

## СВОЙСТВА СОВРЕМЕННОГО ТРАНСФЕРТНОГО МЕХАНИЗМА

Б.Л. Лавровский, Е.А. Постникова, Е.Ю. Губарева

*Статья подготовлена при поддержке Российского фонда  
фундаментальных исследований (проект № 03-06-80053)*

### ПОСТАНОВКА ВОПРОСА

В сфере экономики территориальное развитие России в постсоветский период принципиально отличается от соответствующих процессов, происходивших до начала 90-х годов прошлого века: тенденция к региональному выравниванию сменилась устойчивой тягой к региональной асимметрии. Императивы рыночных механизмов оказались в этом смысле несовместимыми с постулатами планового хозяйства.

В 90-е годы еще можно было предполагать, что нарастание территориальных экономических и социальных диспропорций связано с глубоким системным кризисом. Одновременно существовала надежда, что смена макроэкономического тренда создаст предпосылки для их смягчения или преодоления. Однако эти надежды, как показывают многочисленные расчеты, оказались иллюзорными. Впрочем, возможно, это связано с тем, что *качество экономического роста* в России в 1999–2004 гг. оказалось далеко не первосортным. Как пишут некоторые экономисты, это рост без развития. В самое последнее время, однако, сколько-нибудь серьезного усиления территориальной несбалансированности не наблюдается.

Между тем государство не остается безучастным к фактам региональной поляризации. Особое место в федеральной политике регионального выравнивания занимает трансфертный механизм, призванный сбалансировать бюджетную обеспеченность. Это связано по крайней мере со следующими обстоятельствами:

- с афишируемой ориентацией на выравнивание финансовых возможностей субъектов РФ в масштабе страны с использованием формализованных процедур;

- с серьезными объемами финансовых средств, используемых в рамках Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР);
- с исключительной насущностью решаемых задач, прежде всего социальных;
- со звонкой политической составляющей;
- с заметным общественным вниманием.

Основы современного трансфертного механизма заложены в 1994 г. Анализ его эволюции, а также последствий применения чрезвычайно поучителен. В очередной раз иллюстрируется не нами сформулированная мысль о том, в каком направлении может простирается дорога, вымощенная лучшими намерениями.

С момента своего появления и фактически до настоящего времени трансфертный механизм подвергается многочисленной и острой критике. Основная суть ее состоит в том, что этот механизм создает условия для «иждивенческих настроений». В свою очередь, разработчики трансфертного механизма формулируют принципиальную позицию, которая заслуживает, по крайней мере, понимания. Основная цель распределения финансовой помощи – «выравнивание объективно сложившихся различий в бюджетной обеспеченности регионов. Создание стимулов для экономического развития и наращивания собственных бюджетных доходов... должно обеспечиваться» другими средствами [1].

Нам представляется, что 10-летний юбилей создания трансфертного механизма является хорошим поводом для того, чтобы, по выражению классика, «сосредоточить внимание на нерешенных вопросах», а именно:

- спокойно и взвешенно оценить позитивные и негативные характеристики трансфертного механизма по отношению к стране в целом и Сибирскому федеральному округу (СФО) в частности;
- попытаться ответить на вопрос, какую, собственно, финансовую задачу решает алгоритм распределения средств из ФФПР;
- сформулировать, по возможности, конструктивные идеи и предложить инструменты совершенствования трансфертного механизма, с тем чтобы обеспечить социальную справедливость и экономический рост.

Основной замысел настоящей работы состоит в том, чтобы на широкой эмпирической базе последних четырех лет выяснить, почему «не

у всех регионов, в первую очередь у регионов-доноров, новая концепция (межбюджетных отношений. – *Авт.*) нашла поддержку...» [2].

## **РЕГИОНАЛЬНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ**

**Формы поддержки регионов из федерального бюджета.** Безвозмездные перечисления в консолидированные бюджеты регионов со стороны федерального бюджета осуществляются по следующим направлениям: дотации (средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов); субвенции (средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов); средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; субсидии (средства, предоставляемые на условиях долевого финансирования целевых расходов)<sup>1</sup>.

Наибольшую долю среди безвозмездных перечислений из федерального бюджета в консолидированные бюджеты регионов составляют дотации, одним из видов которых являются дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (трансферты)<sup>2</sup>.

**Хронология подходов к выравниванию различий в бюджетной обеспеченности.** Смена подходов к решению задач регионального выравнивания в рамках межбюджетных отношений на протяжении 90-х годов вырисовывается очень четко. До 1994 г. межбюджетные отношения строились фактически на договорной основе. Для регионов в зависимости от конкретной ситуации устанавливались дифференцированные нормативы отчислений от федеральных налогов. Подтягивание наиболее нуждающихся регионов осуществлялось здесь преимущественно на базе качественных представлений и без использования каких-либо формализованных процедур сравнения. Некоторые из субъектов РФ полностью отказались от участия в распределении налоговых доходов, объявив о фискальном суверенитете.

---

<sup>1</sup> Определения даны согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г.

<sup>2</sup> В 2002 г. термин «трансферты» был заменен термином «дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности». В статье будет использоваться термин «трансферты».

С 1994 г. дифференциация нормативов была отменена, для всех субъектов РФ были установлены унифицированные доли. Нагрузка, связанная с выполнением регулирующих функций, сглаживанием региональных диспропорций на уровне субъектов РФ, объективно оказалась перенесенной на систему специальных безвозмездных перечислений в регионы из федерального бюджета, призванных исключить существовавший до этих пор субъективизм в распределении финансовой помощи.

Отметим важную особенность, касающуюся правил, в соответствии с которыми распределяются трансферты между субъектами. Для расчета объема помощи применялось деление регионов на «нуждающиеся в поддержке» и «особо нуждающиеся в поддержке». К первым относились субъекты, «у которых среднедушевой доход по бюджету за предыдущий год ниже, чем в среднем по Российской Федерации», ко вторым – субъекты, «у которых собственных доходов и дополнительных средств, полученных из федерального бюджета, недостаточно для финансирования текущих расходов»<sup>3</sup>. При этом отдельный регион мог иметь тот и другой статус одновременно. В соответствии с таким подходом фонд финансовой поддержки делился на две части.

