

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>  
2019, №4 [http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE\\_QUALITY\\_4\\_2019.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_4_2019.pdf)

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Кириянен А.П. Выравнивание бюджетной обеспеченности, как институт государственного регулирования регионального развития // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №4. С. 67-81. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/419004.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**УДК 336.143**

**Выравнивание бюджетной обеспеченности как институт государственного регулирования регионального развития**

*Кириянен Александра Павловна,  
аспирант, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Федеральный исследовательский центр  
«Карельский научный центр Российской академии наук»,  
185910, г. Петрозаводск, ул. Пушкинская, д.11,  
[alexkirjanen@gmail.com](mailto:alexkirjanen@gmail.com)*

**Аннотация.** Государственная политика регионального развития направлена на обеспечение равных возможностей для получения населением государственных (муниципальных) услуг на всей территории страны вне зависимости от расположения субъекта, наличия (отсутствия) конкурентных преимуществ. Базисом эффективности региональной политики выступает, в первую очередь, обеспечение принятых в установленном порядке расходных обязательств источниками финансового обеспечения. Работа регионов по инвентаризации внутренних источников, поиску внутренних резервов развития, повышению доходного потенциала и оптимизации бюджетных расходов сопровождается поддержкой федерального центра, включая компенсацию недополученных доходов. Решить задачу достаточности и обоснованности региональных источников призвана оценка бюджетной обеспеченности, в том числе определение её минимально необходимого уровня. Такая оценка ежегодно проводится Министерством финансов Российской Федерации по установленной методике. В статье проведен анализ основанных подходов к перераспределению бюджетных средств, механизма предоставления нецелевых трансфертов и принимаемых регионами обязательств. Также в статье поднимаются вопросы противоречивости отдельных подходов. На основании полученных выводов автором сформулированы ключевые направления совершенствования межбюджетных отношений в части предоставления нецелевой финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета. Работа подготовлена в рамках госзадания КарНЦ РАН по теме «Институты и социальное неравенство в условиях глобальных вызовов и региональных ограничений».

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения; бюджетная обеспеченность; модельный бюджет.

Региональное неравенство в социально-экономическом развитии связано как с объективными факторами, такими как природно-климатические, демографические, исторические, так и с политическими факторами. При этом «изменения конкурентных преимуществ регионов влияют на динамику пространственного неравенства» [1; с. 11]. Исходя из наличия тех или иных преимуществ все регионы России можно условно разделить на несколько групп: агломерации с развитой сферой услуг, инфраструктурой, высоким уровнем человеческого капитала; регионы с развитым промышленным производством; регионы, в которых благоприятные условия для ведения экономической деятельности, выгодное географическое положение, развитая инфраструктура; регионы, специализирующиеся на добыче, переработке и экспорте сырья, а также продукции с низкой добавленной стоимостью (эти группы регионов можно отнести к регионам опережающего развития), а также периферийные регионы, удалённые от крупных агломераций [2].

Высокое социально-экономическое неравенство означает наличие депрессивных территорий, которые характеризуются определенным набором деструктивных процессов: деформация социально-демографической структуры, ухудшение качества жизни в целом, снижение уровня доходов, сокращение перечня мест приложения труда, рост безработицы, миграционный отток наиболее активного населения. Дефицит финансового обеспечения таких территорий является важнейшим фактором ограничения возможностей развития государственных институтов регионального и муниципального управления. Иными словами, регион становится экономически непривлекательным для ведения инвестиционной деятельности [3].

Международный опыт свидетельствует о существовании различных подходов к решению вопроса о допустимых масштабах неравенства. Приоритетом может стать как обеспечение сопоставимых условий жизни на всей территории страны, предоставление минимальных социальных гарантий, так и другие

принципы. Противники государственной выравнивающей политики полагают, что политика сокращения диспропорций противоречит принципу достижения максимально высоких темпов экономического роста в стране в целом. Сторонники выравнивающей политики полагают, что поддержка депрессивных регионов связана с реализацией социальных гарантий населению, обеспечением равного доступа к государственным (муниципальным) услугам.

