5	53,6	69	1,9	9,1	1,9	7,5	21,5	А
16	Иркутская область	160,6	61,3	56,5	3,3	12,8	3,3	6,5	17	А
17	Пермский край	148,5	58,9	52,1	2,4	11,5	0,1	6,6	17	А
18	Ленинградская область	143,7	58,8	41	3,2	20,2	0,3	5,3	14,8	В
19	Республика Саха (Якутия)	142,8	47,1	44,3	0,5	14,1	22,4	3,9	10,5	В
20	Новосибирская область	141,7	39,3	59,9	9,8	9,2	0,2	6,4	17	В
21	Кемеровская область	130,8	46,2	51,8	1,9	8,9	0,6	5	16,3	В
22	Сахалинская область	128,6	79,5	31,4	0,6	5,9	0,3	1,1	9,8	В
23	Приморский край	105	23,2	49,3	2,9	11,2	0,2	5,6	12,7	В
24	Хабаровский край	95,9	19,2	44,1	5,2	10,9	3,4	3,1	10	В
25	Волгоградская область	90,2	22,3	37,6	3,2	7,7	0	6,1	13,2	В
26	Оренбургская область	89,6	30,4	31,3	0,7	9,2	0,9	5,5	11,6	В
27	Воронежская область	89,4	24,3	37,5	2,5	6,1	0,1	6,3	12,6	В
28	Республика Коми	82,8	22,7	30,9	1,1	17,8	0,2	2,3	7,8	В
29	Саратовская область	82,6	21,5	35	1	6,9	0,1	5,7	12,4	В
30	Тульская область	80	24,1	29,5	8,8	4,2	0,2	4,1	9,3	В
31	Ставропольский край	78,5	15,3	33,3	4,2	6,1	0,1	6,6	12,9	В
32	Омская область	77,7	17,7	30,3	10,5	4,2	0	4,6	10,5	В
33	Мурманская область	76,6	24,2	36,8	0,6	5	1,1	1,5	7,4	В
34	Белгородская область	74,1	22,3	29,1	2,2	5,3	1,1	4,7	9,4	В
35	Алтайский край	70,4	15,3	28,6	4,9	3,6	0,3	6,9	10,9	В
36	Республика Удмуртия	69,9	24,2	26,5	2,1	4,2	0	3,9	9,1	В
37	Архангельская область	69,1	16,2	31,8	1,4	6,5	2,5	3,2	7,5	В
38	Ярославская область	67,8	16,5	26,5	8	5,7	0	3,3	7,8	В
39	Вологодская область	67	18,3	23,9	2,7	10,5	0	4,1	7,5	В
40	Томская область	61,2	17,6	24,6	4	5,9	0	2,3	6,9	В
41	Калужская область	60,1	12,9	22,7	8,8	6	0,1	3,2	6,5	В
42	Липецкая область	57,9	22	19,4	1,8	4	0	3,4	7,1	В
43	Тверская область	55,9	12,1	22,7	2,8	6,3	0	4,5	7,4	С
44	Ульяновская область	54,4	12,5	17,6	11,4	3,4	0	2,9	6,6	С

