

## Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ

### Аннотация

В сложившейся системе межбюджетных отношений Российской Федерации особое место уделяется бюджетному выравниванию доходных возможностей регионов и стимулированию субнациональных органов власти к проведению эффективной бюджетной политики. Материалы настоящей статьи представляют собой данные, расчеты и методики, которые могли бы использоваться в изучении этих вопросов. Выдвигаются предложения по повышению эффективности распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.

### Ключевые слова:

выравнивающий и стимулирующий эффекты межбюджетных трансфертов, межбюджетные отношения, бюджетная система

JEL: H61, H70, H71

Согласно теории система межбюджетных трансфертов (далее МБТ)<sup>1</sup> предназначена для «вертикального» (между уровнями бюджетной системы) и «горизонтального» (между регионами) выравнивания, то есть перераспределения доходов в целях улучшения общей сбалансированности субнациональных бюджетов, а также обеспечения тех или иных приоритетных для центральных органов власти расходов этих бюджетов [1].

В общем случае об эффективности «вертикального» выравнивания можно судить по относительным объемам перераспределяемых ресурсов, которые, в свою очередь, зависят от налоговой системы и централизации бюджетных доходов [2]. При прочих равных условиях чем меньше объем перераспределения, тем эффективнее «вертикальное» выравнивание. Эффективность же «горизонтального» выравнивания определяется степенью сокращения межрегиональных различий в обеспеченности доходами (как правило, в расчете на душу населения с учетом ценовых различий) [3; 4; 5].

С этой точки зрения и судя по международным сравнениям, сложившаяся в Российской Федерации система МБТ является достаточно эффективной [6].

Так, общий объем МБТ из федерального бюджета в начале 2000-х гг. составлял 1,4–2,3 % ВВП (увеличившись до 3 % ВВП к 2010 г. и вновь снизившись до 2 % ВВП к 2015 г.), тогда как, например, в Бразилии — 2,4 % ВВП, в США — 2,7 % ВВП, в Канаде — 3,1 %, в Австралии и Китае — около 5 % ВВП. При этом доля МБТ в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в начале 2010-х гг. составляла 21,7 % при среднем показателе по странам ОЭСР 47,2 %, по странам БРИКС (без России) — 37,4 %, при значительно более неравномерном размещении налогового потенциала. В среднем за 2000–2015 гг. МБТ уменьшали коэффициент вариации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с 0,88 до 0,61, а по выборке из девяти развитых и развивающихся

<sup>1</sup> В данной статье под межбюджетными трансфертами понимаются трансферты между национальными и субнациональными бюджетами, без трансфертов государственным (социальным) внебюджетным фондам и между ними.

стран — с 0,49 до 0,34, то есть в обоих случаях на 31 % (что, возможно, отражает общие ограничения национальных систем «горизонтального» выравнивания).

В то же время оценки, основанные на международных сравнениях, являются достаточно условными, поскольку они базируются на трудно сопоставимых данных, не учитывают особенности национального законодательства и структуру МБТ. Что еще более важно, любая система «горизонтального» выравнивания по своей природе внутренне противоречива: с одной стороны, она должна достигать определенного (в принципе, как можно большего) выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, с другой — не подрывать стимулы (не создавать «антистимулы») для наращивания их собственного налогового потенциала [7].

Эффективность «горизонтального» выравнивания в значительной степени зависит от того, в какой степени преодолевается (ограничивается) это противоречие в конкретных для той или иной страны условиях развития всей системы межбюджетных отношений [8; 9].

В настоящей статье представлены данные, расчеты и методики, которые могли бы использоваться в изучении этой проблемы применительно к Российской Федерации.

Прежде всего необходимо отметить, что при достаточно стабильном относительном общем объеме МБТ из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (далее — бюджеты субъектов РФ) за 15 лет произошли существенные изменения в структуре МБТ (табл. 1).