Для определения объема трансферта региону, нуждающемуся в поддержке, использовалась формула

$$T_{1i} = K (0,95 \text{ ДД}_{\text{РФ}} - \text{ДД}_i) N_i.$$

Здесь  $T_{1i}$  – трансферт нуждающемуся в поддержке региону  $i$ ;  $\text{ДД}_{\text{РФ}}$  – среднедушевой доход по бюджетам всех регионов Российской Федерации;  $\text{ДД}_i$  – среднедушевой доход бюджета региона  $i$ ;  $N_i$  – численность населения региона  $i$ ;  $K$  – корректирующий коэффициент,  $K = 0,95 \text{ РД}_{\text{гр}} / \text{ДД}_{\text{РФ}}$ , где  $\text{РД}_{\text{гр}}$  – среднедушевой расход по бюджетам регионов, входящих в одну группу. Группы регионов соответствовали 11 экономическим районам страны.

Размер трансферта, предназначенного региону, особо нуждающемуся в поддержке, рассчитывался по формуле

$$T_{2j} = P_j - (D_j + T_{1j}),$$

где  $T_{2j}$  – трансферт особо нуждающемуся в поддержке региону  $j$ ;  $P_j$  – объем бюджетных расходов региона  $j$  (без учета капитальных вложений);  $D_j$  –

<sup>3</sup> См. статью 22 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1994 год».

величина бюджетных доходов региона  $j$ ;  $T_{1j}$  – величина трансферта, выделенная региону  $j$  как нуждающемуся в финансовой поддержке.

В соответствии с формулами

- региональное выравнивание осуществлялось на основании показателя бюджетной обеспеченности в субъектах РФ;
- идея помочь отсталому региону, довести его бюджетный доход до среднего по стране определенным образом выхолащивалась появлением априорных (субъективных) параметров (типа 0,95);
- приоритетными с точки зрения федеральной помощи и выравнивания стали регионы, имеющие минимальные бюджетные доходы и находящиеся в группе, где расходы значительно больше средних по стране доходов.

Наращивание массы налогов, экономия бюджетных средств, их рационализация – все это вступило в противоречие с правилами предоставления федеральной помощи.

В 1997–1998 гг. все регионы объединили в три группы в зависимости от удаленности от центральных районов страны, длительности отопительного сезона, ограниченности срока завоза товаров. К регионам, «нуждающимся в поддержке», теперь стали относить те регионы, у которых душевой бюджетный доход оказывался меньше среднего душевого дохода по соответствующей группе регионов и у которых собственных доходов не хватало для покрытия их расходов без учета капитальных вложений [3]. Регионы, у которых объемы доходов (с учетом их доведения до среднего по региону уровня) были меньше расчетных объемов их расходов, относились к регионам, «нуждающимся в дополнительной поддержке». Важно подчеркнуть, что появление этих групп регионов с очевидностью означает вынужденный отход от первоначальной базовой идеи выравнивания различий в бюджетной обеспеченности на уровне страны в целом.

Оценка существовавшего во второй половине 90-х годов трансфертно-го механизма не является однозначной. С тактической точки зрения трансферты играли существенную роль во многих регионах, позволяя им как-то сводить концы с концами. Вместе с тем с точки зрения поставленных перед ним стратегических задач трансфертный механизм продемонстрировал свою беспомощность и несостоятельность:

1) в 1994–1996 гг. федеральная поддержка была направлена на выравнивание бюджетных доходов нуждающихся регионов в масштабах РФ, но

выравнивание бюджетных расходов производилось только для особо нуждающихся регионов;

2) в 1997–1998 гг. выравнивание доходов и расходов осуществлялось уже не в масштабах страны, а в ближайшей группе регионов;

3) в 1999 г. выравнивание душевых бюджетных доходов отстающих регионов производилось не к среднедушевому доходу бюджетов всех регионов, не к среднему по группе, а к максимально возможной сумме, которая позволяет не выходить за пределы объема проектируемого ФФПР. При этом в расчетах трансфертов этап выравнивания с целью покрытия текущих расходов был вообще опущен;

4) из 89 субъектов РФ число регионов, получающих трансферты, достигло к 1998 и 1999 гг. 76 (в 1994 г. нуждались в трансфертах из ФФПР только 64 субъекта РФ).

К концу 90-х годов очевидный кризис сложившегося трансфертного механизма потребовал новых подходов, создания новой концепции.

## СОДЕРЖАНИЕ СОВРЕМЕННОГО ТРАНСФЕРТНОГО МЕХАНИЗМА

**Алгоритмическая часть.** Переход к современной, существующей с 2001 г. и до настоящего времени методике осуществлялся поэтапно. Началом послужило Постановление Правительства РФ № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.» от 30 июля 1998 г. Целью распределения финансовой помощи в соответствии с методиками 2001–2004 гг. является «выравнивание доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, финансируемым из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup>. Любопытно, что в проекте методики 2005 г. использована уже другая формулировка цели, несмотря на отсутствие в этом проекте сколько-нибудь принципиальных изменений. Здесь говорится, что ФФПР «создается и распределяется с целью выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации путем повышения уровня доходов наименее обеспеченных субъектов Российской Федерации».

---

<sup>4</sup> См. методики и результаты расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001–2004 гг., опубликованные на сайте [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) Департаментом межбюджетных отношений Министерства финансов РФ.

Современный механизм распределения финансовой помощи основан на делении объема ФФПР на две части. Первая часть фонда распределяется пропорционально отклонению приведенных к сопоставимому виду уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ от среднероссийского значения данного показателя. При этом если бюджетная обеспеченность того или иного субъекта РФ больше или равна среднероссийской, он не принимает участия в дележе средств ФФПР. Вторая часть фонда распределяется таким образом, чтобы довести уровень бюджетной обеспеченности наименее обеспеченных регионов после распределения первой части трансферта до максимально возможного значения. Средства фонда делятся на эти две части в пропорции 8:2.