№	Субъекты Российской Федерации	Налоговый потенциал по видам налогов, млрд. руб.								Группы
		Всего	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам	
45	Владимирская область	53,5	14,1	23,4	0,9	3,7	0,1	3,6	7,7	С
46	Амурская область	51	11,3	20,6	0,4	7,4	3,4	2,5	5,5	С
47	Рязанская область	45,5	10,1	19,7	2,2	4,4	0	3,1	6	С
48	Забайкальский край	44,9	8,6	21,6	0,5	3,4	2,1	3	5,9	С
49	Курская область	44,5	13,8	17,1	1,1	2,8	0,7	2,8	6,2	С
50	Пензенская область	42,7	7,8	16,9	5,3	2,9	0	3,3	6,4	С
51	Калининградская область	42,1	9,5	20,1	0,9	2,8	0,3	2,9	5,7	С
52	Кировская область	41,4	7,9	19	1,5	3	0	3,4	6,6	С
53	Республика Крым	41,4	5,5	20,7	3,3	1,2	0,1	2,5	8,1	С
54	Смоленская область	41,3	10,7	16	1,6	3,6	0	3,8	5,6	С
55	Республика Дагестан	40,9	4,9	14,9	1,6	2,5	0	6,3	10,7	С
56	Республика Чувашия	37,2	9,5	14,6	2	2,7	0	2,3	6,1	С
57	Астраханская область	37	9,7	15,1	0,3	4,3	0	2	5,6	С
58	Брянская область	35,3	6,7	15,7	1,1	2,8	0	3,2	5,9	С
59	Республика Бурятия	34,2	7,1	15,6	0,4	2,9	1	2,3	4,7	С
60	Камчатский край	31,9	4,3	20,6	0,4	2,1	0,6	0,9	3	С
61	Тамбовская область	31,7	6	14,4	0,6	2,7	0	2,9	5,1	С
62	Республика Мордовия	30,9	3,6	11,4	7	2,7	0	2	4,1	С
63	Новгородская область	29,5	7,5	12	1,1	3	0	2,3	3,7	С
64	Республика Карелия	29,4	5,9	13,9	0,6	2,2	0,9	2,3	3,6	С
65	Ивановская область	28	5,3	11,8	2	1,8	0	2	5	С
66	Магаданская область	25,8	7,2	10,8	0,1	1,6	3,6	0,6	1,9	С
67	Курганская область	25,5	5,1	11,1	0,6	2,3	0	2,4	4	С
68	Орловская область	25,4	5,1	11,1	0,3	2,1	0	2,9	3,8	С
69	Республика Хакасия	23,8	6	9,2	1,6	2,2	0,5	1,2	2,9	С
70	Костромская область	23	6	9,9	0,4	1,3	0	1,9	3,4	С
71	Псковская область	22,4	3,7	10,1	0,3	1,5	0	3,6	3,2	С
72	Республика Марий Эл	20,7	4,1	9,6	0,5	1,6	0	1,5	3,4	С
73	Чеченская Республика	19,4	0,7	9,7	0	1,7	0	2,2	5	С
74	Чукотский автономный округ	17,3	5,8	5,3	0	0,9	4,1	0,2	1	С
75	Северная Осетия-Алания	16,1	1,5	7,4	2,3	0,5	0	1,5	2,9	С
76	Кабардино-Балкарская республика	15,9	2,1	6,1	1,5	0,9	0	1,7	3,6	С
77	Республика Адыгея	12,5	2,1	4,6	1,8	0,9	0	1,2	1,9	С
78	Ненецкий автономный округ	12,2	2,3	3,4	0	5,4	0	0,1	0,9	С
79	г. Севастополь	11,5	1,6	7	0,5	0,1	0	0,3	2	С
80	Карачаево-Черкесская республика	9,5	1,6	4,3	0,1	0,5	0	1	1,9	С
81	Еврейская автономная область	7,9	1,2	3,6	0,1	1,5	0	0,4	1	С
82	Республика Тыва	7,1	0,6	3,9	0	0,3	0,3	0,8	1,2	С
83	Республика Калмыкия	6,4	1,1	2,3	0,1	1	0	0,7	1,2	С
84	Республика Алтай	5,9	1,1	2,8	0,1	0,2	0,1	0,8	0,9	С
85	Республика Ингушетия	5,9	0,5	2,6	0	0,2	0	0,7	1,9	С
	Всего	9442,1	2999,1	3844,4	280,3	830,8	74,5	370,8	1042,3	

## Продолжение таблицы

№	Субъекты Российской Федерации	Доля налогового потенциала в сумме группы налогов, в %							
		Доля субъекта РФ	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
1	г. Москва	21,77%	25,33%	24,56%	3,03%	17,02%	0,00%	5,58%	17,36%
2	Московская область	5,73%	5,35%	6,37%	7,74%	4,10%	0,40%	5,92%	5,50%
3	г. Санкт-Петербург	5,65%	5,65%	6,55%	5,71%	4,36%	0,00%	2,40%	4,94%
4	ХМАО	2,79%	2,74%	2,59%	0,33%	6,24%	2,38%	1,49%	2,11%
5	Республика Татарстан	2,75%	3,21%	2,30%	6,36%	2,38%	0,09%	2,62%	2,65%
6	Краснодарский край	2,74%	2,06%	2,53%	3,18%	4,91%	0,14%	4,75%	3,10%
7	Свердловская область	2,72%	2,60%	2,84%	2,59%	2,35%	2,71%	3,14%	2,76%
8	Красноярский край	2,56%	3,28%	2,04%	0,49%	2,47%	15,17%	2,16%	2,25%
9	Ямало-Ненецкий автономный округ	2,24%	2,04%	1,61%	0,13%	8,47%	0,53%	0,51%	1,46%
10	Тюменская область	1,95%	3,74%	0,95%	0,38%	1,64%	0,11%	1,25%	1,52%
11	Республика Башкортостан	1,90%	2,09%	1,58%	3,59%	1,32%	0,78%	3,08%	2,17%
12	Самарская область	1,88%	1,91%	1,73%	3,96%	1,54%	0,07%	2,26%	2,00%
13	Ростовская область	1,79%	1,50%	1,80%	2,67%	1,59%	0,17%	2,98%	2,22%
14	Нижегородская область	1,75%	1,53%	1,84%	3,05%	1,43%	0,08%	2,15%	1,99%
15	Челябинская область	1,74%	1,79%	1,79%	0,67%	1,10%	2,57%	2,03%	2,06%
16	Иркутская область	1,70%	2,04%	1,47%	1,18%	1,54%	4,37%	1,77%	1,63%
17	Пермский край	1,57%	1,96%	1,35%	0,84%	1,39%	0,19%	1,77%	1,63%
18	Ленинградская область	1,52%	1,96%	1,07%	1,15%	2,43%	0,45%	1,43%	1,42%
19	Республика Саха (Якутия)	1,51%	1,57%	1,15%	0,20%	1,70%	30,04%	1,05%	1,01%
20	Новосибирская область	1,50%	1,31%	1,56%	3,48%	1,10%	0,22%	1,72%	1,63%
21	Кемеровская область	1,39%	1,54%	1,35%	0,69%	1,08%	0,80%	1,35%	1,56%
22	Сахалинская область	1,36%	2,65%	0,82%	0,20%	0,71%	0,39%	0,31%	0,94%