Таблица 1

**Объем и структура МБТ бюджетам субъектов РФ в 2001–2015 гг.**

	2001 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
МБТ, всего, млрд руб.	186,6	486,4	1398,4	1616,7
в % к ВВП	2,1	2,3	3,0	2,0
в % к расходам федерального бюджета	15,6	16,0	17,3	10,5
в % к доходам бюджетов субъектов РФ	16,0	16,2	21,4	17,4
МБТ, всего, %	100	100	100	100
Дотации, всего	63,7	58,7	37,5	40,3
Из них:				
на выравнивание бюджетной обеспеченности	53,8	39,0	28,5	30,2
на обеспечение сбалансированности	4,5	10,7	7,6	9,4
прочие дотации	4,6	2,0	1,4	0,7
Субсидии	16,2	15,1	29,6	24,9
Субвенции	17,9	7,6	27,1	20,8
Иные межбюджетные трансферты	2,2	18,6	5,2	14,0

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

При повышении доли целевых трансфертов с 36,3 до 59,7 % почти в 1,8 раза снизилась доля наиболее формализованных и прозрачных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. По мнению авторов, в целом это свидетельствует об ухудшении качества МБТ, и лишь в конце рассматриваемого периода наметилась тенденция к улучшению их структуры.

Общей чертой динамики валового регионального продукта (ВРП), собственных (налоговых и неналоговых) доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, МБТ и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (далее также — дотации на выравнивание) является ослабление интенсивности сдвигов в их распределении между субъектами РФ<sup>2</sup> (табл. 2).

<sup>2</sup> Интенсивность сдвигов определяется суммой приростов долей (т. е. суммой только положительных изменений): чем выше сумма, тем интенсивнее сдвиги. На примере показателя МБТ (табл. 2) видно, что сумма приростов долей субъектов за период 2000–2005 гг. составила 35,6 %, а за период 2010–2015 гг. — 9,9 %. Данное снижение показателя свидетельствует об ослаблении интенсивности сдвигов (трансформации) в распределении МБТ между субъектами РФ.

Таблица 2

## Сумма приростов долей субъектов РФ, % за период

	2000–2005 гг.	2005–2010 гг.	2010–2015 гг.
ВРП	7,9	6,5	3,2
Собственные доходы	10,2	11,1	4,9
МБТ	35,6	22,5	9,9
Дотации на выравнивание	16,5	15,7	11,2

Источник: составлено авторами по данным Минфина России и Росстата.

При этом, за исключением предсказуемо относительно высокой положительной корреляции между динамикой ВРП и собственными доходами бюджетов субъектов РФ, значимых корреляционных зависимостей между другими рассмотренными параметрами не выявлено (табл. 3).

Таблица 3

## Кoeffициенты корреляции

	2000–2015 гг.	2000–2005 гг.	2005–2010 гг.	2010–2015 гг.
Между изменением доли в ВРП и изменением доли в:				
– собственных доходах	0,53	0,25	0,44	0,14
– МБТ	–0,07	–0,10	–0,05	0,14
– дотациях на выравнивание	0,03	–0,03	0,10	–0,05
Между изменением доли в собственных доходах и изменениями доли в:				
– МБТ	–0,19	0,02	–0,33	–0,18
– дотациях на выравнивание	–0,04	–0,11	–0,01	–0,16
Между изменением доли в МБТ и изменением доли в:				
– дотациях на выравнивание	–0,31	0,01	0,07	0,55

Источник: расчеты авторов.

Полученные данные позволяют сформулировать гипотезу о наличии в системе МБТ стимулов для экономического роста и, в несколько меньшей степени, наращивания собственных доходов бюджетов субъектов РФ, в том числе при возможном ограниченном эффекте для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Для интегральной оценки выравнивающего эффекта МБТ рассмотрим ряд показателей межрегиональных различий для следующих вариантов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР): 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и все дотации; 4) собственные доходы, дотации и субсидии; 5) собственные доходы и все МБТ (табл. 4).

Таблица 4

## Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2000–2015 гг. (с учетом ИБР и индекса цен\*)

Вариант доходов на душу населения	Коэффициент Джини			Дисперсия**			10 макс./10 мин.		
	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
1	0,398	0,322	0,319	0,66	0,63	0,53	11,4	9,1	9,0
2	0,334	0,266	0,273	0,51	0,59	0,41	4,6	4,2	4,4
3	0,320	0,260	0,264	0,46	0,56	0,39	4,4	4,1	4,1
4	0,312	0,244	0,248	0,44	0,49	0,35	4,2	3,8	3,8
5	0,295	0,228	0,236	0,34	0,46	0,31	3,7	3,6	3,6

Примечания: \* расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.; \*\* дисперсия рассчитана по отношению подушевых доходов регионов к среднероссийскому показателю.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Эти данные также подтверждают слабо выраженную тенденцию к снижению исходных межрегиональных различий бюджетной обеспеченности при в целом стабильном их сокращении за счет МБТ.