Одной из целей государственной политики регионального развития, определённой Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, является обеспечение равных возможностей для реализации экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны. Достижение указанной цели возможно при организации эффективной системы государственного управления экономическими ресурсами, в том числе их распределения и перераспределения, при формировании и поддержании функционирования в пределах установленных полномочий институциональной среды, направленной на повышение эффективности деятельности экономических субъектов (макроэкономической эффективности). Критерием качества государственной политики выступает не только «равенство возможностей», но и выполнение установленных, как на федеральном, так и на региональном уровне, целевых ориентиров. Так, национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а конкретные пути их достижения установлены национальными проектами и региональными составляющими национальных проектов.

В то же время, субъекты Российской Федерации с недостаточным уровнем социально-экономического развития при недостаточности собственных источников доходов бюджета, обусловленной объективными природно-географическими факторами, должны предоставлять равный с другими регионами уровень и качество государственных услуг, обеспечивать безусловное

выполнение целевых показателей социально-экономического развития. Поэтому решение стратегических задач в условиях неравенства регионов возможно только при обеспечении публично-правовых образований достаточными финансовыми ресурсами.

Таким образом, помимо ключевых показателей, измеряющих неравенство: коэффициента фондов, коэффициента вариации, индекса Джини, необходима оценка равномерности распределения регионов по бюджетной обеспеченности, рассчитываемой как отношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов. По своей сути бюджетная обеспеченность определяет жизнеобеспечение и устойчивое развитие региона [4]. Данные о дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности в 2019 году представлены в таблице 1. Ключевым инструментом сокращения дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности является совершенствование механизмов межбюджетного выравнивания. При этом возникает вопрос определения критериев измерения справедливого объема получаемой регионом из федерального центра нецелевой финансовой помощи (т.е. вопрос справедливости как экономической категории) [5].

Таблица 1

Дифференциация субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной  
обеспеченности

Субъекты Российской Федерации	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности (после 1-го этапа)	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности после выравнивания на 2019 год
<b>Коэффициенты дифференциации бюджетной обеспеченности</b>			
соотношение средней бюджетной обеспеченности 9-ти наиболее и наименее обеспеченных регионов	5,6	3,0	2,8
соотношение средней бюджетной обеспеченности первой группы регионов с наибольшей бюджетной обеспеченностью (34) и второй группы регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью (51)	2,1	1,7	1,6
<b>Регионы с наибольшей бюджетной обеспеченностью</b>			
город Москва	2,719	2,720	2,720
Ямало-Ненецкий автономный округ	2,293	2,293	2,293
Сахалинская область	2,006	2,006	2,006
Тюменская область	1,953	1,954	1,954
город Санкт-Петербург	1,886	1,886	1,886
Ханты-Мансийский автономный округ	1,611	1,610	1,610
Ленинградская область	1,380	1,381	1,381
Московская область	1,239	1,239	1,239
Республика Татарстан	1,216	1,216	1,216
<b>Регионы с наименьшей бюджетной обеспеченностью</b>			
Камчатский край	0,305	0,603	0,662
Ставропольский край	0,515	0,631	0,660
Республика Дагестан	0,251	0,596	0,655
Республика Тыва	0,193	0,588	0,651
Республика Ингушетия	0,237	0,594	0,646
Чеченская Республика	0,251	0,596	0,646
Кабардино-Балкарская Республика	0,354	0,610	0,639
Республика Крым	0,416	0,618	0,622
Чукотский автономный округ	0,370	0,612	0,611

Составлено (разработано) автором

Эффективность межбюджетных трансфертов обеспечивается за счет совершенствования методологии их расчета и распределения [6]. За последнее десятилетие механизмы и методики предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета претерпели значительные изменения, однако, нельзя утверждать, что критерии объективности и экономической эффективности выполняются в полной мере. Совершенствование межбюджетных отношений – приоритетная задача Правительства Российской Федерации, решаемая совместно с регионами в рамках рабочих групп и иных создаваемых совещательных органов. В настоящей работе осуществлена попытка обозначить и обосновать наличие противоречивости в применяемых подходах.

«Институциональные факторы, наряду с природными и геополитическими, ведут к дифференциации российских регионов по экономическому развитию.» [7, с. 6] Одним из необходимых условий бюджетного федерализма является применение механизма межбюджетных трансфертов, осуществляемое по четким правилам, в целях сглаживания дисбалансов бюджетов [8]. Нивелировать разрыв между необходимостью выполнения принятых расходных обязательств и имеющимися у регионов ресурсами призвано бюджетное регулирование путём горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания.