№	Субъекты Российской Федерации	Доля налогового потенциала в сумме группы налогов, в %							
		Доля субъекта РФ	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
23	Приморский край	1,11%	0,77%	1,28%	1,02%	1,35%	0,25%	1,52%	1,22%
24	Хабаровский край	1,02%	0,64%	1,15%	1,85%	1,31%	4,62%	0,83%	0,96%
25	Волгоградская область	0,95%	0,75%	0,98%	1,15%	0,92%	0,03%	1,65%	1,27%
26	Оренбургская область	0,95%	1,01%	0,81%	0,24%	1,11%	1,21%	1,49%	1,11%
27	Воронежская область	0,95%	0,81%	0,97%	0,89%	0,73%	0,18%	1,71%	1,21%
28	Республика Коми	0,88%	0,76%	0,80%	0,38%	2,14%	0,30%	0,63%	0,75%
29	Саратовская область	0,87%	0,72%	0,91%	0,34%	0,83%	0,07%	1,54%	1,19%
30	Тульская область	0,85%	0,80%	0,77%	3,13%	0,51%	0,20%	1,10%	0,89%
31	Ставропольский край	0,83%	0,51%	0,87%	1,50%	0,73%	0,07%	1,78%	1,24%
32	Омская область	0,82%	0,59%	0,79%	3,74%	0,50%	0,01%	1,23%	1,01%
33	Мурманская область	0,81%	0,81%	0,96%	0,21%	0,61%	1,41%	0,41%	0,71%
34	Белгородская область	0,78%	0,74%	0,76%	0,79%	0,63%	1,53%	1,26%	0,90%
35	Алтайский край	0,75%	0,51%	0,74%	1,75%	0,43%	0,38%	1,85%	1,04%
36	Республика Удмуртия	0,74%	0,81%	0,69%	0,74%	0,51%	0,02%	1,04%	0,87%
37	Архангельская область	0,73%	0,54%	0,83%	0,49%	0,78%	3,30%	0,86%	0,72%
38	Ярославская область	0,72%	0,55%	0,69%	2,84%	0,69%	0,03%	0,90%	0,75%
39	Вологодская область	0,71%	0,61%	0,62%	0,96%	1,26%	0,03%	1,11%	0,72%
40	Томская область	0,65%	0,59%	0,64%	1,42%	0,71%	0,04%	0,63%	0,66%
41	Калужская область	0,64%	0,43%	0,59%	3,15%	0,72%	0,13%	0,86%	0,62%
42	Липецкая область	0,61%	0,73%	0,50%	0,65%	0,48%	0,04%	0,93%	0,68%
43	Тверская область	0,59%	0,40%	0,59%	0,99%	0,76%	0,06%	1,22%	0,71%
44	Ульяновская область	0,58%	0,42%	0,46%	4,06%	0,41%	0,02%	0,78%	0,63%
45	Владимирская область	0,57%	0,47%	0,61%	0,31%	0,44%	0,10%	0,96%	0,74%
46	Амурская область	0,54%	0,38%	0,53%	0,13%	0,89%	4,52%	0,68%	0,52%
47	Рязанская область	0,48%	0,34%	0,51%	0,79%	0,53%	0,05%	0,84%	0,57%