Для оценки вклада различных видов МБТ в снижение межрегиональной дифференциации доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ рассчитаем относительную эффективность — отношение доли видов МБТ в общем снижении дифференциации, при добавлении к собственным доходам бюджетов субъектов соответствующих МБТ, к доле данного вида МБТ в общем объеме МБТ<sup>3</sup> (табл. 5–7).

Таблица 5

**Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по коэффициенту Джини (с учетом ИБР и индекса цен)**

	2005 г.			2010 г.			2015 г.		
	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	62,1	44,2	1,4	59,6	28,5	2,1	55,4	30,2	1,8
прочих дотаций	13,6	24,3	0,6	6,4	9,0	0,7	10,8	10,1	1,1
субсидий	7,8	10,3	0,8	17,0	29,6	0,6	19,3	24,9	0,8
прочих МБТ	16,5	21,2	0,8	17,0	32,9	0,5	14,5	34,8	0,4

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.

Источник: расчеты авторов.

Таблица 6

**Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по показателю дисперсии (с учетом ИБР и индекса цен)**

	2005 г.			2010 г.			2015 г.		
	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	46,9	44,2	1,1	23,5	28,5	0,8	54,5	30,2	1,8
прочих дотаций	15,6	24,3	0,6	17,6	9,0	2,0	9,1	10,1	0,9
субсидий	6,3	10,3	0,6	41,2	29,6	1,4	18,2	24,9	0,7
прочих МБТ	31,3	21,2	1,5	17,6	32,9	0,5	18,2	34,8	0,5

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.

Источник: расчеты авторов.

<sup>3</sup> Например, в 2005 г. общее снижение коэффициента Джини составило  $0,398 - 0,295 = 0,103$ , в том числе за счет добавления к собственным доходам дотаций на выравнивание  $0,398 - 0,344 = 0,064$ . Таким образом, условный вклад дотаций на выравнивание можно оценить в 62,1 %:  $(0,398 - 0,334) / (0,398 - 0,295) \times 100$ . При этом доля этих дотаций в общем объеме МБТ в 2005 г. составляла 44,2 %. Отношение этих двух параметров позволяет оценить относительную эффективность снижения межрегиональных различий по коэффициенту Джини за счет дотаций на выравнивание в 1,4 раза больше средней (равной во всех случаях 1).

Таблица 7

**Оценка вклада в снижение межрегиональной дифференциации по соотношению десяти максимальных и десяти минимальных значений (с учетом ИБР и индекса цен)**

	2005 г.			2010 г.			2015 г.		
	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность	Вклад в снижение различий, %	Доля в общем объеме МБТ, %	Относительная эффективность
Всего снижение	100	100	1,0	100	100	1,0	100	100	1,0
В том числе за счет:									
дотаций на выравнивание	88,3	44,2	2,0	89,1	28,5	3,1	85,2	30,2	2,8
прочих дотаций	2,6	24,3	0,1	1,8	9,0	0,2	5,6	10,1	0,6
субсидий	2,6	10,3	0,3	5,5	29,6	0,2	5,6	24,9	0,2
прочих МБТ	6,5	21,2	0,3	3,6	32,9	0,1	3,7	34,8	0,1

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.

Источник: расчеты авторов.

Полученные данные позволяют сформулировать два вывода.

Во-первых, наибольшим выравнивающим эффектом обладают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, наименьшим — прочие МБТ, в то время как соотношение относительной эффективности прочих дотаций и субсидий является неустойчивым (вероятно, из-за значительной изменчивости методик распределения, которые в разной степени учитывали межрегиональные различия).