При бюджетном федерализме вертикальное выравнивание предполагает чёткое распределение полномочий между уровнями власти, а также рациональное закрепление доходных источников бюджетов за публично-правовыми образованиями [9].

Горизонтальная несбалансированность бюджетной системы обуславливается различиями территориальных единиц, сформировавшимися исторически, географически, экономически и пр. [10]. Горизонтальное выравнивание направлено на оказание финансовой помощи из федерального бюджета для достижения сопоставимого уровня финансового обеспечения закрепленных социально значимых расходных обязательств. Иными словами, горизонтальное выравнивание исходит из объективно существующих факторов

регионального развития и направлено на восполнение недостающих финансовых ресурсов для обеспечения предоставления государственных услуг определённого качества населению.

Исходя из преследуемой цели, горизонтальное выравнивание осуществляется путём предоставления нецелевых межбюджетных трансфертов, должно носить безусловный характер и основываться на объективной оценке бюджетных возможностей каждого субъекта Российской Федерации.

Ключевым нецелевым межбюджетным трансфертом в рамках горизонтального выравнивания является дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Порядок и методика распределения дотаций законодательно установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670. Также федеральным бюджетом предусмотрено предоставление регионам дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, при этом, данный трансферт не является строго обязательным, а методика распределения не установлена, что противоречит принципу открытости бюджетной системы.

Если говорить о первом критерии – безусловном характере горизонтального бюджетного выравнивания путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации – то распределение, начиная с 2017 года, осуществляется при условии принятия регионом-получателем дотации обязательств по заключаемому с Министерством финансов Российской Федерации соглашению. Так, условия и обязательства сторон при предоставлении дотации на 2019 год определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1762 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации», предусматривающим заключение соглашения Правительством субъекта Российской Федерации с Министерством финансов Российской Федерации. При этом в зависимости от установленных критериев соглашением

предусматриваются меры ответственности за несоблюдение обязательств, в том числе снижение объёма дотации на последующий год, применение мер дисциплинарной ответственности к должностным лицам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приостановление (сокращение) в текущем году предоставления трансферта.

Регион берёт на себя обязательства по увеличению собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированного бюджета, а также проведению мер по снижению уровня дотационности. К указанным мерам относятся проведение оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот и направление полученных результатов в Министерство финансов Российской Федерации, достижение целевого значения темпа роста налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета, согласование с Министерством финансов Российской Федерации основных параметров проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, проектов законов и изменений в закон о бюджете. Кроме того регионом принимаются обязательства по осуществлению мер, направленных на бюджетную консолидацию: выполнение установленных на федеральном уровне нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти, непревышение целевых значений показателя доли просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированного бюджета, а также утверждение и реализация Программы оздоровления государственных финансов субъекта Российской Федерации и муниципальных финансов муниципальных образований. Соглашением также установлены дополнительные условия по уровню долговой нагрузки, поскольку предоставление дотации должно сопровождаться повышением сбалансированности бюджета региона.

Таким образом, помимо конкретных мер, определенных соглашением, регион обязуется реализовывать комплексный документ – Программу оздоровления государственных и муниципальных финансов, включающий мероприятия по росту собираемости доходов и повышению эффективности

расходов бюджета, управлению государственным и муниципальным долгом, снижению дебиторской и кредиторской задолженности, совершенствованию межбюджетных отношений. Программой по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации утверждаются конкретные показатели результативности, а также планируемый к достижению бюджетный эффект. При этом в установленные сроки ежеквартально регионом представляются отчеты о результатах реализации мероприятий бюджетной консолидации.

Безусловно, целью такого регулирования является повышение качества администрирования экономических процессов в регионе, поскольку высокое качество управления региональными финансами даже в депрессивных регионах означает гарантию эффективного использования полученных безвозмездных поступлений в бюджет. Однако возникает своего рода институциональная ловушка - компенсация недостатка бюджетной обеспеченности ввиду объективных различий регионов осуществляется федеральным центром при выполнении принятых по соглашению обязательств. При этом у ряда регионов объём предоставляемой дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности занимает значительную долю в общем объёме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, отказ от получения трансферта повлечет серьёзные проблемы несбалансированности бюджета. Иными словами при наличии объективных особенностей, в том числе территориальных, на регион накладываются существенные ограничения в действиях по реализации политики социально-экономического развития.

Второй аспект при предоставлении нецелевых трансфертов – объективность оценки. Методика распределения федерального фонда финансовой поддержки регионов за последние 4 года претерпела значительные изменения. Данный факт уже сам является существенной проблемой, поскольку снижает предсказуемость определения объёма предоставляемой финансовой помощи, иными словами, качество бюджетного прогнозирования.

До 2016 года выравнивание субъектов Российской Федерации осуществлялось по доходам, то есть через корректировку индекса налогового потенциала на индекс бюджетных расходов. Начиная с 2017 года, часть дотации предполагает выравнивание региональных расходов путём определения минимально необходимого объема расходных обязательств по установленным обобщенным группам полномочий – расчёта, так называемого, «модельного бюджета». Распределение субъектов Российской Федерации по результатам инвентаризации расходных полномочий при расчете объёма дотации на 2019 год представлено в таблице 2.

Таблица 2

Распределение субъектов Российской Федерации по результатам  
инвентаризации расходных полномочий

Субъекты Российской Федерации	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Коэффициент соотношения расчетных объемов расходных обязательств к фактическим расходам, %	Итого дотации на 2019 год, млн. рублей	Темп прироста объемов дотаций к 2018 году, %	Уровень расчетной бюджетной обеспеченности после выравнивания на 2019 год
Регионы с наименьшим соотношением расчетных объемов расходных обязательств к фактическим расходам					
Кемеровская область	0,811	86,8%	6 859,7	-5,0%	0,853
Республика Саха (Якутия)	0,510	85,9%	46 907,2	6,7%	0,677
Мурманская область	0,998	81,2%	31,7	-93,3%	0,998
Тульская область	0,938	78,9%	1 109,6	-39,9%	0,952
Республика Мордовия	0,694	78,8%	2 834,6	2,9%	0,758
Белгородская область	0,884	77,5%	2 049,0	-13,4%	0,908
Республика Крым	0,416	77,2%	20 371,1	15,0%	0,622
Чукотский автономный округ	0,370	67,8%	11 240,2	15,0%	0,611
город Севастополь	0,529	56,3%	2 908,4	11,8%	0,664
Регионы с наибольшим соотношением расчетных объемов расходных обязательств к фактическим расходам					
Республика Дагестан	0,251	113,1%	66 265,8	12,2%	0,655
Оренбургская область	0,763	109,7%	4 570,2	15,0%	0,802
Архангельская область	0,617	109,6%	9 058,6	2,7%	0,698
Кабардино-Балкарская Республика	0,354	109,2%	12 748,4	15,0%	0,639
Омская область	0,672	108,4%	7 395,9	12,5%	0,736
Ивановская область	0,482	108,2%	11 743,2	0,9%	0,684
Республика Алтай	0,248	108,1%	9 868,4	2,3%	0,662
Алтайский край	0,496	107,2%	26 837,8	-1,1%	0,686
Кировская область	0,523	107,0%	11 508,3	15,0%	0,669

Составлено (разработано) автором

Методология предполагает использование большого массива данных на основе собираемых реестров расходных обязательств. Даже незначительное

искажение таких данных способно сильно повлиять на конечный объём дотации, что делает методологию непрозрачной для регионального планирования и прогнозирования.

Параметры «модельного бюджета» определяются на основании сопоставления со среднероссийскими значениями по ограниченному перечню показателей. Такое усреднение не позволяет полноценно оценить особенности, в том числе институциональные, развития отдельных регионов. Например, для регионов севера характерны высокие издержки производства, обусловленные значительными энергетическими затратами, транзакционными издержками, транспортной доступностью, стоимостью капитальных вложений. При этом, возвращаясь к критерию открытости, результаты расчетов раскрыты только «своему» региону, детально проанализировать данные, на основании которых распределяется треть дотации, не представляется возможным.

До 2008 года Бюджетным кодексом Российской Федерации предусматривалось, что уровень расчётной бюджетной обеспеченности региона с учётом дотации не мог превышать уровень расчётной бюджетной обеспеченности иного субъекта Российской Федерации, который до распределения дотаций имел более высокий уровень. Начиная с 1 января 2008 года, указанная норма утратила силу, что означает допущение ухудшения позиций региона после распределения дотации по сравнению с другими субъектами Российской Федерации.

Также существенной проблемой является наличие временного лага – определение «модельного бюджета» (расчётного объема расходных обязательств) основывается на данных года, предшествующего текущему. Это означает, что в расчётах не находят отражения такие факторы, влияющие на объём фактических расходов, как тарифное регулирование, индексация заработной платы, иные дополнительные расходные обязательства, налагаемые решениями федерального центра.