№	Субъекты Российской Федерации	Доля налогового потенциала в сумме группы налогов, в %							
		Доля субъекта РФ	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
48	Забайкальский край	0,48%	0,29%	0,56%	0,17%	0,41%	2,80%	0,81%	0,57%
49	Курская область	0,47%	0,46%	0,45%	0,40%	0,34%	0,91%	0,74%	0,59%
50	Пензенская область	0,45%	0,26%	0,44%	1,91%	0,35%	0,02%	0,89%	0,62%
51	Калининградская область	0,45%	0,32%	0,52%	0,32%	0,34%	0,34%	0,78%	0,55%
52	Кировская область	0,44%	0,27%	0,49%	0,54%	0,36%	0,05%	0,92%	0,63%
53	Республика Крым	0,44%	0,18%	0,54%	1,17%	0,15%	0,18%	0,67%	0,77%
54	Смоленская область	0,44%	0,36%	0,42%	0,57%	0,43%	0,04%	1,02%	0,54%
55	Республика Дагестан	0,43%	0,16%	0,39%	0,56%	0,30%	0,02%	1,71%	1,03%
56	Республика Чувашия	0,39%	0,32%	0,38%	0,70%	0,33%	0,02%	0,63%	0,58%
57	Астраханская область	0,39%	0,32%	0,39%	0,11%	0,51%	0,01%	0,54%	0,54%
58	Брянская область	0,37%	0,22%	0,41%	0,39%	0,34%	0,01%	0,86%	0,56%
59	Республика Бурятия	0,36%	0,24%	0,41%	0,16%	0,35%	1,35%	0,63%	0,45%
60	Камчатский край	0,34%	0,14%	0,54%	0,15%	0,25%	0,83%	0,23%	0,29%
61	Тамбовская область	0,34%	0,20%	0,37%	0,22%	0,32%	0,01%	0,79%	0,49%
62	Республика Мордовия	0,33%	0,12%	0,30%	2,50%	0,32%	0,01%	0,54%	0,40%
63	Новгородская область	0,31%	0,25%	0,31%	0,39%	0,36%	0,04%	0,61%	0,35%
64	Республика Карелия	0,31%	0,20%	0,36%	0,20%	0,27%	1,27%	0,61%	0,35%
65	Ивановская область	0,30%	0,18%	0,31%	0,72%	0,22%	0,02%	0,55%	0,48%
66	Магаданская область	0,27%	0,24%	0,28%	0,05%	0,19%	4,82%	0,16%	0,19%
67	Курганская область	0,27%	0,17%	0,29%	0,22%	0,28%	0,02%	0,65%	0,38%
68	Орловская область	0,27%	0,17%	0,29%	0,10%	0,26%	0,02%	0,78%	0,37%
69	Республика Хакасия	0,25%	0,20%	0,24%	0,58%	0,27%	0,74%	0,34%	0,28%
70	Костромская область	0,24%	0,20%	0,26%	0,14%	0,16%	0,01%	0,52%	0,32%
71	Псковская область	0,24%	0,12%	0,26%	0,11%	0,18%	0,02%	0,96%	0,31%
72	Республика Марий Эл	0,22%	0,14%	0,25%	0,18%	0,19%	0,02%	0,40%	0,32%



№	Субъекты Российской Федерации	Доля налогового потенциала в сумме группы налогов, в %							
		Доля субъекта РФ	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
73	Чеченская Республика	0,21%	0,02%	0,25%	0,00%	0,21%	0,01%	0,59%	0,48%
74	Чукотский автономный округ	0,18%	0,19%	0,14%	0,02%	0,10%	5,45%	0,05%	0,10%
75	Северная Осетия-Алания	0,17%	0,05%	0,19%	0,81%	0,06%	0,02%	0,40%	0,28%
76	Кабардино-Балкарская республика	0,17%	0,07%	0,16%	0,52%	0,11%	0,01%	0,46%	0,34%
77	Республика Адыгея	0,13%	0,07%	0,12%	0,63%	0,11%	0,03%	0,33%	0,18%
78	Ненецкий автономный округ	0,13%	0,08%	0,09%	0,01%	0,65%	0,04%	0,03%	0,09%
79	г. Севастополь	0,12%	0,05%	0,18%	0,18%	0,01%	0,01%	0,08%	0,19%
80	Карачаево-Черкесская республика	0,10%	0,05%	0,11%	0,03%	0,06%	0,06%	0,28%	0,18%
81	Еврейская автономная область	0,08%	0,04%	0,09%	0,04%	0,18%	0,07%	0,12%	0,09%
82	Республика Тыва	0,08%	0,02%	0,10%	0,01%	0,04%	0,38%	0,21%	0,11%
83	Республика Калмыкия	0,07%	0,04%	0,06%	0,02%	0,12%	0,00%	0,20%	0,12%
84	Республика Алтай	0,06%	0,04%	0,07%	0,02%	0,02%	0,10%	0,20%	0,09%
85	Республика Ингушетия	0,06%	0,02%	0,07%	0,00%	0,03%	0,00%	0,18%	0,18%
Доля в общем налоговом потенциале		100%	32%	41%	3%	9%	1%	4%	11%