Во-вторых, в 2005–2010 гг. произошло существенное повышение относительной эффективности дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, а в 2010–2015 гг. — некоторости ее снижение. Такая динамика, по-видимому, обусловлена резким снижением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме МБТ в 2005–2010 гг. и ее незначительным ростом в 2010–2015 гг.

Примененный метод можно модифицировать путем добавления по-отдельности (а не нарастающим итогом) различных видов МБТ к собственным доходам консолидированных бюджетов субъектов РФ с расчетом индикаторов межрегиональных различий по следующим вариантам: 1) собственные доходы; 2) собственные доходы и дотации на выравнивание; 3) собственные доходы и прочие дотации; 4) собственные доходы и субсидии; 5) собственные доходы и прочие МБТ (субвенции и иные МБТ).

Полученные результаты также свидетельствуют о значительно более выраженном выравнивающим эффекте дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (табл. 8).

Таблица 8

**Динамика коэффициентов межрегиональных различий в 2000–2015 гг. (с учетом ИБР и индекса цен)**

Вариант доходов на душу населения (с учетом ИБР)	Коэффициент Джини			Дисперсия			10 макс./10 мин.		
	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
1	0,398	0,322	0,319	0,66	0,63	0,53	11,4	9,1	9,0
2	0,334	0,266	0,273	0,51	0,59	0,41	4,6	4,2	4,4
3	0,379	0,314	0,308	0,59	0,60	0,50	9,3	8,2	7,8
4	0,387	0,293	0,297	0,63	0,53	0,46	10,0	6,3	6,7
5	0,372	0,294	0,299	0,51	0,56	0,46	7,2	6,9	6,9

Примечание: расчеты доходов проведены в ценах 2005 г.

Источник: расчеты авторов.

Так, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на все рассмотренные даты обеспечивали минимальные значения коэффициента Джини и соотношения десяти субъектов РФ с максимальной и минимальной обеспеченностью, а также в двух случаях из трех — показателя дисперсии. Достаточно интересным является тот факт, что все другие виды МБТ также снижали (пусть и в разной степени) межрегиональные различия, что свидетельствует об учете в соответствующих методиках критерия бюджетной обеспеченности.

Несмотря на то что при распределении субвенций бюджетная обеспеченность в явном виде не учитывается, некоторый выравнивающий эффект прослеживается даже для субвенций, поскольку их распределение осуществляется преимущественно в зависимости от численности населения, размещенного более равномерно, чем налоговый потенциал. В ряде случаев выравнивающий эффект субвенций и иных трансфертов даже превышал эффект прочих дотаций и субсидий.

Таким образом, эмпирические данные в целом подтверждают достаточно высокую эффективность дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности как инструмента сужения межрегиональных различий бюджетной обеспеченности.

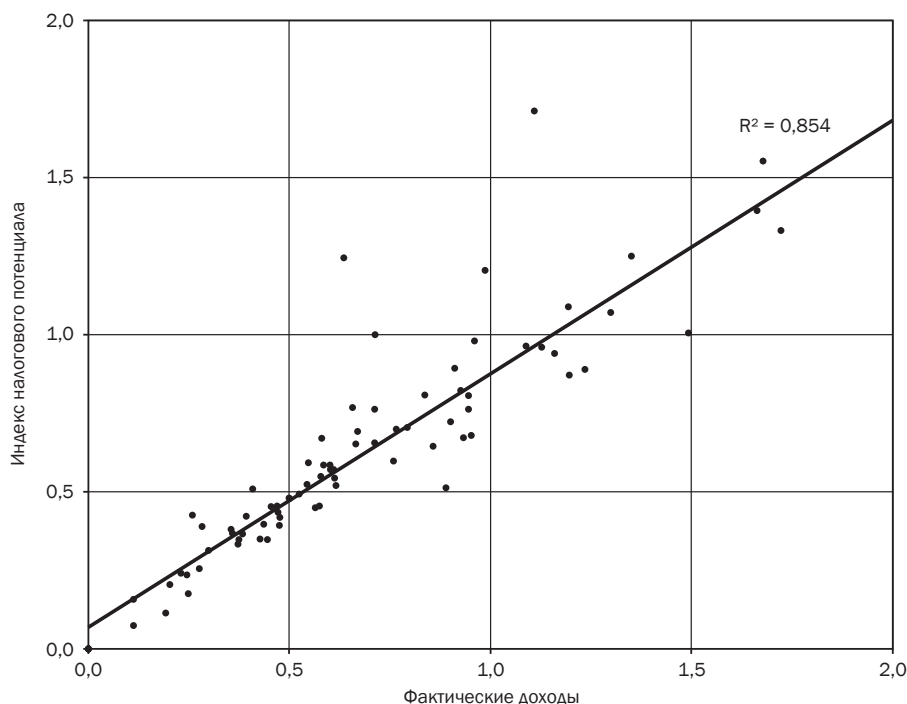
При этом встроенные в методику распределения этих дотаций механизмы позволяют чисто расчетными методами значительно повысить эффективность выравнивания — например, путем использования в качестве критерия для выравнивания показателя бюджетной обеспеченности ниже среднего по субъектам РФ уровня. Это сразу приведет к сокращению числа субъектов РФ, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, и перераспределению дотаций в пользу менее обеспеченных субъектов РФ. По сути, интенсивность выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ является вопросом выработки политики, а не совершенствования технологий «горизонтального» выравнивания, которые сами по себе могут дать любой заданный результат при обеспечении прозрачности и объективности расчетов.

