

Д.Г. Валиева, А.В. Боговиз

Региональное неравенство в Российской Федерации и механизмы его сглаживания

D.G. Valieva, A.V. Bogoviz

Regional Disparities in the Russian Federation and the Mechanisms of its Smoothing

Рассматривается проблема неравенства субъектов Российской Федерации и методы ее решения. Показано, что использование уровня минимальной бюджетной обеспеченности в качестве основного показателя в методике расчета межбюджетных трансфертов не всегда является эффективным. Разработаны предложения по усовершенствованию системы межбюджетных отношений и рассмотрены перспективы использования средств Инвестиционного фонда для сглаживания регионального неравенства.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, финансовая помощь субъектам, регионы-доноры, дотации, минимальная бюджетная обеспеченность, сглаживание регионального неравенства, Инвестиционный фонд.

Наличие развитой системы взаимодействия между бюджетами разных уровней является отличительной чертой государств с федеративным устройством. Хорошо налаженное взаимодействие между органами власти и грамотно организованные межбюджетные отношения позволяют обеспечить эффективную работу органов управления на разных уровнях и служат некоторым гарантом своевременного выполнения субфедеральными правительствами их обязанностей.

Отношения между органами власти по поводу формирования и исполнения бюджетов направлены на установление исходного разграничения расходных полномочий и доходных источников, а также на определение необходимого объема межбюджетных финансовых потоков. Однако действующая в России система фискального федерализма имеет целый ряд проблем, которые требуют скорейшего решения.

Одной из них является несовершенство взаимоотношений между Центром и регионами, регионами и муниципалитетами. В последние годы бюджетная политика страны направлена на централизацию налоговых доходов и децентрализацию бюджетных полномочий. В результате субфедеральные бюджеты зависят от финансовой помощи из федерального бюджета. Неопределенность приводит к нестабильности

The paper reviews the problem of Russian regions' inequality and the mechanisms for its solving. To use only the minimum level of fiscal capacity as the main calculated indicator of the intergovernmental transfers is not effective. In the article there are suggestions for improving the system of intergovernmental relations and the perspectives to use the Investment Fund for smoothing regional disparities.

Key words: intergovernmental fiscal relations, minimum level of fiscal capacity, donor regions, smoothing regional disparities, intergovernmental transfers, financial assistance to the regions, grants, subsidies, the Investment Fund.

и подрывает самостоятельность бюджетов, и некоторые регионы не способны самостоятельно обеспечивать финансирование даже минимального набора своих государственных полномочий. Для решения жизненно важных вопросов они нуждаются в финансовой помощи со стороны федерального правительства, в задачи которого входит обеспечение равного доступа граждан к минимальному набору социальных гарантий на территории всей страны. В некоторых регионах эти финансовые вливания достигают колоссальных размеров. Как правило, финансовая помощь таким регионам предоставляется в виде дотаций, и их называют дотационными, или регионами-реципиентами. Наряду с ними, есть экономически развитые и практически финансово самостоятельные регионы-доноры. Различие бюджетной обеспеченности субъектов-доноров и реципиентов достигает колоссальных значений. По данным Министерства финансов РФ, в 2009 г. различие между самым богатым и самым бедным регионом до предоставления финансовой помощи из федерального бюджета достигало 40-кратного размера – так Москва оказалась в 40 раз обеспеченнее Республики Ингушетии [1].

Целью данной статьи является определение реального бюджетного неравенства субъектов РФ, оценка

эффективности использования межбюджетных трансфертов для сглаживания регионального неравенства и разработка предложений по обеспечению сбалансированности бюджетной системы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Определение реального уровня различия регионов не только по уровню бюджетной обеспеченности, но и по ряду социально-экономических показателей доходов и уровня жизни населения регионов.

2. Оценка эффективности использования межбюджетных трансфертов с целью сглаживания неравенства субъектов.

3. Оценка использования средств Инвестиционного фонда для обеспечения социально-экономического развития регионов и наращивания доходной базы бюджетов.

4. Предложение мер для повышения эффективности использования бюджетных денег и обеспечения сглаживания бюджетного неравенства регионов.