Эта базовая конструкция в течение рассматриваемого периода время от времени модифицировалась. Существенной новацией стало выделение особой, третьей части ФФПР, предназначенной для стабилизации объемов трансфертов. В 2003 г. 8,5% средств фонда направлялось на проведение компенсационных выплат, оставшиеся средства делились так же, как и раньше, на две части в пропорции 8:2. Компенсационные выплаты направлялись в те регионы, объем трансфертов в которые в 2003 г. был меньше, чем 1,12 объема трансфертов в 2002 г. В соответствии с методикой распределения финансовой помощи компенсационные выплаты осуществлялись в целях обеспечения темпов роста средств ФФПР в 2003 г. по сравнению с 2002 г. не менее уровня инфляции (1,12).

В 2004 г. весь объем средств фонда сразу делился на две части (в пропорции 8:2). После проведения стандартных расчетов объемы финансовой помощи регионам корректировались таким образом, чтобы отклонения в ту или иную сторону не превышали 15% от уровня предыдущего года. Таким образом, если в 2003 г. объем трансферта в регионы после проведения третьей части расчетов мог только увеличиться, то в 2004 г. после проведения третьей части расчетов, которая носит теперь название стабилизационных расчетов, трансферт в регион мог как увеличиться, так и уменьшиться. Так, уровень бюджетной обеспеченности большинства регионов Сибирского федерального округа после проведения стабилизационных расчетов, сократился. Это означает, что данным регионам в соответствии со стандартной схемой предполагалось перечислить большие объемы трансфертов.

Представляется, что такого рода «коррекция», и особенно в 2004 г., находится в вопиющем противоречии с очевидной фундаментальной задачей поощрения регионов за рост их налогового потенциала.

**За сценой расчетов.** Выше говорилось, что объем трансферта, перечисляемого в регион, зависит непосредственно от уровня (индекса) бюджетной обеспеченности (УБО)<sup>5</sup> этого региона. УБО является относительной величиной и характеризует бюджетную обеспеченность региона по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем. Величина этого индекса имеет для региона огромное практическое значение, поскольку целиком и полностью определяет масштабы трансфертов из ФФПР. Скажем, регион, где УБО больше 1, вообще не получает данный тип трансферта.

Индекс бюджетной обеспеченности региона  $i$   $УБО_i$  рассчитывается по формуле

$$УБО_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i} \cdot \frac{N_i}{a} \cdot \frac{a}{ИНП_i} \cdot \frac{ИНП_i}{ИБР_i}, \quad (1)$$

где  $ИНП_i$  – индекс налогового потенциала региона  $i$ ;  $ИБР_i$  – индекс бюджетных расходов региона  $i$ ;  $N_i$  – численность населения региона  $i$ ;  $a$  – средний по субъектам РФ уровень налоговых доходов в расчете на душу населения, прогнозируемый на соответствующий год, руб./чел.

Величину, находящуюся в числителе формулы (1), –  $ИНП_i \cdot N_i \cdot a$  называют в соответствии с методикой валовыми налоговыми ресурсами региона. Она является «основанной на объеме и структуре валового регионального продукта оценкой потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в прогнозируемом году»<sup>6</sup>.

Охарактеризуем далее показатели  $ИНП_i$  и  $ИБР_i$ . По замыслу разработчиков методики, налоговый потенциал (НП) региона представляет собой количественную оценку его налоговых возможностей, характеризует объем налоговых поступлений, который может быть получен на этой территории исходя исключительно из его экономической базы. Основная идея, лежащая в основе определения НП, состоит в том, чтобы расчет поступающих с территории налогов (точнее, максимума этих налогов) опирался на объективный фундамент, не был зависим от налоговой дисциплины, налоговых усилий властей и т.д.

<sup>5</sup> В методике 2001 г. данный показатель носил название «реальная бюджетная обеспеченность», в методиках 2002–2004 гг. – «базовый уровень бюджетной обеспеченности». В действительности речь идет о потенциальной бюджетной обеспеченности за счет налогового потенциала без учета трансфертов из ФФПР. Об этом подробнее ниже.

<sup>6</sup> См. методики и результаты расчетов распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2001–2004 гг., опубликованные на сайте [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru).



В качестве базы для расчета НП используются данные об объеме региональной добавленной стоимости. Чтобы элиминировать влияние случайных факторов, объем региональной добавленной стоимости усредняется за ряд лет с равными весами. До 2002 г. НП рассчитывался на основе добавленной стоимости за два года, а после 2002 г. – за три. Например, при расчете НП в 2002 г. использовались данные о добавленной стоимости за 1998 и 1999 гг., в 2003 г. – за 1998, 1999 и 2000 гг.

Величина НП ставится в зависимость не только от объема добавленной стоимости, но и от ее отраслевой структуры<sup>7</sup>. Это связано с тем очевидным обстоятельством, что тот или иной компонент добавленной стоимости в структуре отраслей экономики (или подотраслей промышленности) имеет разную «налоговую силу (эффективность)», или «налоговую нагрузку», по терминологии методики. По существу, речь идет о том, что объемы налогов, порождаемые одной единицей добавленной стоимости, скажем, промышленного происхождения и на транспорте не равны. Если принять уровень налоговой нагрузки в 2003 г. в среднем по экономике РФ равным 1, то, например, в промышленности он составляет 1,3281, на транспорте – 0,9933. Одновременно если принять уровень налоговой нагрузки в среднем по промышленности равным 1, то, скажем, в электроэнергетике он составляет 0,6987, в топливной промышленности – 1,8930.

Для оценки отраслевой структуры добавленной стоимости при расчете НП введен так называемый поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики данного субъекта РФ. Его можно интерпретировать как объем налоговых ресурсов, который может быть обеспечен единицей продукции данного региона с учетом структуры его экономики по отношению к среднему по Российской Федерации уровню. В среднем по РФ данный коэффициент принимается равным 1. Например, отраслевой коэффициент Томской области в 2004 г. равнялся 1,134, а Алтайского края – 0,857.

Из теоретических соображений ясно, что поправочный коэффициент в каждом субъекте РФ, характеризующий структуру его экономики, является достаточно консервативным, мало или плавно (эволюционно) меняющимся во времени параметром. Во всяком случае, его изменение не должно носить хаотического характера. Между тем в некоторых случаях картина изменения коэффициента оказывается весьма причудливой.