## Продолжение таблицы

№	Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 1 января 2018 года, тыс.чел.	Налоговый потенциал по видам налогов на душу населения, в тыс. руб.							
			Всего	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
1	г. Москва	12506,50	164,33	60,73	75,49	0,68	11,31	0,00	1,65	14,47
2	Московская область	7503,40	72,07	21,40	32,63	2,89	4,54	0,04	2,93	7,64
3	г. Санкт-Петербург	5351,90	99,74	31,65	47,04	2,99	6,77	0,00	1,66	9,62
4	ХМАО	1655,10	159,35	49,66	60,12	0,57	31,33	1,07	3,34	13,28
5	Республика Татарстан	3894,30	66,65	24,71	22,67	4,58	5,08	0,02	2,49	7,10
6	Краснодарский край	5603,40	46,21	11,03	17,37	1,59	7,28	0,02	3,15	5,77
7	Свердловская область	4325,30	59,27	18,06	25,23	1,68	4,51	0,47	2,69	6,64
8	Красноярский край	2876,50	83,97	34,18	27,31	0,48	7,13	3,93	2,79	8,16
9	Ямало-Ненецкий автономный округ	538,50	392,73	113,82	115,22	0,68	130,60	0,73	3,48	28,20
10	Тюменская область	1498,80	122,79	74,79	24,46	0,71	9,11	0,06	3,09	10,56
11	Республика Башкортостан	4063,30	44,06	15,40	14,96	2,48	2,71	0,14	2,81	5,56
12	Самарская область	3193,50	55,48	17,98	20,84	3,47	4,00	0,02	2,63	6,54
13	Ростовская область	4220,50	40,07	10,63	16,40	1,78	3,13	0,03	2,62	5,48
14	Нижегородская область	3234,80	51,23	14,17	21,85	2,64	3,68	0,02	2,47	6,40
15	Челябинская область	3493,00	47,11	15,33	19,75	0,54	2,62	0,55	2,16	6,16
16	Иркутская область	2404,20	66,82	25,49	23,49	1,38	5,32	1,35	2,72	7,08
17	Пермский край	2623,10	56,60	22,44	19,85	0,90	4,39	0,05	2,50	6,46
18	Ленинградская область	1813,80	79,23	32,43	22,63	1,77	11,11	0,18	2,93	8,16
19	Республика Саха (Якутия)	964,30	148,09	48,80	45,97	0,57	14,65	23,20	4,02	10,88
20	Новосибирская область	2788,80	50,80	14,09	21,48	3,50	3,28	0,06	2,29	6,10
21	Кемеровская область	2694,90	48,53	17,13	19,23	0,72	3,32	0,22	1,86	6,05
22	Сахалинская область	490,20	262,37	162,26	64,14	1,15	12,02	0,59	2,31	19,90
23	Приморский край	1913,00	54,90	12,13	25,75	1,49	5,85	0,10	2,94	6,63
24	Хабаровский край	1328,30	72,19	14,49	33,18	3,90	8,19	2,59	2,31	7,52
25	Волгоградская область	2521,30	35,76	8,86	14,91	1,27	3,04	0,01	2,43	5,23
26	Оренбургская область	1977,70	45,31	15,37	15,83	0,34	4,64	0,46	2,80	5,86
27	Воронежская область	2333,80	38,31	10,43	16,05	1,07	2,60	0,06	2,72	5,39
28	Республика Коми	840,90	98,44	26,95	36,75	1,26	21,14	0,27	2,76	9,31
29	Саратовская область	2463,00	33,53	8,75	14,22	0,39	2,79	0,02	2,32	5,05
30	Тульская область	1491,90	53,63	16,13	19,74	5,88	2,83	0,10	2,73	6,21

№	Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 1 января 2018 года, тыс. чел.	Налоговый потенциал по видам налогов на душу населения, в тыс. руб.							
			Всего	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акцизам на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
31	Ставропольский край	2800,70	28,02	5,47	11,91	1,50	2,16	0,02	2,36	4,60
32	Омская область	1960,10	39,66	9,02	15,47	5,34	2,12	0,00	2,33	5,36
33	Мурманская область	753,60	101,63	32,10	48,78	0,77	6,69	1,40	2,03	9,86
34	Белгородская область	1549,90	47,81	14,37	18,79	1,43	3,40	0,73	3,02	6,07
35	Алтайский край	2350,10	29,95	6,52	12,15	2,09	1,51	0,12	2,92	4,63
36	Республика Удмуртия	1513,00	46,20	15,99	17,49	1,38	2,79	0,01	2,56	5,99
37	Архангельская область	1111,00	62,18	14,60	28,67	1,24	5,83	2,21	2,86	6,78
38	Ярославская область	1265,70	53,60	13,05	20,93	6,29	4,50	0,02	2,63	6,18
39	Вологодская область	1176,70	56,97	15,58	20,32	2,28	8,88	0,02	3,49	6,40
40	Томская область	1078,30	56,74	16,28	22,78	3,69	5,44	0,03	2,17	6,36
41	Калужская область	1012,20	59,42	12,76	22,41	8,71	5,91	0,10	3,15	6,38
42	Липецкая область	1150,20	50,30	19,15	16,87	1,59	3,47	0,03	2,99	6,20
43	Тверская область	1283,90	43,54	9,39	17,71	2,17	4,93	0,03	3,52	5,79
44	Ульяновская область	1246,60	43,62	10,02	14,10	9,14	2,73	0,01	2,32	5,31
45	Владимирская область	1378,30	38,79	10,26	16,99	0,62	2,65	0,05	2,60	5,62
46	Амурская область	798,40	63,82	14,09	25,76	0,46	9,28	4,22	3,17	6,83
47	Рязанская область	1121,50	40,59	8,97	17,60	1,98	3,89	0,03	2,79	5,32
48	Забайкальский край	1072,80	41,88	7,98	20,09	0,43	3,15	1,95	2,78	5,49
49	Курская область	1115,20	39,87	12,39	15,36	1,00	2,53	0,61	2,47	5,52
50	Пензенская область	1331,70	32,06	5,84	12,71	4,02	2,18	0,01	2,48	4,83
51	Калининградская область	994,60	42,34	9,56	20,16	0,91	2,82	0,26	2,90	5,74
52	Кировская область	1283,20	32,28	6,20	14,79	1,18	2,31	0,03	2,66	5,12
53	Республика Крым	1913,70	21,62	2,86	10,82	1,71	0,65	0,07	1,30	4,22
54	Смоленская область	949,30	43,55	11,28	16,89	1,69	3,78	0,03	4,00	5,88
55	Республика Дагестан	3063,90	13,35	1,58	4,87	0,52	0,80	0,01	2,07	3,51
56	Республика Чувашия	1231,10	30,24	7,72	11,87	1,60	2,21	0,01	1,90	4,93
57	Астраханская область	1017,50	36,35	9,55	14,84	0,31	4,19	0,01	1,95	5,50
58	Брянская область	1211,00	29,15	5,53	12,92	0,90	2,30	0,01	2,64	4,84
59	Республика Бурятия	984,50	34,74	7,25	15,88	0,45	2,97	1,02	2,37	4,81
60	Камчатский край	315,60	101,15	13,64	65,22	1,34	6,65	1,95	2,73	9,61
61	Тамбовская область	1033,60	30,65	5,83	13,91	0,60	2,59	0,01	2,82	4,90
62	Республика Мордовия	805,10	38,34	4,49	14,19	8,71	3,31	0,01	2,48	5,15