Основная идея работы заключается в том, чтобы показать, что различие регионов только по уровню бюджетной обеспеченности не всегда отражает реальную картину их социально-экономической дифференциации. Для оценки необходимо использовать комплекс экономических, социальных, политических, демографических, этнических, географических показателей. Кроме того, решить проблему дотационности можно не только с помощью межбюджетных трансфертов. Инвестиционный фонд может стать перспективным источником решения социально-экономических проблем регионов через поддержку реализации приоритетных инвестиционных проектов.

Для организации равного доступа жителей разных регионов к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также сглаживания различий между территориями, федеральными органами власти используется система межбюджетных трансфертов, которая предусматривает возможность оказания финансовой помощи бюджетам субъектов РФ из средств федерального бюджета. В основе системы финансовой помощи бюджетам других уровней лежит необходимость выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов при одновременном стимулировании проведения на региональном и местном уровнях рациональной бюджетно-налоговой политики, развития и эффективного использования налогового потенциала, повышения эффективности расходов [2].

Финансовая помощь может оказываться в виде:

- 1) дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ;
- 2) субсидий бюджетам субъектов РФ;
- 3) субвенций бюджетам субъектов РФ;
- 4) иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;

5) межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов (см.: [3]).

Согласно Бюджетному кодексу РФ *дотации* – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе, без установления направлений и (или) условий их использования. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПСРФ).

Основной целью межбюджетных трансфертов является обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетной системы, а также гарантированное обеспечение жителей разных регионов бюджетными услугами.

ФФПСРФ традиционно составляет наибольшую долю в структуре финансовой помощи субфедеральным бюджетам. Так, по данным Счетной палаты РФ, доля дотаций бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований в общем объеме межбюджетных трансфертов в 2010 г. составила 44,2%, а в 2011 г. – 41,5% [4].

ФФПСРФ был основан в 1994 г. Его средства используются для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. ФФПСРФ распределяется между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, основанной на сопоставлении оценок доходных возможностей региона и его расходных потребностей. Оценкой доходных возможностей региона в методике является индекс налогового потенциала (ИНП), который отражает возможную собираемость налогов на территории субъекта РФ на основе объема и структуры добавленной стоимости, произведенной на территории субъекта РФ. Оценкой же расходных потребностей является индекс бюджетных расходов (ИБР), который рассчитывается исходя из демографической структуры потребителей бюджетных услуг, стоимостных показателей и показывает различный уровень цен и различную стоимость оказания бюджетных услуг и выполнения государственных функций в субъектах РФ. Уровень бюджетной обеспеченности находится как соотношение ИНП и ИБР [5]. Дотации предоставляются, если уровень бюджетной обеспеченности региона ниже существующего среднероссийского показателя, и объем финансовых средств тем выше, чем больше эта разность. Объем дотации, предоставляемой региону, тем выше, чем больше разрыв между оценкой уровня бюджетной обеспеченности данного региона и среднероссийским уровнем.

Для многих «проблемных» регионов страны именно федеральные деньги позволяют органам власти выполнять базовые государственные функции. В 2007 г. 68 регионов РФ являлись получателями дотаций из федерального бюджета, в 2008 г. – 72 региона, а в 2009–2010 гг. – 70 регионов [6–9]. Традиционно наибольший размер трансфертов из федерального

бюджета получают республики Северо-Кавказского федерального округа (Чечня, Ингушетия, Дагестан, Адыгея), республики Алтай, Тыва, Саха (Якутия) и Алтайский край. По данным Министерства регионального развития РФ, в 2008 г. наибольшая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в объеме доходов бюджета, без учета субвенций, была в региональных бюджетах в республиках Тыва (72,4%), Алтай (65,6%), Дагестан (45,2%), Ингушетия (39,5%) [10].

Согласно расчетам Росстата в 2005–2009 гг. различие в среднедушевых денежных доходах в самом богатом и самом бедном регионах сократилось с 10,4 до 6,5 раза. В 2008 г. это различие резко сократилось с 8,9 до 6,1 раза по сравнению с 2007 г. (рассчитано авторами по данным Росстата [11]).

Благодаря помощи из федерального бюджета уровень бюджетной обеспеченности Ингушетии в 2009 г. увеличился в 6,4 раза, Тувы – в 4 раза, Дагестана и Республики Алтай – более чем в 3 раза, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии и Адыгеи – более чем в 2 раза (рассчитано авторами по данным Министерства финансов РФ [6]).