В связи с этим обращает на себя внимание тот факт, что внедренная в 2001 г. и в своих основах действующая вплоть до настоящего времени методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в основном подвергалась критике не за недостаточную, а за «излишнюю», порождающую «иждивенчество» интенсивность бюджетного выравнивания [9].

Необходимо отметить, что в начале 2000-х годов при оценке налогового потенциала субъектов РФ использовался скорректированный на отраслевую структуру экономики подушевой объем ВРП. Формальной причиной перехода с 2008 г. к расчету индекса налогового потенциала (ИНП) по данным налоговой статистики (базам основных налогов) послужило изменение Росстатом методологии определения объема и структуры валового регионального продукта (ВРП), а также стремление к более точному отражению различий налогового потенциала. В то же время ИНП, рассчитанный на основе подушевого ВРП (с учетом различной налоговой нагрузки на разные отрасли экономики), достаточно точно отражал объективно обусловленные возможности субъектов Федерации в получении налоговых доходов (рис. 1).

По мнению авторов, ИНП на основе скорректированного ВРП создавал большие стимулы к наращиванию собственного налогового потенциала, во-первых, из-за более существенного «запаздывания» и устойчивости динамики ВРП и, во-вторых, из-за меньшей заинтересованности региональных властей в «занижении» собственно налоговых баз.

**Корреляция между расчетным ИННП (на основе скорректированного на отраслевую структуру ВРП) и фактическими собственными доходами консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения**



Источник: расчеты Лаврова А. М.

Действующая в настоящее время методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности имеет четыре механизма, направленных на создание стимулов для наращивания собственных доходов (с неизбежным в силу этого ослаблением выравнивающего эффекта): 1) использование принципа «сохранения ранга» (субъект РФ, имевший более высокую бюджетную обеспеченность до распределения дотаций, должен иметь более высокую обеспеченность и после распределения дотаций, что создает стимулы для увеличения собственных доходов)<sup>4</sup>; 2) использование средних за три года данных о налоговых базах (что ослабляет зависимость дотаций от изменений собственных доходов); 3) ограничение темпов роста налоговых баз средним по РФ уровнем (предотвращение снижения дотаций у субъектов РФ с быстро растущими собственными доходами); 4) утверждение на 1-й и 2-й год планового периода, соответственно, 85 % и 80 % от общего объема дотаций на выравнивание (для стабилизации и неснижения объема дотаций в следующих бюджетных циклах)<sup>5</sup> [10].

В общем случае совокупный эффект этих механизмов (без учета влияния динамики численности населения) должен проявляться в том, что рост собственных доходов не должен приводить к относительному сокращению дотаций, а падение доходов — к росту дотаций.

<sup>4</sup> Прим. авт.: хотя этот принцип был исключен из БК РФ в соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, на практике он соблюдается.

<sup>5</sup> В 2017–2019 гг. доля нераспределенных дотаций будет составлять 30 %, что, по мнению авторов, может ослабить стимулы к росту собственных доходов бюджетов субъектов РФ.