Таким образом, регион находится в условиях ограничений, установленных как соглашением, так и необходимостью корректировки расходных обязательств

под рассчитанный «модельный бюджет». Несоблюдение установленных условий ведёт к сокращению объёма получаемой финансовой помощи при неизменности объективно существующих особенностей социально-экономического развития.

В заданных федерацией условиях субъекты Российской Федерации в рамках совещательных органов совместно с представителями федеральных органов исполнительной власти вырабатывают направления совершенствования действующей методики, расчёта отдельных её показателей. Результаты такой работы подтверждаются вносимыми изменениями. Например, в 2017 году, в том числе с учётом предложений Республики Карелия, уточнён перечень групп полномочий, по которым рассчитывается «модельный бюджет», что позволило корректно сопоставить объём расчетных и фактических расходных обязательств, а значит, в конечном счете, скорректировать объём предоставляемой дотации.

Этот пример наглядно демонстрирует необходимость изучения и анализа институциональных основ регионального развития в сфере государственных финансов, целесообразность дальнейшего широкого экспертного обсуждения путей совершенствования межбюджетных отношений.

### Литература

1. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация / Н.В. Зубаревич. – М.: Независимый институт социальной политики, 2010. – 160 с.
2. Приграничная периферия России: геоэкономика, коммуникации, стратегия: коллективная монография / под ред. О.В. Толстогузова. – Петрозаводск: КарНЦРАН, 2018. – 241 с.
3. Синько Ю.В., Кособокова Е.В. Государственное регулирование экономического развития регионов// Электронный научный журнал «Век качества». 2017. № 1. С. 35-48.
4. Поварова А.И. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона / А.И. Поварова, М.А. Печенская // Проблемы развития территории. 2010. №5 (51). С. 41-48.

5. Кирьянен А.П. Социально-экономическое развитие приграничных регионов: вопросы выравнивания бюджетной обеспеченности // Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов. 2018. С. 115-118.

6. Ермаков В.В. Участие межбюджетных трансфертов (дотаций) в выравнивании межрегиональных диспропорций // Микроэкономика. 2016. № 4. С. 33-47.

7. Морозова Т.В. Депрессивные территории России: институциональные модели развития и методологические подходы исследования / Т.В. Морозова, Г.Б. Козырева, М.В. Сухарев, Р.В. Белая // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2016. № 1. С. 1-14.

8. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебное пособие. – М., 2003. – С. 365.

9. Пенюгалова А.В. Горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание как механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов / Научный журнал КубГАУ. 2010. № 63(09). С. 3-4.

10. Ярошепта А.В. Механизм межбюджетного выравнивания в системе межбюджетных отношений / Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2014. № 1. С. 1-8.

## **Equalization of budget provision as an institution of state regulation of regional development**

***Kirjanen Alexandra Pavlovna***

*postgraduate student,*

*Karelian Research Centre of the Russian Academy of Sciences, 185910, 11,*

*Pushkinskaya str., Petrozavodsk, 89535308155,*

*[alexkirjanen@gmail.com](mailto:alexkirjanen@gmail.com)*

**Abstract.** The state policy of regional development is aimed at ensuring equal opportunities for the population to receive state (municipal) services throughout the country, regardless of the location, the presence (absence) of competitive advantages. The basis for the effectiveness of the regional policy is, first of all, the provision of expenditure commitments made in accordance with the established procedure by sources of financial security. The work of the regions on inventory of internal sources, search of internal development reserves, increase of revenue potential and optimization of budget expenditures is accompanied by the support of the Federal center, including compensation of lost revenues. To solve the problem of sufficiency and validity of regional sources, the assessment of budgetary provision, including the determination of its minimum required level, is called upon. This assessment is carried out annually by the Ministry of Finance of the Russian Federation according to the established methodology. The article analyzes the approaches to the redistribution of budget funds, the mechanism of non-targeted transfers and commitments made by the regions. The article also raises questions of inconsistency of individual approaches. Based on the findings, the author formulated the key directions of improving inter-budgetary relations in terms of providing non-targeted financial assistance to the subjects of the Russian Federation from the Federal budget.

**Key words:** intergovernmental relations; fiscal capacity; model budget.