Очевидно, что межбюджетные трансферты действительно позволяют решить задачу выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов. Начиная с 2005 г. наблюдалось снижение бюджетного неравенства между субъектами РФ.

Но, несмотря на сокращение разрывов, проблемы сохраняются, потому что распределение финансовой помощи субъектам РФ исходя лишь из уровня индекса бюджетной обеспеченности не всегда учитывает реальный уровень благосостояния населения данного региона. Финансовые возможности субъектов РФ по выполнению возложенных на них законодательством расходных обязательств и полномочий значительно различаются между собой и зависят от ряда причин, среди которых уровень развития экономики регионов, налоговый потенциал, степень развития производства, географические и климатические факторы, количество проживающего населения и т.д. Поэтому при оценке реального социально-экономического положения субъектов РФ необходимо использовать комплексный подход.

В качестве аргумента в пользу выравнивания чаще всего приводятся огромные региональные различия валового регионального продукта (ВРП). Однако, чтобы точно оценить проблему неравенства, следует пользоваться не одним показателем. При принятии решения о выравнивании необходимо также учитывать размер территории и географическое положение, отраслевую специфику регионов, открытость их экономик (произведенный продукт далеко не всегда потребляется в самом регионе), масштабы налогового изъятия нефтяной ренты в федеральный бюджет и т.д. [12]. При более корректных оценках становится понятно,

что неравенство регионов не является колоссальным и судить о нем нужно не только на основе бюджетных показателей минимальной обеспеченности.

Например, Республика Дагестан, которая является одним из самых высокодотационных субъектов, занимает не самое последнее место в рейтинге регионов по уровню среднедушевого денежного дохода. В 2005 г. республика находилась на 70-м месте, а в 2009 – уже на 32-м, обогнав при этом Новгородскую область, которая оказалась на 39-м месте, но при этом получает дотаций почти в 53 раза меньше, чем Дагестан (соответственно 31369 и 594 млн руб.) (рассчитано авторами по данным Росстата [11]).

Очевидно, что методика распределения финансовой помощи несовершенна. Одной из проблем является отсутствие четко установленных критериев осуществления указанного перечисления средств, что ведет к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений.

Для решения накопившихся проблем в системе межбюджетных отношений необходимо проводить дальнейшее реформирование по совершенствованию механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований и делать процедуру распределения финансовых потоков открытой. Распределение финансовой помощи должно осуществляться таким образом, чтобы стимулировать регионы-доноры не сокращать свою налоговую базу, а регионы-реципиенты, наоборот, базу наращивать.

Однако межбюджетные трансферты – это не единственный инструмент, который может быть использован для выравнивания регионального неравенства. С 2006 г. также появился новый механизм выравнивания с использованием доходов федерального бюджета от налогообложения добычи нефти и газа. Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. №694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации» 1 января 2006 г. сформирован Инвестиционный фонд (далее – Фонд), предназначенный для направления средств Стабилизационного фонда на государственную поддержку инвестиционных проектов общенационального значения. Начальный размер фонда составлял 2,5 млрд долл. США [13].

В настоящее время Постановление Правительства РФ №694 признано утратившим силу. Теперь регулирование предоставления бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. №134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» [14]. Главная цель использования средств Фонда – поддержка приоритетных для государства и регионов инвестиционных проектов, направленных

на социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и (или) развития объектов капитального строительства транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры.

Согласно Постановлению отбор инвестиционных проектов осуществляется на основе количественных и качественных критериев социальной, финансовой, бюджетной и экономической эффективности [14].

Предполагается, что реализация инвестиционных проектов должна привести в будущем к улучшению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Регионы в своих стратегиях долгосрочного развития используют инвестиционные проекты в качестве основных механизмов реализации стратегических целей и задач. При этом региональные правительства активно участвуют в конкурсах на предоставление государственной поддержки за счет средств Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов: в 2008 г. в Минрегион России поступило 52 заявки от регионов, а в 2009 г. – 53 [15].

Уже сейчас можно оценить первые результаты: реализация проектов Фонда способствует росту занятости и снижению социальной напряженности, увеличивая доходные источники региональных и местных бюджетов. Это, в свою очередь, ведет к таким позитивным тенденциям в социально-экономическом развитии, как рост валового внутреннего (регионального) продукта, повышение доступности и качества услуг населению, повышение уровня жизни населения.