При этом, поскольку собственные доходы и дотации на выравнивание изменяются разными темпами, на длинных временных горизонтах целесообразно сравнивать изменение не абсолютных величин, а долей субъектов РФ в собственных доходах и в дотациях на выравнивание в суммарном объеме собственных доходов и дотаций по всем субъектам РФ, в том числе — с разделением субъектов РФ на группы с низким (менее 5 %, без недотационных), средним (от 5 до 25 %) и высоким (свыше 25 %) уровнем дотационности (табл. 9).

Таблица 9

**Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ соответствующей группы, %**

	2000–2005 гг.	2005–2010 гг.	2010–2015 гг.
<b>Всего</b>			
Высокие стимулы*	40,3	41,7	27,0
Низкие стимулы*	48,6	55,6	62,2
<b>Низкодотационные</b>			
Высокие стимулы			
Всего	57,1	14,3	14,8
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	14,3	9,5	3,7
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	7,1	4,8	0,0
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	14,3	0,0	7,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	21,4	0,0	3,7
Низкие стимулы			
Всего	35,6	85,7	74,0
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	7,1	28,6	7,4
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	14,3	23,8	37,0
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	7,1	23,8	14,8
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	7,1	9,5	14,8
<b>Среднедотационные</b>			
Высокие стимулы			
Всего	29,7	51,4	33,3
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	16,2	14,3	5,6
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	5,4	28,6	0,0
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	5,4	8,6	13,9
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	2,7	0,0	13,9
Низкие стимулы			
Всего	59,5	45,7	58,3
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	16,2	34,3	5,6
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	21,6	2,9	36,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	16,2	8,6	13,9
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	5,4	0,0	2,8



	2000– 2005 гг.	2005– 2010 гг.	2010– 2015 гг.
<b>Высокодотационные</b>			
Высокие стимулы			
Всего	47,6	56,3	36,4
Рост доли в собственных доходах и в дотациях (выше 1,1)	9,5	37,5	18,2
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в дотациях	19,1	18,8	18,2
Снижение доли в собственных доходах и в дотациях (менее 0,9)	9,5	0,0	0,0
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в дотациях (от 0,9 до 1,1)	9,5	0,0	0,0
Низкие стимулы			
Всего	38,1	37,5	45,5
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	19,0	31,3	9,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в дотациях (менее 0,9)	4,8	0,0	0,0
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в дотациях (более 1,1)	4,8	0,0	27,3
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в дотациях (более 1,1)	9,5	6,3	9,1

Примечание: \* имеются в виду регионы с высокими и низкими стимулами к наращиванию собственных доходов. Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

В целом полученные данные свидетельствуют о преобладании динамики собственных доходов и дотаций, характерных скорее для низких, чем для высоких стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом к концу рассмотренного периода преобладание низких стимулов значительно усилилось. Характерно, что тенденции, указывающие на низкие стимулы к росту собственных доходов, начиная с 2005 г. оказались наиболее выраженными для низкодотационных, а наименее выраженными — для высокодотационных субъектов РФ.

В группе низкодотационных субъектов РФ в 2000–2005 гг. преобладали субъекты с высокими стимулами для роста собственных доходов, однако в 2005–2015 гг. доминировали субъекты с низкими стимулами. Так, в 2005–2015 гг. для каждого второго низкодотационного субъекта РФ рост собственных доходов на уровне не ниже среднего приводил к снижению доли в общем объеме дотаций, а почти для каждого третьего доля в дотациях росла быстрее, чем доля в собственных доходах.

В наиболее многочисленной группе среднетотационных субъектов РФ в начале и конце рассмотренного периода также преобладали тенденции, характерные для низких стимулов, а в 2005–2010 гг. несколько усилились высокие стимулы.

Высокодотационные субъекты РФ на протяжении всего периода имели примерно равные соотношения тенденций, характерных для высоких и низких стимулов, при в среднем более значительной по сравнению с другими группами доле субъектов РФ с высокими стимулами.