---

<sup>7</sup> Из расчетов исключается добавленная стоимость сельского хозяйства и страхования, а также добавленная стоимость отраслей экономики по ЗАТО и г. Сочи.

Поскольку значение поправочного коэффициента играет большую роль при определении масштабов трансфертов, необходим жесткий контроль за его достоверностью. Впрочем, это замечание справедливо для всех параметров трансфертного алгоритма.

Для расчета величины трансфертов используется не сам по себе НП, а так называемый индекс налогового потенциала (ИНП), который рассчитывается на душу населения и по отношению к среднему значению в РФ, принимаемому равным 1.

Исчисление индекса бюджетных расходов (ИБР) связано с тем обстоятельством, что цены бюджетных услуг в регионах по многим причинам существенно различаются. Это приводит к необходимости разрабатывать специальный инструмент, представляющий собой, по существу, региональный индекс цен бюджетных услуг, позволяющий приводить к единому знаменателю бюджетные средства и тем самым иметь адекватное представление о действительных масштабах бюджетных услуг в регионах.

ИБР региона показывает, насколько больше (меньше) затрачено бюджетных средств в расчете на душу населения в данном регионе по сравнению со среднероссийским уровнем на один и тот же объем бюджетных услуг. Это означает следующее: если в 2003 г., например, в Эвенкийском автономном округе ИБР составлял 5,5478, а в Алтайском крае – 1,0221, то для обеспечения одного и того же объема бюджетных услуг бюджет Эвенкийского АО должен был быть в 5,428 раза ( $5,5478/1,0221$ ) больше бюджета Алтайского края.

ИБР рассчитывается как отношение условно-нормативных расходов<sup>8</sup> региона (с учетом регионального коэффициента удорожания условной единицы бюджетных услуг) на душу населения к соответствующим среднедушевым расходам в целом по РФ. Суммарные бюджетные расходы субъекта РФ формируются очень детально с учетом строго определенного перечня бюджетных услуг (отраслей), общероссийских нормативов и районных коэффициентов, оплаты этих услуг, а также льгот различным категориям граждан. Кроме того, вводятся многочисленные параметры и поправочные коэффициенты, суть которых заключается в том, чтобы уточнять расчетные расходы для каждого конкретного региона<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Включаются расходы на ЖКХ, дошкольное воспитание, начальное и среднее образование, здравоохранение, физическую культуру и спорт, социальное обеспечение и социальную защиту, культуру и искусство, транспорт, правоохранительную деятельность, управление, реализацию закона «О ветеранах».

<sup>9</sup> В частности, в методике используются поправочные коэффициенты штатной численности милиции общественной безопасности, на дисперсность расселения.

По большинству субъектов РФ значение ИБР практически не меняется или меняется эволюционно в одном и том же направлении, что соответствует духу методики. Однако в отдельных случаях наблюдаются заметные колебания численного значения ИБР.

**Отличие современного трансфертного механизма от предыдущего.** Новый механизм финансовой поддержки регионов, сохраняя в целом известную идеологическую преемственность, характеризуется определенными новациями.

✓ В основе предыдущей схемы финансовой поддержки лежало базовое представление о потребности региона в этой поддержке. В результате объем ФФП становился зависимым от совокупной потребности регионов и в этом смысле неопределенным. В новой схеме объем ФФП задается заранее, является априорной величиной. Тем самым масштабы финансовой помощи регионам зависят в конечном счете от возможностей государственного бюджета.

✓ Распределение ФФП (точнее, большей его части) осуществляется пропорционально отклонению удельных налоговых возможностей региона от среднероссийского уровня. Новацией является также то, что оставшая (сравнительно малая) часть ФФП распределяется по особой процедуре, являясь, по существу, страховым фондом для регионов, находящихся в худших условиях.

✓ В предыдущей схеме потребность региона в финансовой поддержке зависела от фактических значений его бюджетных доходов и расходов. В новой схеме она зависит от налоговых возможностей, или налогового потенциала с учетом индекса бюджетных расходов.

#### **СИСТЕМНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ТРАНСФЕРТНОГО МЕХАНИЗМА**

**Бюджетная обеспеченность российских регионов.** По этому показателю наблюдается глубокая дифференциация, у подавляющего большинства регионов он ниже среднего по России (рис. 1). У 33 регионов данный показатель в 2004 г. составил менее 0,5 от среднероссийского уровня, у 56 регионов – менее 0,75. Одновременно у пяти субъектов РФ он был заметно больше среднего: у Республики Татарстан – 1,8, у г. Москвы – 2,5, у Ямало-Ненецкого АО – 2,6, у Ненецкого АО – 3,1, у Ханты-Мансийского АО – 6,9. В целом у 18 субъектов РФ бюджетная обеспеченность

---

Указывается, что «отрицательные значения коэффициента транспортной освоенности территории принимаются равными 0».

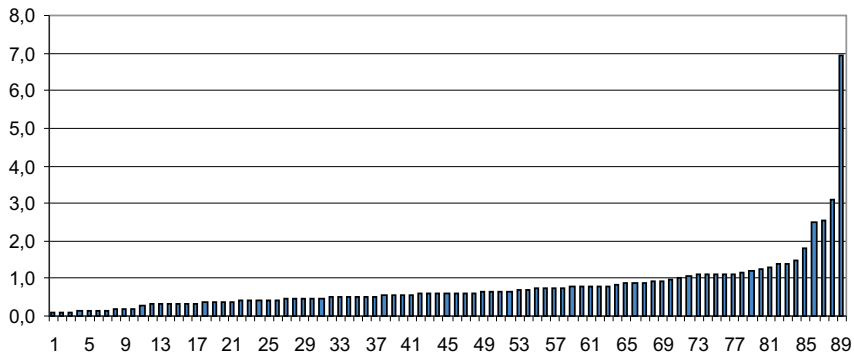


Рис. 1. Распределение (гистограмма) субъектов РФ в соответствии с бюджетной обеспеченностью в 2004 г.