По прогнозам Министерства регионального развития РФ, реализуемые проекты существенно повлияют на поступления в бюджетную систему. Так, сумма дополнительных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, ожидаемых к поступлению в связи с реализацией проектов в 2009 г., за прогнозный период 10 лет составила 257,7 млрд руб. [15].

В связи с этим можно говорить о том, что средства Инвестиционного фонда являются перспективным источником решения проблем в субъектах РФ, помогают депрессивным регионам выйти на среднероссийский уровень по социально-экономическим и финансовым показателям и тем самым обеспечивают сглаживание дифференциации.

В стране с такой огромной территорией, как в Российская Федерация, сложно представить, чтобы все регионы были одинаковыми и имели равные потенциалы развития и функционирования. Существует большая дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития.

Для успешного развития федеративного государства необходима достаточно гибкая долгосрочная меж-

бюджетная фискальная политика, обеспечивающая финансирование минимального уровня общественных благ в бедных регионах и в то же время стимулирование экономического роста в регионах и муниципалитетах с устойчивым прогрессивным развитием.

С этой целью в России используется система межбюджетных трансфертов. Она хорошо функционирует и служит достижению своей главной цели – сглаживанию различий между регионами по уровню бюджетной обеспеченности. Однако, как показал анализ, реальное региональное различие должно описываться на основе не только показателей бюджетной обеспеченности и доли межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов бюджета. При расчетах необходимо учитывать социально-экономические показатели доходов и уровня жизни населения региона. Корректировка на эти условия показывает, что российское неравенство регионов не является невероятным.

Изучение регионального неравенства показало, что система межбюджетных трансфертов в России не совершенна и имеет ряд проблем. Эти проблемы по большей части касаются методики выравнивания. Для устранения недостатков дальнейшее реформирование межбюджетных отношений следует проводить по следующим направлениям.

1. При принятии решения о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности регионов должны быть учтены размер их территории, географическое положение, отраслевая специфика, масштабы налогового изъятия в федеральный бюджет и т.д.

2. Важно в отношении регионов-доноров не снижать стимулы наращивания налоговой базы, а в отношении дотационных регионов – создавать стимулы для наращивания собственной базы. Для этого можно использовать средства Инвестиционного фонда. Кроме того, необходимо усовершенствовать систему межбюджетных отношений по следующим направлениям:

- использовать в методике распределения дотаций выполнение планов по сбору налогов;
- поощрять регионы в случае снижения в очередном финансовом году доли межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов;
- разработать карательные меры (в том числе и нефинансовые), предупреждающие развитие иждивенческих настроений у регионов-реципиентов.

Принятие этих мер позволит создать устойчивую правовую основу функционирования федеративного государства, устранить существующие недостатки и помочь в решении сохраняющейся в настоящее время проблемы регионального неравенства в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Высказывания Л.А. Ерошкиной информационным агентствам на пресс-конференции [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.
2. Курляндская Г.В., Николаенко Е.И. Реформирование межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации // Экономика и жизнь. – 2004. – №10.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_1.html.
4. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ach.gov.ru>.
5. О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов : Федеральный закон от 02.12.2009 №308-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget.
6. Курляндская Г.В. Межбюджетные отношения в России [Электронный ресурс]. – URL: www.fpcenter.ru/.
7. О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов : Федеральный закон от 24.11.2008 №204-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
8. О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов : Федеральный закон РФ от 24.07.2007 №198-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
9. О федеральном бюджете на 2007 год : Федеральный закон 19.12.2006 №238-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/.
10. Справка об исполнении консолидированных и местных бюджетов субъектов Российской Федерации на 1 января 2009 г. [Электронный ресурс]. – URL: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/09_03_01_spravk.doc?AttachID=2218.
11. Среднедушевые денежные доходы, рубль [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2340019>.
12. Зубаревич Н.В. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания // Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. – 2008. – №9.
13. Курляндская Г. Москва и регионы делят налоговые доходы от нефти и газа [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fpcenter.ru/>.
14. Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 №134 (ред. от 23.08.2010) [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104058;dst=12>.
15. Справка «Инвестиционный фонд Российской Федерации – эффективный инструмент государственно-частного партнерства» [Электронный ресурс]. – URL: www.minregion.ru/OpenFile.ashx/intro.doc?AttachID=3564.