Таким образом, есть основания полагать, что встроенные в методику выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ механизмы стимулирования наращивания собственных доходов лишь частично обеспечивали решение этой задачи. При этом, судя по полученным данным, эффективность этих механизмов к 2010–2015 гг. по сравнению с началом рассматриваемого периода снизилась, особенно заметно — в отношении низкодотационных субъектов РФ. Что касается высокодотационных субъектов, то действие стимулирующих механизмов для них на протяжении всего периода было более выраженным.

Рассмотрим аналогичные данные с заменой показателя «доля в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности» на показатель «доля в общем объеме МБТ» (табл. 10).

Таблица 10

**Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ соответствующей группы, %**

	2000–2005 гг.	2005–2010 гг.	2010–2015 гг.
<b>Всего</b>			
Высокие стимулы	32,5	27,7	31,3
Низкие стимулы	57,8	68,7	50,6
<b>Субъекты РФ с долей МБТ в доходах менее 15 %</b>			
Высокие стимулы			
Всего	25,0	20,0	30,8
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	20,8	0	7,7
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	0	6,7	0
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	4,2	13,3	15,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	0	0	7,7
Низкие стимулы			
Всего	66,7	66,7	69,2
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	0	13,3	15,4
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	8,3	13,3	30,8
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	20,8	13,3	23,1
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	37,5	26,7	0
<b>Субъекты РФ с долей МБТ в доходах от 15 до 30 %</b>			
Высокие стимулы			
Всего	32,3	32,3	25,0
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	19,4	5,9	0
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	3,2	17,6	5,4
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	6,5	8,8	5,4
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	3,2	0	13,5
Низкие стимулы			
Всего	58,1	67,6	55,6
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	12,9	38,2	2,7
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	12,9	11,8	29,7
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	25,8	14,7	13,5
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	6,5	2,9	8,1

	2000–2005 гг.	2005–2010 гг.	2010–2015 гг.
<b>Субъекты РФ с долей МБТ в доходах свыше 30 %</b>			
Высокие стимулы			
Всего	39,3	26,5	39,4
Рост доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (выше 1,1)	14,3	2,9	12,1
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме МБТ	10,7	17,6	6,1
Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме МБТ (менее 0,9)	10,7	2,9	6,1
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме МБТ (от 0,9 до 1,1)	3,6	2,9	15,2
Низкие стимулы			
Всего	50,0	70,6	39,4
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	21,4	61,8	6,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме МБТ (менее 0,9)	7,1	5,9	9,1
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	10,7	0	21,2
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме МБТ (более 1,1)	10,7	2,9	3,0

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

Как и в предыдущем случае, выявлено явное преобладание динамики собственных доходов и МБТ, характерной для низких стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом в 2000–2010 гг. «антистимулирующее» влияние общего объема МБТ было выражено в большей, а в 2010–2015 гг. — в меньшей степени по сравнению с дотациями. Это может свидетельствовать о снижении стимулирующего влияния дотаций, либо о некотором повышении качества методик распределения трансфертов целевого характера, либо о сочетании этих двух тенденций.

В наибольшей степени низкие стимулы для наращивания собственных доходов выражены для субъектов РФ с незначительной долей МБТ в доходах. Для субъектов Федерации с высокой зависимостью от МБТ, напротив, соотношение динамики собственных доходов и МБТ свидетельствует о более выраженном стимулирующем эффекте, что, по-видимому, объясняется большей долей дотаций (для которых, как показано выше, в этой группе регионов характерен относительно более выраженный стимулирующий эффект) в общем объеме получаемых трансфертов.

Таким образом, анализ эмпирических данных за 2000–2015 гг. позволяет сформулировать следующие выводы (гипотезы):

1) наибольший выравнивающий эффект имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, поэтому снижение их доли в общем объеме МБТ привело к относительному снижению эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

2) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности создают определенные стимулы для увеличения собственных доходов субъектов РФ (прежде всего для высокодотационных субъектов), однако в целом они являются ограниченными с тенденцией к ослаблению к концу рассмотренного периода;

3) другие МБТ на протяжении большей части рассмотренного периода имели менее выраженный по сравнению с дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности

стимулирующий эффект, в то же время к концу рассматриваемого периода их негативное влияние на рост собственных доходов субъектов РФ сократилось.