№	Субъекты Российской Федерации	Численность постоянного населения на 1 января 2018 года, тыс. чел.	Налоговый потенциал по видам налогов на душу населения, в тыс. руб.							
			Всего	по налогу на прибыль	по налогу на доходы физических лиц	по акizam на алкогольную продукцию, спирт этиловый, вина и пиво	по налогу на имущество организаций	по налогу на добычу полезных ископаемых	по акциям на нефтепродукты, зачисляемым по нормативам	по прочим налогам
63	Новгородская область	606,50	48,63	12,33	19,78	1,79	4,93	0,05	3,73	6,03
64	Республика Карелия	622,50	47,24	9,45	22,32	0,88	3,55	1,52	3,65	5,86
65	Ивановская область	1014,60	27,57	5,19	11,66	1,98	1,82	0,02	2,01	4,89
66	Магаданская область	144,10	178,94	50,02	74,76	0,99	10,80	24,90	4,04	13,42
67	Курганская область	845,50	30,20	6,01	13,15	0,73	2,73	0,01	2,86	4,71
68	Орловская область	747,20	33,94	6,88	14,83	0,36	2,86	0,02	3,89	5,10
69	Республика Хакасия	537,50	44,20	11,18	17,06	3,01	4,15	1,02	2,32	5,46
70	Костромская область	643,30	35,75	9,38	15,45	0,61	2,06	0,01	2,97	5,26
71	Псковская область	636,50	35,23	5,84	15,86	0,47	2,41	0,02	5,61	5,03
72	Республика Марий Эл	682,30	30,29	5,96	14,08	0,75	2,34	0,02	2,19	4,96
73	Чеченская Республика	1437,00	13,51	0,51	6,76	0,00	1,21	0,00	1,51	3,51
74	Чукотский автономный округ	49,30	350,61	117,10	107,86	0,88	17,60	82,37	4,13	20,66
75	Северная Осетия-Алания	701,80	22,98	2,21	10,58	3,24	0,70	0,02	2,10	4,13
76	Кабардино-Балкарская республика	865,80	18,40	2,43	7,10	1,70	1,08	0,01	1,96	4,12
77	Республика Адыгея	453,40	27,68	4,68	10,15	3,88	2,07	0,05	2,72	4,14
78	Ненецкий автономный округ	44,00	278,23	53,01	77,95	0,84	122,91	0,67	2,32	20,53
79	г. Севастополь	436,70	26,26	3,71	16,04	1,17	0,17	0,02	0,66	4,49
80	Карачаево-Черкесская республика	466,30	20,31	3,50	9,16	0,21	1,13	0,09	2,23	3,99
81	Еврейская автономная область	162,00	48,81	7,48	22,46	0,63	9,19	0,30	2,65	6,09
82	Республика Тыва	321,70	22,18	1,91	12,15	0,13	1,01	0,89	2,40	3,69
83	Республика Калмыкия	275,40	23,31	3,92	8,25	0,25	3,66	0,00	2,69	4,52
84	Республика Алтай	218,10	27,05	5,07	12,83	0,27	0,74	0,35	3,47	4,33
85	Республика Ингушетия	488,00	12,07	0,97	5,29	0,02	0,51	0,00	1,33	3,95

**Условные обозначения субъектов Российской Федерации на схематических картах**

Условное обозначение	Субъект Российской Федерации	Условное обозначение	Субъект Российской Федерации
БЕЛ	Белгородская область	ЧЕЧ	Чеченская Республика
БРЯ	Брянская область	БШК	Республика Башкортостан
ВЛА	Владимирская область	МАРИ	Республика Марий Эл
ВОР	Воронежская область	МОР	Республика Мордовия
ИВА	Ивановская область	ТАТ	Республика Татарстан
ТВЕР	Тверская область	УДМ	Удмуртская Республика
КАЛУ	Калужская область	ЧУВ	Чувашская Республика
КОС	Костромская область	НИЖ	Нижегородская область
КУРС	Курская область	КИР	Кировская область
ЛИП	Липецкая область	САМ	Самарская область
МОС	Московская область	ОРНБ	Оренбургская область
ОРЛ	Орловская область	ПЕН	Пензенская область
РЯЗ	Рязанская область	ПЕР	Пермский край
СМОЛ	Смоленская область	САР	Саратовская область
ТАМ	Тамбовская область	УЛЬ	Ульяновская область
ТУЛ	Тульская область	КУРГ	Курганская область
ЯРО	Ярославская область	СВЕР	Свердловская область
МСК	г. Москва	ТЮМ	Тюменская область
КАР	Республика Карелия	ЧЕЛ	Челябинская область
КОМИ	Республика Коми	ХАН	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра
АРХ	Архангельская область	ЯМАЛ	Ямало-Ненецкий автономный округ
ВОЛ	Вологодская область	ТЫВА	Республика Тыва
КНГ	Калининградская область	АЛ.К	Алтайский край
ЛЕН	Ленинградская область	КРАС	Красноярский край
МУР	Мурманская область	ИРК	Иркутская область
НОВГ	Новгородская область	КЕМ	Кемеровская область - Кузбасс
ПСК	Псковская область	НСК	Новосибирская область
СПБ	г. Санкт-Петербург	ОМСК	Омская область
НЕН	Ненецкий автономный округ	ТОМ	Томская область
КАЛМ	Республика Калмыкия	Р.АЛ.	Республика Алтай
КРДР	Краснодарский край	ХАК	Республика Хакасия
АСТ	Астраханская область	БУР	Республика Бурятия
ВОЛГ	Волгоградская область	ЯКУТ	Республика Саха (Якутия)
РОС	Ростовская область	ПРМ	Приморский край
СВС	г. Севастополь	ХАБ	Хабаровский край
КРЫМ	Республика Крым	АМУР	Амурская область
АДЫГ	Республика Адыгея	КАМ	Камчатский край
ДАГ	Республика Дагестан	МАГ	Магаданская область
КБР	Кабардино-Балкарская Республика	СХЛН	Сахалинская область
С.ОС	Республика Северная Осетия - Алания	ЕАО	Еврейская автономная область
ИНГ	Республика Ингушетия	ЧУК	Чукотский автономный округ
СТАВ	Ставропольский край	ЗАБ	Забайкальский край
КЧР	Карачаево-Черкесская Республика	Россия	Российская Федерация

**Мальцев Ярослав Андреевич**

**Аннотация к выпускной квалификационной работе на тему:**

**«Бюджетное выравнивание как инструмент развития регионов в системе российского бюджетного федерализма»**

**Ключевые слова:** бюджетный федерализм, дифференциация регионального развития, бюджетное выравнивание, бюджетная обеспеченность, налоги, трансферты, дотации.

Бюджетные отношения в Российской Федерации формировались в 1990-е годы, во времена политической и финансовой нестабильности с преобладанием центробежных сил в стране. Однако, спустя почти два десятилетия сохранились огромные диспропорции в региональном развитии и бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Диспропорции ставят граждан в неравное положение, что создаёт потенциал для социальных возмущений.

Существующая система бюджетного выравнивания, действующая в рамках системы бюджетного федерализма, призвана сгладить диспропорции региональных бюджетов и регионального развития. Но сохраняющиеся, а главное, перманентно усугубляющиеся диспропорции указывают на необходимость качественной оценки эффективности существующей системы бюджетного выравнивания и модели бюджетного федерализма, а также выявления способов её совершенствования в интересах сбалансированного регионального развития и достижения высоко уровня национального благосостояния.

Исследование посвящено установлению именно количественных диспропорций бюджетной системы, которые осложняют равномерное развитие субъектов Российской Федерации. Это дает ясное представление о масштабах проблемы и вариантах её решения в дополнение к существующим государственным программам, планам и стратегиям связанных с политикой развития регионов.

Результаты работы: на основе фундаментальных положений теории бюджетного федерализма, разработаны авторские сценарии совершенствования распределения бюджетных доходов (бюджетного выравнивания) регионов исходя из их потребностей, через частичную или полную передачу налога на прибыль в федеральный бюджет и увеличения на эту сумму дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что является дополнением к существующим концепциям.

Создание и поддержание хорошего уровня бюджетной обеспеченности большинства регионов будет способствовать равномерному развитию всей территории Российской Федерации, так как региональные власти получают необходимые ресурсы для социально-экономического развития, а также сделает возможным синергетический эффект роста экономики, укрепит территориальную целостность государства, и даст большему числу граждан раскрыть собственный человеческий потенциал.

**Maltcev Iaroslav Andreevich**

**Annotation to the final qualifying work on the topic:**

**«Budget alignment as a tool for regional development in the system of Russian fiscal federalism»**

**Key words:** fiscal federalism, regional development differentiation, fiscal alignment, fiscal security, taxes, transfers, and grants

Budget relations in the Russian Federation were formed in the 1990s, at a time of political and financial instability with the predominance of centrifugal forces in the country. However, almost two decades later, there are still huge disparities in regional development and budget security of the Russian Federation's subjects. Disparities put citizens in an unequal position, which creates the potential for social outrage.

The existing system of budget extraction, operating within the framework of the system of budget federalism, is designed to smooth out the disproportions between regional budgets and regional development. However, persistent and, most importantly, permanently worsening imbalances point to the need for a qualitative assessment of the effectiveness of the existing system of fiscal alignment and the model of fiscal federalism, as well as to identify ways to improve it in the interests of balanced regional development and achieving a high level of national welfare.

The study is devoted to the establishment of quantitative imbalances in the budget system, which complicate the uniform development of the Russian Federation's regions. This gives a clear idea of the scale of the problem and its solutions in addition to existing state programs, plans and strategies related to regional development policies.

Results: based on the fundamental provisions of the theory of budget federalism, author's scenarios for improving the distribution of budget revenues (budget equalization) of regions based on their needs, through partial or full transfer of income tax to the Federal budget and increasing subsidies for equalization of budget security by this amount, which is an addition to existing concepts.

Creating and maintaining a good level of budget security in most regions will contribute to the uniform development of the entire territory of the Russian Federation, as regional authorities will receive the necessary resources for socio-economic development, as well as make possible the synergetic effect of economic growth, strengthen the territorial integrity of the state, and allow more citizens to develop their own human potential.