Таблица 1

**Бюджетная обеспеченность субъектов РФ\* в 2001–2004 гг.**

Показатель	2001	2002	2003	2004
Число регионов с бюджетной обеспеченностью не более:				
0,25 от средней по РФ	10	11	9	10
0,5 "	25	31	33	33
1,0 "	69	70	69	71
Средняя бюджетная обеспеченность регионов-аутсайдеров**	0,649	0,647	0,615	0,614

\* Без Чеченской Республики.

\*\* Рассчитывается по формуле  $УБО_{гр} = \frac{ИНП_i N_i / N_{гр}}{ИБР_i N_i N_{гр}}$  по всем  $i$  из множества регионов-аутсайдеров. Здесь  $УБО_{гр}$  – средний уровень бюджетной обеспеченности группы регионов-аутсайдеров;  $N_{гр}$  – численность населения этой группы регионов.

более высокая, чем в среднем по стране, у остальных 71 (аутсайдеров) – более низкая.

Насколько устойчивы приведенные здесь величины, меняется ли характер распределения бюджетной обеспеченности во времени? Ответить на этот вопрос вполне позволяют данные табл. 1. Общее число регионов-аутсайдеров, как и число регионов с критически низким уровнем бюджетной обеспеченности, составляющим не более 0,25 от среднероссийского, остается в последние годы практически неизменным. Одновременно растет число регионов с обеспеченностью до 0,5 по отношению к среднероссийскому уровню. В результате сокращается и средняя обеспеченность регионов-аутсайдеров. Отсюда можно сделать предварительный вывод о том, что если и происходят в последние годы изменения в характере бюджетной обеспеченности регионов, то не в сторону ее сбалансированности.

**Подходы к оценке итоговой бюджетной обеспеченности.** Для сопоставления бюджетной обеспеченности регионов после распределения средств ФФПР со средним по стране уровнем рассчитывают итоговый уровень бюджетной обеспеченности регионов, или, по-другому, уровень бюджетной обеспеченности после распределения трансфертов. Возможны два подхода к определению этого показателя.

В соответствии с первым подходом, используемым в официальных расчетах, итоговый уровень бюджетной обеспеченности региона  $i$   $УБО_i^{итог}$  определяется по формуле

$$УБО_i^{итог} = \frac{ИНП_i N_i a T_i}{ИБР_i N_i a}, \quad (2)$$

где  $T_i$  – объем трансферта региону  $i$ .

В соответствии со вторым подходом этот показатель определяется по формуле

$$УБО_i^{итог} = \frac{ИНП_i N_i a T_i}{ИБР_i N_i (a \PhiФПР / N_{РФ})}, \quad (3)$$

где  $\PhiФПР$  – общий объем средств фонда финансовой поддержки регионов;  $N_{РФ}$  – численность населения Российской Федерации.

В официальных расчетах итоговой бюджетной обеспеченности регионов при оценке среднего по стране уровня доходов не учитываются посту-

пившие трансферты из ФФПР. Тем самым искомая оценка соотносится со старой средней по стране величиной бюджетной обеспеченности и необоснованно завышается. При расчете итогового уровня бюджетной обеспеченности по формуле (3) бюджетная обеспеченность региона соотносится с новой среднероссийской величиной, которую составляют налоговые доходы плюс поступившие трансферты. На наш взгляд, при определении итогового уровня бюджетной обеспеченности корректнее использовать формулу (3).

**Оценка региональной сбалансированности.** Оценим последствия реализации трансфертного механизма с точки зрения выравнивания бюджетной обеспеченности (табл. 2). Видно, что дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности год от года увеличивает-ся. Причем усиливаются различия как до, так и после распределения трансфертов. Новым и принципиально важным моментом является то, что сбалансированность после распределения трансфертов в 2004 г. практически сравнялась с соответствующим показателем до распределения трансфертов в 2001 г. Иначе говоря, при том что на политику выравнивания за четыре года было затрачено 600 млрд руб., все вернулось на круги своя<sup>10</sup>.

Таблица 2

**Сбалансированность бюджетной обеспеченности (коэффициент вариации\*) субъектов РФ в 2001–2004 гг., %**

Коэффициент вариации	2001	2002	2003	2004**
До распределения трансфертов	71,1	72,0	77,9	86,0
После распределения трансфертов	53,1	51,4	59,6	69,5

\* Коэффициент вариации уровня бюджетной обеспеченности рассчитывается по формуле  $K = ((UBO_i - UBO_{cp})^2) / N_i / UBO_{cp}$ , где  $UBO_{cp}$  – средний по России уровень бюджетной обеспеченности (равен 1).

\*\* С учетом Чеченской Республики.

<sup>10</sup> Прогноз такого развития событий был дан в 2003 г. одним из авторов настоящей статьи [4].

### ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИКИ ВЫРАВНИВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

На рисунке 2 приведен график бюджетной обеспеченности регионов Сибирского федерального округа по отношению к соответствующему показателю по РФ, равному 1. Видно, что в тенденции бюджетная обеспеченность регионов СФО (как базовая, так и с учетом распределения трансфертов) по отношению к среднероссийскому значению показателя ухудшается. Уровень бюджетной обеспеченности после распределения трансфертов в 2004 г. практически достиг величины соответствующего показателя до распределения трансфертов в 2001 г.

Таким образом, несмотря на мощные финансовые потоки из ФФПР, относительное положение сибирских регионов не улучшилось. Отставание уровня бюджетной обеспеченности за счет собственного налогового потенциала в 2001 г. составляло 26,6% от среднероссийского уровня, а в 2004 г., уже после распределения трансфертов – 25,6%.

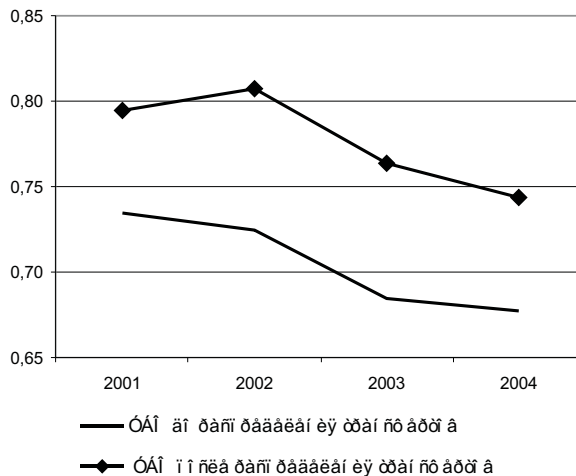


Рис. 2. Бюджетная обеспеченность регионов Сибирского федерального округа

Дифференциация регионов СФО по показателю бюджетной обеспеченности отражена в табл. 3. После распределения трансфертов сбалансированность резко улучшается. Это связано с тем, что трансферты из ФФПР в регионы округа составляют примерно 22% (в целом по России – 16%). Тем не менее в динамике вариация итогового показателя бюджетной обеспеченности увеличивается.

Таблица 3

**Сбалансированность бюджетной обеспеченности (коэффициент вариации) регионов Сибирского федерального округа в 2001–2004 гг., %**

Коэффициент вариации	2001	2002	2003	2004
До распределения трансфертов	54,4	58,5	56,7	57,2
После распределения трансфертов	12,0	13,1	15,9	19,2

Важной особенностью сибирских регионов является определенная стабилизация меры разброса искомых показателей, не связанных с ФФПР. Комплексная характеристика бюджетной обеспеченности по отдельным сибирским регионам в 2004 г. представлена в табл. 4. *До проведения стабилизирующих расчетов* максимальные объемы трансфертов поступают в наименее обеспеченные регионы и постепенно сокращаются на пути к более обеспеченным бюджетными средствами регионам. В результате у первых 10 регионов наблюдается абсолютное выравнивание бюджетной обеспеченности на уровне 0,608. Ранги регионов в колонках 2 и 5 сохраняются. *После проведения стабилизирующих расчетов* уровень бюджетной обеспеченности большинства регионов сократился. Ранги регионов в колонке 5 изменились по сравнению с колонкой 2. Коэффициент вариации уровня бюджетной обеспеченности регионов увеличился.

Таким образом, стабилизирующие расчеты, обеспечивая стабильность распределения финансовой помощи для каждого региона по годам, могут вести к усилению региональной дифференциации<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Необходимо отметить, что в проекте Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на 2005 г. помимо того, что были внесены прочие изменения, разработчики отказались от проведения стабилизирующих расчетов.



Таблица 4

## Бюджетная обеспеченность регионов Сибирского федерального округа в 2004 г.\*

Регион	1	2	До проведения стабилизирующих расчетов		4	Уровень бюджет. обеспеченности с учетом трансфертов после проведения стабилизир. расчетов	
			Валовые налоговые ресурсы на 1 чел. с учетом ИБР, руб.	Уровень бюджет. обеспеченности до распределения трансфертов		Величина трансферта на 1 чел. с учетом ИБР, руб.	Уровень бюджет. обеспеченности с учетом трансфертов
А							
Усть-Орлынский Бурятский АО	1126	0,099	6524	7650	0,608	0,551	
Республика Тыва	1288	0,113	6362	7650	0,608	0,550	
Агинский-Бурятский АО	1328	0,117	6322	7650	0,608	0,609	
Республика Алтай	1400	0,123	6250	7650	0,608	0,556	
Эвенкийский АО	1599	0,141	6051	7650	0,608	0,596	
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	1891	0,166	5759	7650	0,608	0,605	
Алтайский край	4151	0,365	3499	7650	0,608	0,608	
Республика Бурятия	4300	0,378	3350	7650	0,608	0,632	
Читинская обл.	5519	0,486	2131	7650	0,608	0,680	
Омская обл.	5895	0,519	1761	7656	0,608	0,583	
Новосибирская обл.	6986	0,615	1410	8396	0,667	0,662	
Республика Хакасия	7332	0,645	1298	8630	0,685	0,677	

Кемеровская обл.	8752	0,770	841	9593	0,762	0,741
Томская обл.	8950	0,788	777	9727	0,773	0,773
Иркутская обл.	9324	0,821	657	9981	0,793	0,769
Красноярский край	13718	1,207	0	13718	1,090	1,090
<b>СФО</b>	<b>7699</b>	<b>0,678</b>	<b>1739</b>	<b>9438</b>	<b>0,750</b>	<b>0,744</b>
Коэффициент вариации по регионам СФО, %		57,2			19,2	20,2

\* Регионы расположены в порядке возрастания уровня бюджетной обеспеченности до распределения трансфертов.

Таблица 5  
Характеристики бюджетной обеспеченности федеральных округов

Федеральный округ	УБО (до распределения трансфертов)		(2-1), п.п.	Объем трансферта, руб./чел.		(5/4)	УБО <sup>итог</sup> (после распределения трансфертов)	
	Факт.	Экспер.		Факт.	Экспер.		Факт.	Экспер.
A	1	2	3	4	5	6	7	8
Центральный	1,193	1,184	-0,9	679,5	697,5	1,027	1,144	1,138
Северо-Западный	1,053	1,046	-0,7	502,3	516,7	1,029	0,989	0,983
Южный	0,503	0,499	-0,4	2182,2	2216,1	1,016	0,662	0,662
Приволжский	1,048	1,041	-0,7	581,5	596,9	1,026	1,0	0,994
Уральский	2,379	2,360	-1,9	332,4	353,2	1,063	2,170	2,154
<b>Сибирский</b>	<b>0,678</b>	<b>0,716</b>	<b>+3,8</b>	<b>2129,6</b>	<b>1970,3</b>	<b>0,925</b>	<b>0,750</b>	<b>0,774</b>
Дальневосточный	0,535	0,531	-0,4	4611,1	4728,8	1,026	0,638	0,638
РФ	1	1	-	1227,1	1227,1	1	1	1

### **ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА НА ОБЪЕМ ТРАНСФЕРТА**

Предположим, что добавленная стоимость в сибирских регионах в 2001 г. больше фактической. Вводится специальная переменная, которая представляет собой разницу между гипотетической и фактической величиной добавленной стоимости и исчисляется в процентах от фактической. Прочие условия не меняются. Целью экспериментальных расчетов является оценка количественной зависимости между этой разницей и сокращением трансфертов, направленных в упомянутые регионы в 2004 г.

**Последствия для округов.** Представим вначале для определенности, что изменение добавленной стоимости составило 20%. Рост «сибирских компонент» вектора ИНП в связи с увеличением добавленной стоимости в соответствии с алгоритмом естественным образом привел к изменению структуры вектора УБО: относительная бюджетная обеспеченность Сибирского федерального округа в условиях эксперимента увеличилась по сравнению с фактической, остальных шести округов – уменьшилась. При этом в большей степени данное изменение коснулось округов, где фактическая бюджетная обеспеченность наивысшая. Например, УБО лидера – Уральского федерального округа уменьшился с 2,379 до 2,360, т.е. на 1,9 процентных пункта (колонка 3 табл. 5). Иначе говоря, представление о налоговых возможностях и бюджетной обеспеченности округов изменилось со всеми вытекающими отсюда последствиями для объемов трансфертов.

Решая проблему наращивания объема своей добавленной стоимости, регион (в нашем случае – Сибирский федеральный округ в 2001 г.) оценивает обусловленные этим издержки и многочисленные следствия. В описываемом эксперименте рассматриваются последствия, связанные исключительно с изменением масштабов трансфертов из ФФПР, направляемых в данный и другие регионы в первом году, когда эти последствия проявятся (2004 г.). Важно подчеркнуть, что «трансфертные последствия» роста добавленной стоимости в регионе автоматически с лагом в три года сопровождаются соответствующими решениями, отражаются в доходных статьях регионального бюджета. То есть решение о наращивании регионального продукта приводит к действительному перераспределению трансфертов, изменению их территориальной структуры.

Как это обусловлено самим трансфертным алгоритмом, объемы федеральной помощи Сибирскому федеральному округу в 2004 г. сократились, а всем остальным – увеличились, и это первое и самое очевидное последствие принятого три года тому назад решения о наращивании продукта. При росте добавленной стоимости в СФО на 20% объем трансфертов сократится на 7,5% (колонка 6). Иначе говоря, все округа с точки зрения привлекаемых ресурсов из ФФП заинтересованы в росте налогового потенциала СФО, кроме него самого. При этом чем больше этот рост, тем большая часть средств ФФП будет перераспределена из СФО во все остальные округа. Несколько неожиданным оказалось то, что «сэкономленные на Сибири» деньги перераспределяются так, что, вообще говоря, в большей степени выигрывают регионы, находящиеся отнюдь не в бедственном положении. Например, трансферты, направляемые в Уральский федеральный округ (УБО больше 2,0), увеличились на 6,3%, в Центральный, Северо-Западный и Приволжский (УБО больше 1,0) – на 2,6–2,9%. Одновременно в Южном федеральном округе (УБО равняется 0,5) трансферты увеличились только на 1,6%.

Данные о совокупной бюджетной обеспеченности округов после распределения трансфертов представлены в колонках 7 и 8 табл. 5. Из этих данных следует, что ни в одном из округов, кроме СФО, значение УБО<sup>итог</sup> в экспериментальном варианте не превосходит соответствующего показателя «по факту». Это означает, в свою очередь, что, несмотря на межокружное перераспределение ресурсов ФФП, «справедливость восстановлена», прирост налогового потенциала СФО перекрыл отток трансфертов. Правда, издержки, связанные с ростом налогового потенциала Сибири, никак здесь не обсуждаются.

Последствия роста добавленной стоимости применительно к субъектам РФ показаны на рис. 3. На оси абсцисс расположены регионы от 1 до 53 в порядке возрастания уровня бюджетной обеспеченности (базового). Регион с номером 53 – это последний в ранжированном ряду, его бюджетная обеспеченность меньше единицы. Множество регионов от 1 до 53 не включает в себя субъекты РФ, входящие в Сибирский федеральный округ. Иначе говоря, на графике в определенном порядке представлены все регионы, выигравшие от перераспределения «сибирской квоты» трансфертов. На оси ординат отмечены отклонения (в процентах) расчетных значений трансфертов от фактических (в связи с ростом добавленной стоимости в регионах СФО), или, иначе, мера этого выигрыша. На рисунке изображены три кривые, каждая из которых иллюстрирует зависимость между

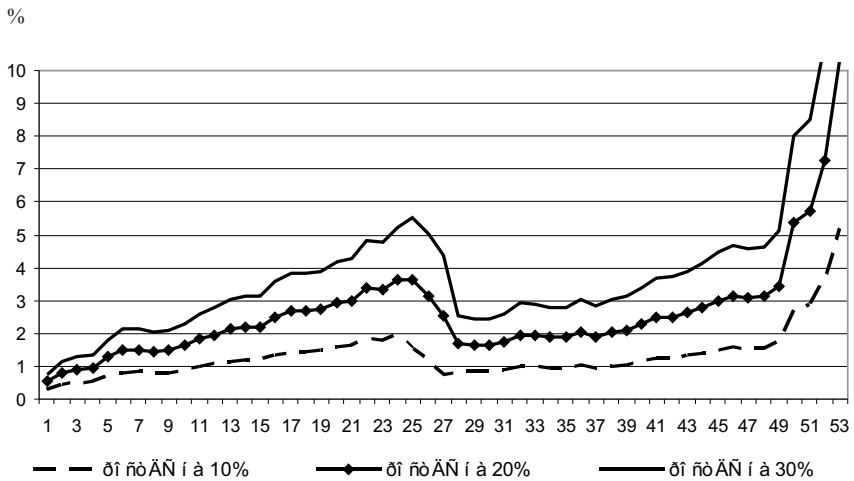


Рис. 3. Зависимость между добавленной стоимостью (ДС) и трансфертами. Пояснения см. в тексте.

приростом добавленной стоимости на определенное число процентов и увеличением объемов трансфертов. Поведение всех кривых однотипно. До точек перегиба (регионы с номерами 1–23) расположены самые обездоленные регионы, получающие как первую, так и вторую часть трансферта. Здесь отчетливо видно, что чем больше уровень бюджетной обеспеченности региона, тем больше прирост трансферта в этот регион. Та же самая закономерность просматривается для относительно более обеспеченных регионов с номерами 29 и выше, получающих только первую часть трансферта. В пограничной зоне (регионы с номерами 24–28) в связи с ростом добавленной стоимости происходят структурные изменения, связанные с тем, что одни территории начинают получать вторую часть трансферта<sup>12</sup>, другие, имея низкий уровень бюджетной обеспеченности, тем не менее, не попадают в число регионов – получателей второй части трансферта.

Как видим, противоречия, заложенные в трансфертном механизме, имеют достаточно сложную природу. Во-первых, автоматическое перерас-

<sup>12</sup> Например, при росте добавленной стоимости в регионах СФО на 10% вторую часть трансферта начинают получать Ставропольский край и Республика Саха (Якутия).

пределение трансфертов в связи с принятием решения о наращивании регионального налогового потенциала и реализацией этого решения может быть интерпретировано как неадекватная реакция федерального центра. Во-вторых, принципы распределения и перераспределения трансфертов существенно различные: при распределении преимущество получают регионы с низким значением УБО, при перераспределении – с высоким.

Итак, с использованием гипотетических предположений продемонстрировано, что существующий трансфертный механизм таков, что регионы не получают поощрения за рост их ВРП. Это можно подтвердить реальным примером. В соответствии с расчетами объема трансферта на 2002 г., представленными на сайте Минфина России, в двух автономных округах – Усть-Ордынском Бурятском и Корякском индекс налогового потенциала был рассчитан на основе добавленной стоимости только за 1999 г., а не за два года (1998–1999 гг.), как того требовала официальная методика. Тем самым в этих регионах значения ИНП были занижены. В результате объем трансфертов оказался в Корякском АО больше на 25%, в Усть-Ордынском Бурятском АО – на 4%, а во всех остальных – меньше.

**Подходы к совершенствованию трансфертного механизма.** Данные мониторинга региональной бюджетной обеспеченности порождают ощущение необратимости тенденций, связанных с углублением региональных диспропорций, и невозможности их ослабления на основе сложившихся подходов. Попытки приблизить к среднероссийскому уровню показатели бюджетной обеспеченности субъектов РФ при существующей их контрастности с помощью «лобового решения» представляются не просто иллюзорными. Определенное насилие над законами приводит, мягко говоря, к неэффективному расходованию ресурсов, не приближает, а отдаляет решение действительных проблем, отвлекает внимание от разработки конструктивных и рациональных методов их решения. По нашему мнению, назрела потребность в коренном изменении постулатов регионального выравнивания. Ставится под сомнение сама идея о необходимости и целесообразности выравнивания бюджетной обеспеченности 89 субъектов РФ в масштабе страны при сложившейся глубокой ее региональной дифференциации и реальных возможностях федерального бюджета.

Принципиальное отличие предлагаемого подхода к региональному выравниванию от официального состоит в следующем:

- выравнивание осуществляется только как долговременная тенденция, основным приоритетом становится ориентация на развитие

и сбалансированность бюджетной обеспеченности регионов в долгосрочной перспективе;

- в трансфертном механизме должны присутствовать элементы обратной связи, стимулирующие компоненты, так чтобы определенное право на федеральную поддержку приобретали регионы, в которых эффективность экономического развития, определенным образом рассчитанная, выше, чем в других регионах;
- процедура выравнивания должна быть трансформирована на базе последовательного распределения ресурсов от федерального центра к муниципальным образованиям с выделением на каждом уровне иерархии групп регионов с относительно сходными условиями развития;
- роль федерального центра должна заключаться в распределении трансфертов на первых порах федеральным округам и контроле за обеспечением необходимого межокружного баланса.

\* \* \*

Концепция современного трансфертного механизма основана на необходимости текущего регионального выравнивания бюджетной обеспеченности путем предоставления преимуществ отстающим регионам. Регионы-лидеры в распределении ФФПР участия не принимают.

Между тем в соответствии с теорией правила предоставления федеральной поддержки регионам объективно и независимо от того, что думают по этому поводу сами их разработчики, во-первых, формируют положительные либо отрицательные стимулы для региональных властей, касающиеся развития экономического и налогового потенциала; во-вторых, играют заметную роль в создании условий для регионального выравнивания или региональной асимметрии. Не случайно задача, которую должен был решить трансфертный механизм, не только до сих пор не решена, но ее решение отдалается. Акцент в государственной региональной политике на текущем бюджетном выравнивании неизбежно приводит к усилению дифференциации в перспективе и является в этом смысле тупиковым путем.

Одновременно цена перехода от существующего официального подхода, являющегося по своей сути социальным, к подходу экономическому, при котором основным приоритетом выступает экономический рост и федеральный бюджет оказывает поддержку в первую очередь регионам, обеспечивающим эффективное развитие, наиболее высокий рост налогового потенциала, чрезвычайно высока, если принять во внимание число регио-

нов – реципиентов федеральной помощи в РФ. Оба этих подхода с очевидностью являются крайними. Действительно рациональной может быть признана стратегия, совмещающая их в себе (являющаяся их комбинацией). Разработка идеологии, принципов и алгоритмов формирования такой рациональной стратегии является предметом уже другой работы.

Государством наконец осознана «малоэффективность» существующих методов регионального выравнивания. В обсуждавшемся 22 декабря 2004 г. Правительством РФ проекте программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) заявлено: «Необходимо перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста» [5].

### Литература

1. **Отчет** о выполнении поручений Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации по п. 3 протокола № 12 от 27.07.2000, Москва, август 2000 г.: Выписка из протокола заседания Рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации от 27 июля 2000 г. См. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (2000 г.).
2. **Доклад** министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина «Об итогах исполнения федерального бюджета за 2000 г. и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2001 г. и на среднесрочную перспективу» на расширенной коллегии министерства 16 апреля 2001 г. См.: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (2001 г.).
3. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997.
4. **Лавровский Б.** Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2003. – № 4.
5. <http://government.gov.ru/data/structdoc> (22 декабря 2004 г.).

© Лавровский Б.Л., Постникова Е.А., Губарева Е.Ю., 2005