Полученные данные и результаты, безусловно, допускают различные интерпретации и требуют дополнительного изучения, в том числе с рассмотрением влияния бюджетных кредитов, предоставляемых из федерального бюджета субъектам РФ, объемы которых к концу рассматриваемого периода существенно возросли, а также с использованием дополнительных или альтернативных методик.

В то же время они дают достаточные, по мнению авторов, основания для внесения ряда изменений в политику межбюджетных трансфертов.

Во-первых, представляется целесообразным преобразование дотаций на сбалансированность и прочих дотаций, а также иных МБТ и части субсидий в дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (с поэтапным восстановлением их доли в общем объеме МБТ до 60–65 %, как это имело место в 2000–2005 гг. при формировании новой системы МБТ).

Во-вторых, одновременно с этим следует резко усилить стимулирующие механизмы методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, в частности, путем:

- законодательных ограничений на внесение изменений в методику распределения дотаций (например, не чаще одного раза в три года);
- сокращения (вплоть до нуля) доли дотаций, не распределенных в плановом периоде);
- сокращения возможностей по снижению объема дотаций вследствие роста собственных доходов;
- распределения дотаций в процентах от их общего объема на 4–6-летний период с ограничениями по их дальнейшему изменению при росте налогового потенциала;
- использования при оценке налогового потенциала общеэкономических показателей, а не налоговых баз;
- сокращения числа дотационных субъектов РФ за счет закрепления за ними равномерно размещенных и немобильных доходных источников при одновременном снижении критерия «нуждаемости» в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- установление для дотационных субъектов РФ более жестких (возможно, дифференцированных в зависимости от уровня дотационности) требований к налогово-бюджетной политике (в том числе в отношении наращивания собственных доходов).

## **Библиография**

1. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
2. Shah A. Lessons from International Practices of Intergovernmental Fiscal Transfers // XVI Regional Seminar on Fiscal Policy CEPAL/ECLAC. Santiago de Chile, 2004.
3. Bahl R., Linn, J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries // *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 24 (Winter 1994).
4. Martinez-Vazquez J., Boex J. The Design of Equalization Grants: Theory and Applications. Washington: The World Bank, 1999.
5. The Political Economy of Fiscal Federalism / Oates W. (ed.) Lexington, Massachusetts: Heath, 1977.
6. Лавров А. М., Домбровский Е. А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // *Финансы*. 2016. № 6.
7. Лавров А. М., Христенко В. Б. Новая методика распределения трансфертов // *Финансы*. 2001. № 3.
8. Лавров А. М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы / ОЭСР: Обзор экономики Российской Федерации. М.: Весь мир, 2002.
9. Лавров А. М. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации: в сб. Совершенствование межбюджетных отношений в России // *Научные труды ИЭПП*. 2004. № 24.
10. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

**Авторы**



**Бухарский Владислав Витальевич**, магистрант кафедры экономической и социальной географии России географического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова  
(e-mail: vladbukharsky@yandex.ru)



**Лавров Алексей Михайлович**, проф., заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса  
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

---

**V. V. Bukharsky, A. M. Lavrov**

## **Impact Evaluation of the Equalizing and Stimulating Effects of Intergovernmental Transfers to the Subjects of the Russian Federation**

### **Abstract**

*Within the current intergovernmental relations framework of the Russian Federation the emphasis is put on regional budget revenue equalization and stimulation of subnational governments to effective fiscal policy. The article contains data, calculations and methodologies, that could be used for the issues given above. There are several suggestions aimed at improving the effectiveness of the intergovernmental transfers to the regions of Russia.*

### **Keywords:**

*the equalizing and stimulating effects of intergovernmental transfers, interbudgetary relations, budgetary system*

**JEL:** H61, H70, H71

**Bukharsky Vladislav V.**, Master Student, Department of Economic and Social Geography of Russia, Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University<sup>1</sup>  
(e-mail: vladbukharsky@yandex.ru)

**Lavrov Alexey M.**, Professor, Head of the Department of Financial Management in Public Sector, National Research University Higher School of Economics<sup>2</sup>, Actual State Councilor of the Russian Federation, 1<sup>st</sup> class  
(e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru)

### **Authors' affiliation:**

1 — Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation

2 — National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation