

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Арлашкин И.Ю., Барбашова Н.Е.,  
Дерюгин А.Н., Комарницкая А.Н., Соколов И.А.,  
Хузина А.Ф.**

**Методологические аспекты оценки параметров  
«модельного бюджета» регионов**

**Москва 2020**

**Аннотация.** Работа содержит результаты анализа российской практики оценки бюджетных расходов территорий при распределении выравнивающих трансфертов, а также тестирование различных подходов к оценке «модельного бюджета». Проведенное исследование позволяет сформулировать конкретные рекомендации по совершенствованию оценки «модельного бюджета» и дальнейшему применению этой оценки при распределении межбюджетных трансфертов.

**Abstract.** The paper presents the results of the analysis of the Russian practice of assessing the budget expenditures of territories in the distribution of equalizing transfers, as well as testing various approaches to assessing the “model budget”. The study allows to formulate specific recommendations for improving the assessment of the “model budget” and the further application of this assessment in the distribution of intergovernmental transfers.

Арлашкин И.Ю., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Барбашова Н.Е., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Дерюгин А.Н., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Комарницкая А.Н., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Соколов И.А., заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Хузина А.Ф., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год

# Содержание

|                                                                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>                                                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ ПРИ<br/>РАСПРЕДЕЛЕНИИ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ.....</b>                                        | <b>5</b>  |
| <b>2 РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ОЦЕНКИ «МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА» НА<br/>ФЕДЕРАЛЬНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ<br/>ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ.....</b> | <b>10</b> |
| <b>3 ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОЦЕНКИ<br/>«МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА».....</b>                                                              | <b>20</b> |
| 3.1 ОБЩИЕ ПОДХОДЫ.....                                                                                                                                 | 20        |
| 3.2 ВАРИАНТЫ ДЕТАЛИЗАЦИИ «МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА».....                                                                                                     | 21        |
| 3.3 ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОГО НАБОРА КОРРЕКТИРУЮЩИХ КОЭФФИЦИЕНТОВ ПО<br>ОТДЕЛЬНЫМ ПОЛНОМОЧИЯМ И ОЦЕНКА ИХ ПАРАМЕТРОВ.....                                     | 26        |
| 3.4 ВАРИАНТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ЗНАЧЕНИЯ ПАРАМЕТРОВ<br>«МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА».....                                                             | 44        |
| 3.4 РЕЗУЛЬТАТЫ СЦЕНАРНЫХ РАСЧЕТОВ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ<br>КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ.....                                               | 45        |
| <b>4 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ И ПРИМЕНЕНИЮ «МОДЕЛЬНОГО<br/>БЮДЖЕТА» ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ</b>                                      | <b>49</b> |
| 4.1 ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ КОНЦЕПЦИИ «МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА» В РОССИИ.....                                                                                     | 49        |
| 4.2 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОЦЕНКЕ И ПРИМЕНЕНИЮ «МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА» НА<br>ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ<br>.....             | 51        |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>                                                                                                                                 | <b>60</b> |
| <b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>                                                                                                           | <b>63</b> |

## Введение

«Модельный бюджет» – термин, используемый для оценки расходных потребностей субфедеральных бюджетов, которую вышестоящий уровень власти использует при расчёте межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности. В настоящее время основной проблемой межбюджетных отношений в Российской Федерации является высокая региональная дифференциация по уровню социально-экономического развития. В связи с этим рассматривается возможность перехода к расчету размера выравнивающих дотаций на основе «модельного бюджета». В текущей методике расчета «модельного бюджета» используются корректирующие коэффициенты, не учитывающие большого числа объективных факторов, влияющих на стоимость бюджетных услуг. Таким образом, необходимо более подробно выявить и оценить влияние таких факторов на бюджетные расходы регионов.

В работе проводится тестирование различных подходов к оценке «модельного бюджета». Рассматриваются разные варианты детализации полномочий. С помощью эконометрических методов (корреляционного анализа, регрессионного анализа) выявляются значимые факторы, оказывающие влияние на относительную стоимость реализации различных полномочий в субъектах федерации, и определяются весовые коэффициенты, отражающие степень влияния указанных факторов. Предлагается внесение отдельных изменений в общую формулу расчета «модельного бюджета» (более корректное определение средней величины, снятие верхнего ограничения на расчетный объем расходных обязательств). Проводятся сценарные расчеты предложенных вариантов оценки расходных обязательств. По результатам исследования формируются конкретные рекомендации по совершенствованию оценки «модельного бюджета» и дальнейшему применению этой оценки при распределении межбюджетных трансфертов.

# **1 Теоретические подходы к оценке бюджетных расходов при распределении выравнивающих трансфертов**

Теоретические исследования, посвященные тематике выравнивающих трансфертов, акцентируют внимание на том, что оценка расходных потребностей территориальных бюджетов вызывает больше трудностей по сравнению с оценкой фискального потенциала [1]. В теоретических работах анализ и систематизация странового опыта выступает основой построения классификаций и описания возможных способов оценки потребностей субнациональных органов власти в финансовых ресурсах для предоставления бюджетных услуг. Авторы, как правило, описывают схожий набор подходов, исходя из накопленного международного опыта, с разницей в конкретизации тех или иных модификаций отдельных методов оценки.

В работах R. Bird и F. Vaillancour [2], A. Shah [3], Mischler [4] представлены вариативные классификации и группировка в целом аналогичного набора методов оценки расходных потребностей. Более подробный обзор методов оценки расходных потребностей территориальных бюджетов содержится в исследовании J. Воех и J. Martinez-Vazquez [5]. Авторы выделяют шесть следующих вариаций исходя из страновой практики:

- оценка на основе данных о фактически произведенных расходах;
- оценка исходя из одинаковой величины расходных потребностей всех территорий, оценка на основе данных о численности населения;
- взвешенные индексы относительных расходных потребностей региональных бюджетов;
- оценка расходных потребностей на основе нормативов (расходы в расчете на одного потребителя), зависящих от бюджетных ограничений (подобные нормативы, как правило, устанавливаются центральным правительством);
- оценка расходных потребностей на основе традиционных натуральных нормативов и социальных стандартов (центральное правительство устанавливает стандарты предоставления бюджетных услуг; субнациональные органы власти рассчитывают требуемый объем бюджетных ресурсов для достижения указанных нормативов и стандартов);
- репрезентативная система расходов, основанная на регрессионных оценках.

Оценка доходных возможностей и расходных потребностей субнациональных бюджетов, в том числе в целях межбюджетного выравнивания, используется в

некоторых модификациях глобальных вычислимых моделей общего равновесия (Computable general equilibrium models, CGE – models) (подробнее в [6] [7]).

Значимым критерием выбора того или иного подхода является качество и полнота государственной статистики. Тогда как одни методы (например, оценка на основе данных о фактически произведенных расходах, оценка исходя из одинаковой величины расходных потребностей всех территорий, на основе данных о численности населения) весьма нетребовательны к качеству статистических данных, использование других невозможно без соответствующей масштабной региональной статистики (оценка на основе индексов относительной бюджетной потребности при включении большого числа факторов, репрезентативная система расходов). В то же время, подходы, использование которых возможно в условиях ограниченной статистики в большей степени транспарентны и просты, чем методы, нуждающиеся в качественной и обширной региональной статистике. Бюджетные традиции, политические решения центрального уровня власти относительно системы фискального выравнивания – также важные детерминанты выбора метода оценки.

Эмпирические исследования заключают, что практически все страны-члены ОЭСР применяют элементы выравнивания «по расходам». Самым распространенным методом оценки расходных потребностей территориальных бюджетов при распределении выравнивающих трансфертов является формульная косвенная оценка удорожающих факторов или репрезентативная система расходов, скорректированная на удорожающие коэффициенты [88].

Идеальным, с теоретической точки зрения, методом оценки расходных потребностей субнациональных бюджетов является репрезентативная система расходов, основанная на наборе стандартных уровней расходов по предоставляемым бюджетным услугам. Однако в силу ряда ограничений (статистического, политического характера) практическое применение данного метода в его строго теоретической модификации не встречается.

Сравнение теоретических подходов к оценке расходных потребностей территориальных бюджетов приведено в таблице 1.

Таблица 1 – Сравнение теоретических подходов к оценке расходных потребностей территориальных бюджетов

| Подход                                                                                                                       | Требование к статистике                                                                                                                                 | Преимущества подхода                                  | Недостатки подхода                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Примеры использования                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оценка на основе фактически произведенных бюджетных расходов                                                                 | - специфичные требования отсутствуют.<br>- региональная статистика не требуется (кроме данных об исполнении бюджетов)                                   | - транспарентность;<br>- простота;<br>- экономичность | - необъективность в отражении расходных предпочтений населения территорий в высокоцентрализованных странах;<br>- возможность регионов манипулировать отчетными данными в целях завышения объема выделяемых трансфертов;<br>- сохранение региональной дифференциации по обеспеченности объектами социальной инфраструктуры и доступности бюджетных услуг;<br>- сложность разграничения влияния политических и объективных факторов на региональные расходные потребности | - развивающиеся страны с невысоким качеством системы сбора статистической информации (Вьетнам [9], Индонезия [10]);<br>- не используется в странах-членах ОЭСР [8];<br>- ранее применялась в Италии [11], Испании [12], России [13] |
| Оценка исходя из одинаковой величины расходных потребностей всех территорий, оценка на основе данных о численности населения | - специфичные требования отсутствуют.<br>- региональная статистика не требуется (кроме данных о численности населения регионов при оценке на их основе) | - транспарентность;<br>- простота;<br>- экономичность | - неучет региональных факторов и условий, определяющих различия в стоимости предоставления бюджетных услуг;<br>- возможно усиление (уже существенной) вариации удельной бюджетной обеспеченности между регионами                                                                                                                                                                                                                                                        | - Канада, Германия, развивающиеся страны [14]                                                                                                                                                                                       |

Продолжение таблицы

| Подход                                                                 | Требование к статистике                                                                                                                                 | Преимущества подхода                                                                                                  | Недостатки подхода                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Примеры использования                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оценка на основе индексов относительной бюджетной потребности регионов | - необходима региональная статистика;<br>- требования к качеству и полноте статистики возрастают при включении большого числа факторов в расчет индекса | - учет региональной дифференциации по вариативным факторам (демографическим, социально-экономическим, географическим) | - возможна политическая манипуляция со стороны регионов перечнем индикаторов, используемых для расчета индекса;<br>- включение большого числа факторов в индекс снижает прозрачность метода, усложняет расчеты, повышает требования к качеству и полноте статистики, повышает затраты на его применение | - один из наиболее распространенных подходов в международной практике                                               |
| Оценка на основе нормативов                                            |                                                                                                                                                         |                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                     |
| - рассчитанных исходя из бюджетных ограничений                         | отсутствуют высокие требования к качеству статистики                                                                                                    | - простота;<br>- выполнение заданных ресурсных ограничений бюджетной системы                                          | - усиление разрыва между нормативными и реальными расходными потребностями регионов                                                                                                                                                                                                                     | - некоторые страны бывшего СССР (распределения выравнивающих трансфертов);<br>- Чехия, Вьетнам (субвенции)          |
| - традиционных физических нормативов расходов и социальных стандартов  | высокие требования к качеству собираемой статистической информации                                                                                      |                                                                                                                       | - неучет финансовых ограничений бюджетной системы, что приводило к исполнению рассчитанных нормативов не в полном объеме, снижению устойчивости финансовой системы страны в целом;                                                                                                                      | - Япония, Дания, Швеция, Нидерланды при расчете нормативных затрат на финансовое обеспечение социальных стандартов; |

Продолжение таблицы

| Подход | Требование к | Преимущества подхода | Недостатки подхода | Примеры использования |
|--------|--------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
|--------|--------------|----------------------|--------------------|-----------------------|

|                                             |                                                                                           |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                         |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                                             | статистике                                                                                |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                         |
|                                             |                                                                                           |                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение эффективности распределения бюджетных ресурсов из-за ограниченного учета региональной специфики;</li> <li>- манипулирование величиной (завышение) нормативов отраслевыми министерствами центрального уровня власти, что вело к завышению стоимости предоставления бюджетных услуг и увеличению разрыва между нормативными и реальными потребностями отдельных территорий</li> </ul> | - ранее применялся в СССР               |
| Репрезентативная система расходов           | - включение удорожающих коэффициентов повышает требования к качеству и полноте статистики | - теоретическая обоснованность подхода;<br>- относительная простота практического использования (в определенных условиях) | - существенное расхождение «усредненной» и реальной структуры расходов региональных бюджетов;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | - США<br>- Канада (северные территории) |
| Модели общего равновесия                    | национальные счета (таблицы затрат и выпуска)                                             | - использование полученной оценки расходов в глобальной системе макроэкономического равновесия                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- сложность построения модели</li> <li>- в рамках модели определяется только структура расходов в условиях макроэкономического равновесия</li> <li>- практически невозможно выделить влияние конкретных факторов на объем расходных потребностей</li> </ul>                                                                                                                                    | - Австралия<br>- США (уровень штатов)   |
| Примечание – Источник: составлено авторами. |                                                                                           |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                         |

## **2 Российская практика оценки «модельного бюджета» на федеральном и региональном уровне при распределении выравнивающих трансфертов**

Рассмотрим подходы к оценке расходных обязательств, применяемые в Российской Федерации на уровне регионов и муниципальных образований в рамках методик распределения выравнивающих трансфертов в период 2000 – 2018 гг.

В российской практике можно выделить два базовых подхода к оценке расходных обязательств:

- относительная (по сравнению со среднероссийским уровнем) оценка, применяемая при расчете индекса бюджетных расходов (ИБР);
- оценка, основанная на результатах инвентаризации расходных обязательств (так называемый "модельный бюджет").

*Относительная оценка расходных обязательств, применяемая при расчете ИБР*

Индекс бюджетных расходов (ИБР) - относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий. Эволюцию методики расчета ИБР, применяемую на федеральном уровне в контексте распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности между регионами, можно условно разделить на два этапа. В период с 2000 года по 2004 год при оценке ИБР использовался инструментарий, в определенной степени аналогичный «модельному бюджету».

На указанном интервале индекс бюджетных расходов субъектов рассчитывался на основе оценки бюджетных расходов субъектов по определенному кругу расходных статей.

Индекс бюджетных расходов (ИБР) для *i*-го субъекта Российской Федерации рассчитывался по формуле (1):

$$\text{ИБР}_i = (R_i / N_i) : (R_{\text{РФ}} / N_{\text{РФ}}), \quad (1)$$

где

$R_i$  - оценка суммарных бюджетных расходов субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

$N_i$  - численность населения субъекта Российской Федерации;

$R_{рф}$  - прогноз суммарных фактических бюджетных расходов субъектов

Российской Федерации на очередной финансовый год, по учтенному кругу отраслей (направлений, расходных статей);

$N_{рф}$  - численность населения Российской Федерации.

Оценка бюджетных расходов субъектов Российской Федерации

рассчитывались как сумма нормативных расходов по следующим отраслям:

- жилищно-коммунальное хозяйство,
- начальное и среднее общее образование,
- дошкольное образование,
- начальное и среднее профессиональное образование,
- здравоохранение,
- физическая культура и спорт,
- социальное обеспечение и социальная защита населения,
- культура и искусство,
- общественный транспорт,
- правоохранительная деятельность,
- управление.

Дополнительно учитывались расходы на реализацию федерального закона "О ветеранах".

Базовая формула расчетов нормативных расходов для  $i$ -го субъекта

Российской Федерации имела следующий вид (формула (2)):

$$R_{i, \text{норм}} = k_i^{\text{уд}} \times r_{рф} \times q_i \times P_i \quad (2)$$

где

$k_i^{\text{уд}}$  - коэффициент удорожания стоимости условной единицы бюджетных

услуг;

$r_{рф}$  - норматив финансирования данного вида услуг на очередной финансовый год в расчете на одного потребителя в среднем по субъектам Российской Федерации;

$q_i$  - поправочный коэффициент;

$P_i$  - число потребителей данного вида бюджетных услуг в субъекте

Российской Федерации.

Средние по субъектам Российской Федерации нормативы расходов по перечисленным отраслям в расчете на одного потребителя соответствующих бюджетных услуг устанавливались на основе данных, представленных соответствующими министерствами и ведомствами, оценках Минфина России либо были рассчитаны исходя из сохранения структуры расходов (отношения суммы расходов по соответствующему направлению в ВВП) в отчетном финансовом году.

Нормативные расходы на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) рассчитывались по отдельной формуле как сумма нормативных бюджетных дотаций на ЖКУ, объем которых оценивался на основе федерального стандарта предельной стоимости предоставления жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации и дополнительных бюджетных расходов в связи с субсидированием определённых категорий населения.

Коэффициент удорожания бюджетных услуг рассчитывался как средневзвешенное значение коэффициентов оплаты труда, стоимости ЖКУ и цен с учетом транспортной доступности. То есть идеология расчета коэффициента удорожания в методике 2000-2004 года практически совпадает с подходом к расчету ИБР в рамках действующей методики распределения выравнивающих дотаций, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

В методиках 2000 - 2004 г. г. отмечалось, что индекс бюджетных расходов и определяемые при его расчете условно-нормативные расходы используются только для сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов Федерации в рамках методики и не являются прогнозируемой (планируемой, рекомендуемой) оценкой расходов (финансовых обязательств) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, оценка ИБР при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов до 2005 г. представляла собой отношение «модельного бюджета» субъекта в расчете на душу населения к соответствующей величине в среднем по России. «Модельный бюджет» рассчитывался по укрупненным статьям расходов и учитывал не все, а только наиболее значимые направления расходования бюджетных средств. При данном подходе нет необходимости учитывать все виды расходов, поскольку при определении суммы трансферта берется в расчет не абсолютная, а относительная оценка среднедушевых расходных потребностей региона.

С 2005 г. методика расчета ИБР существенно упростилась: «нормативные расходы» перестали использоваться, а индекс стал рассчитываться только на основе удорожающих факторов, без учета структурных компонентов. В соответствии с действующим с 2005 г. подходом (Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 N 670), ИБР рассчитывается по следующей формуле (формула ( )):

$$ИБР_i = y^{ЗП} * \kappa_i^{ЗП} + y^{ЖКУ} * \kappa_i^{ЖКУ} + y^Ц * \kappa_i^Ц, \quad (3)$$

где  $y^{ЗП}$ ,  $y^{ЖКУ}$ ,  $y^Ц$  – расчетные удельные веса расходов, соответственно, на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги (далее – ЖКУ), а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость ЖКУ, прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Федерации;

$\kappa_i^{ЗП}$ ,  $\kappa_i^{ЖКУ}$ ,  $\kappa_i^Ц$  – коэффициенты дифференциации заработной платы, стоимости ЖКУ, уровня цен, соответственно, в  $i$ -ом субъекте Российской Федерации.

Приведенная выше формула лишь единожды претерпела корректировку в части пересмотра удельных весов расходов на ЖКУ, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость ЖКУ, и прочих расходов. Первый из перечисленных весов был сокращен с 0,25 до 0,10, а второй, соответственно, увеличен с 0,2 до 0,35. Таким образом, с 2006 г. формула расчета ИБР регионов не пересматривалась и в настоящее время имеет вид (формула (4)):

$$ИБР_i = 0,55 * \kappa_i^{ЗП} + 0,10 * \kappa_i^{ЖКУ} + 0,35 * \kappa_i^Ц. \quad (4)$$

Описанная методика расчета ИБР российских регионов имеет ряд проблем, решение которых остается актуальной задачей. Как отмечалось выше, с 2007 г. формула расчета ИБР применяется в неизменном виде с единичными модификациями в расчете входящих в нее параметров, что очевидно обеспечивает некоторую стабильность и предсказуемость результатов оценки. В то же время, с годами данная методика становится все менее актуальной, не учитывая в полном объеме изменение структуры расходов КБР. В частности, критика действующей методики расчета ИБР сводится к следующим тезисам.

Во-первых, установленные в 2006 г. удельные веса выбранных видов расходов существенно расходятся с долями соответствующих расходов в актуальной структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации. Так, согласно последним данным доля расходов на оплату труда, включая начисления на оплату

труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в совокупном объеме расходов КБР составила 0,32 (в методике используется весовой коэффициент 0,55), расходов на ЖКУ, также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость ЖКУ, - 0,17 (в методике – 0,10), а прочих расходов – 0,51 (в методике – 0,35). Очевидно, что корректировка весовых коэффициентов согласно фактической доле соответствующих направлений расходов в консолидированных бюджетах регионов при расчете ИБР приведет к значимым изменениям в оценке расходных потребностей субъектов и, как следствие, уровня их бюджетной обеспеченности.

Во-вторых, применяемая методика достаточно ограниченно учитывает региональную дифференциацию структуры получателей бюджетных услуг. Из трех коэффициентов, входящих в ИБР, только коэффициент уровня цен включает показатели, характеризующие структуру населения региона, тогда как коэффициенты дифференциации заработной платы и стоимости ЖКУ не учитывают подобные параметры. Вместе с тем, удельный вес коэффициента уровня цен в итоговом значении ИБР составляет лишь 0,35, однако структура населения (т.е. потребителей государственных и муниципальных услуг) влияет на весь объем расходных обязательств субъекта РФ, а не только на 35 % от его величины. Стоит отметить, что даже используемые при расчете коэффициента уровня цен параметры, которые отражают структуру населения региона, вызывают вопрос о корректности объединения двух столь разных в контексте потребления бюджетных услуг категорий населения как население в возрасте до 17 лет и население старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения субъекта Федерации. Видится, что целесообразнее как учитывать структуру населения региона при оценке всего объема его расходных обязательств, так и отдельно учитывать разные категории населения.

В-третьих, в отличие от международной практики в российской методике оценки расходных потребностей регионов не учитывается эффект масштаба, который заключается в сокращении удельных расходов на обеспечение деятельности региональных органов государственной власти при повышении численности населения данного субъекта Федерации. Эмпирические исследования [15] [16] выявляют отрицательную зависимость между численностью работников региональных органов государственной власти (в расчете на 10 тыс. населения) и численностью населения субъекта РФ. Как будет показано далее при рассмотрении

опыта оценки расходных обязательств бюджетов местного уровня власти субъектами Федерации, в отличие от федеральной практики отдельными российскими регионами учитывается эффект масштаба посредством расчета вариативных коэффициентов.

В-четвертых, оценка расходных обязательств субъектов РФ не учитывает региональные различия по показателю темпа роста населения, хотя данный параметр напрямую влияет на объем необходимых бюджетных услуг.

В-пятых, формула расчета коэффициента дифференциации заработной платы в субъекте РФ требует корректировки. В действующем подходе расчет коэффициента происходит без учета реального уровня заработной платы в субъекте Федерации. Как следствие, не учитывается дифференциация показателя в российских регионах, в которых отсутствуют города и районы, где федеральным законодательством установлены надбавки или повышающие коэффициенты к заработной плате.

В-шестых, коэффициент транспортной доступности региона (применяемый при расчете коэффициентов стоимости ЖКУ и уровня цен в расчете ИБР) построен таким образом, что, используя показатель доли сельских населенных пунктов

региона, у которых отсутствуют связи с транспортной инфраструктурой ( $\frac{D_i}{D_{cp}}$ ), в него не включен показатель доли сельского населения данного субъекта Федерации. Следовательно, параметры указанных населенных пунктов распространяются также и на городское население региона. Коэффициент транспортной доступности и ИБР в целом отдельных регионов, в которых количество сельских населенных пунктов незначительно, будет зависеть от параметров транспортной доступности последних. Одновременно, достоверность определяющего коэффициент транспортной доступности регионов параметра – количество сельских населенных пунктов, в которых отсутствуют связи с транспортной инфраструктурой, – подвергается сомнению в случае отдельных субъектов РФ. Манипулирование региональными властями значениями указанного показателя в сторону его завышения может, в конечном итоге, приводить к существенному увеличению объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Стоит также отметить, что зависимость оценки расходных обязательств от доли сельских населенных пунктов с отсутствующей связью с транспортной инфраструктурой, а также от доли населения, которое проживает на территориях с ограниченными сроками завоза товаров и в

горных районах, приводит к отсутствию стимулов у властей субъектов Федерации по созданию и развитию транспортной инфраструктуры на подобных территориях.

Наконец, в применяемом подходе к оценке расходных обязательств регионов никак не учитываются обязательства субъектов РФ, регулирование которых осуществляется на федеральном уровне (например, расходы регионов по уплате страховых взносов на ОМС неработающего населения в ФОМС).

*Оценка расходов, основанная на результатах инвентаризации расходных обязательств («модельный бюджет»)*

С 2017 г. при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ стал выделяться компонент «дотации, отражающие отдельные факторы, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (п. 7 статьи 131 Бюджетного Кодекса РФ). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.11.2004 N 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (далее – Постановление 670) в роли «отдельных факторов» выступает расчетный объем расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, определенный на основе инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, то есть «модельный бюджет».

Согласно действующей методике, «модельный бюджет» рассчитывается по 25 группам полномочий.

Для основных групп полномочий оценка объема расходных обязательств осуществляется по общей формуле (5):

$$P_{расч\ i}^j = Cр^j \times Пок_i^j \times K_i^j, \quad (5)$$

где

$P_{расч\ i}^j$  – расчетный объем расходных обязательств субъекта  $i$  по  $j$ -й группе группе полномочий;

$Cр^j$  - средний объем расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление  $j$ -й группы полномочия без учета 5 максимальных и 10 минимальных значений;

$Пок_i^j$  - показатели приведения (показатели измерения физического объема реализации полномочия);

$K_i^j$  - корректирующие коэффициенты.

Отметим, что отдельные показатели из традиционной формулы расчета выравнивающей дотации и из методики определения «модельного бюджета» рассчитываются разными методами. Например, коэффициент оплаты труда при определении ИБР рассчитывается с использованием региональных коэффициентов и «северных надбавок». В «модельном бюджете» используется несколько подходов к относительной оценке расходов на оплату труда. В частности, в сфере содержания органов государственной власти и местного самоуправления зарплатный коэффициент рассчитывается как отношение среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций к среднероссийскому значению. В сфере образования относительные расходы на оплату труда оцениваются исходя из уровня заработной платы в образовании (по видам образовательных услуг) в субъекте Российской Федерации, либо на основе среднего по субъекту РФ дохода от трудовой деятельности. (в зависимости от оказываемых образовательных услуг). Коэффициент транспортной доступности в «модельном бюджете» уменьшается на единицу по сравнению с таким же коэффициентом из ИБР и применяется не для всех функциональных групп. Для расходных обязательств в сфере дорожного хозяйства в качестве оценки используются фактические поступления доходов, формирующих дорожные фонды – акцизы на нефтепродукты и транспортный налог. Оценка расходных обязательств по направлениям «здравоохранение» и «обязательное медицинское страхование неработающего населения» основана на данных о нормативных расходах, утвержденных Минздравом в рамках программ государственных гарантий и ФОМС соответственно.

Для оценки расходов в сферах государственного и муниципального управления, сельского хозяйства, транспортного обслуживания, тарифного регулирования, предоставления мер социальной поддержки, физической культуры, тушения пожаров, а также «прочих» полномочий (не включенных ни в одну из отраслевых групп) установлена верхняя граница, равная фактическим расходам субъекта в отчетном году. То есть если расчетная оценка объема расходных обязательств по указанному кругу отраслей оказывается выше, чем фактические расходы, то нормативные расходы принимаются равными фактическим.

После расчета по группам полномочий «модельный бюджет» досчитывается с учетом капитальных расходов, которые оцениваются исходя из предпосылки

постоянства доли капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в общей сумме расходов бюджета.

При распределении выравнивающих дотаций на 2018 и 2019 годы 30% общего объема распределялось на основе «модельного бюджета». При этом в соответствии с положениями государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» в качестве приоритета государственной политики в сфере управления региональными и муниципальными финансами заявлен переход к распределению выравнивающих дотаций на основе «модельного бюджета» в полном объеме. Кроме того, в число условий предоставления выравнивающих дотаций входит требование, в соответствии с которым дотационные субъекты РФ должны утвердить план мероприятий по росту своего доходного потенциала и (или) оптимизации расходов регионального бюджета, позволяющих с 2020 г. либо сократить свои расходы до уровня, определенного в рамках «модельного бюджета», либо отказаться от дотаций. Таким образом, роль «модельного бюджета» в межбюджетном выравнивании усиливается, что требует максимальной корректности при его оценке.

Текущая формула оценки «модельного бюджета» не лишена недостатков. Можно отметить неполный учет факторов, объективно влияющих на объем расходов в отдельных группах (например, при оценке расходов на управление игнорируется эффект масштаба). Также можно отметить, что расчет среднероссийских показателей без учета пяти максимальных и десяти минимальных значений приводит к искажению фактической структуры расходов. Кроме того, применяемый в действующей методике «потолок» нормативных расходов, равных фактическим расходам в отдельных функциональных сферах, оказывает дестимулирующее воздействие на регионы. Данный подход создает отрицательные стимулы для повышения эффективности бюджетных расходов. Регион, который экономит бюджетные средства и в связи с этим тратит на исполнение расходного обязательства меньшую сумму, чем в среднем по России, оказывается «наказанным» за свою инициативу, поскольку нормативные расходы приравниваются фактическим. Следует обратить внимание на отсутствие синхронизации методики оценки отдельных элементов «модельного бюджета» с другими методиками, оценивающими аналогичные показатели. В частности, при оценке расходов на оплату труда

государственных служащих в рамках «модельного бюджета» не учитываются ограничения, установленные постановлением Правительства РФ от 30.12.2018 №N 1766 «О нормативах формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Также к недостаткам действующей методики можно отнести отсутствие учета темпа роста населения, который влияет как на текущие, так и на инвестиционные потребности регионов.

Спорным вопросом является также и само использование одновременно двух оценок расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих дотаций. Эксперты отмечают, что наилучшим вариантом применения «модельного бюджета» в методике распределения выравнивающих дотаций мог бы быть переход к расчету индекса бюджетных расходов исключительно на основе оценки расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации [17].

### 3 Перспективные направления совершенствования оценки «модельного бюджета»

### 3.1 Общие подходы

Совершенствование действующей методики оценки «модельного бюджета» может происходить по нескольким направлениям, связанным как с устранением недостатков текущей методики, так и с имплементацией отдельных элементов «лучшей практики», применяемой в зарубежных странах. Предлагается протестировать следующие направления улучшения качества оценки бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов:

1) Изменение детализации полномочий. Рассмотрим целесообразность как дополнительного выделения новых групп (подгрупп) полномочий, так и более агрегированное их представление. Оба подхода могут быть обоснованы: дополнительная детализация увеличит точность расчетов, укрупнение групп делает модель более прозрачной и требует меньше исходных данных, то есть повышает экономичность расчетов. Критериями целесообразности выделения новой группы (подгруппы) полномочий следует считать достаточно высокую долю расходов, приходящихся на реализацию данного полномочия, в общей структуре расходов, а также статистическую значимость корректирующих коэффициентов, влияющих на объем реализации полномочия.

2) Выбор оптимального набора корректирующих коэффициентов для каждой группы полномочий. Предлагается воспользоваться подходами, применяемыми в зарубежной практике (в частности, в Италии) и отобрать значимые коэффициенты на основе результатов регрессионного анализа. Для каждой группы полномочий предлагается построить модель линейной регрессии, в которой будет оцениваться влияние различных удорожающих факторов, выраженных с помощью относительных коэффициентов, на значение результирующего показателя – удельные расходы по рассматриваемой группе полномочий. В результирующую модель будет включен набор статистически значимых факторов. Среди коэффициентов будут рассматриваться как показатели, участвующие в действующем расчете (такие, как коэффициент возрастной структуры населения, связанности), так и другие (например, коэффициент масштаба, плотности населения, урбанизации и некоторые другие).

3) Изменение метода расчета используемых корректирующих коэффициентов. Как отмечалось выше, в действующей методике корректность расчёта отдельных коэффициентов вызывает вопросы. В первую очередь это относится к коэффициенту транспортной доступности. Кроме того, вызывает сомнения целесообразность использования фактического уровня зарплаты в конкретных отраслях при оценке относительных расходов на оплату труда. Предлагается протестировать вариант методики с более универсальным показателем - отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций по субъектам Российской Федерации к среднероссийскому значению такого показателя.

4) Снятие действующих ограничений при расчете среднероссийских показателей, а также пересмотр верхней границы оценки расходов в рамках полномочия. Предлагается отказаться от практики расчета среднероссийских значений показателей без учета 10 минимальных и 10 максимальных значений. Как отмечалось выше, при данном подходе искажается фактическая структура расходов. То же можно сказать о подходе с приравниванием нормативных расходов фактическим, если расчетная величина превышает факт. Помимо искажения структуры расходов, данное ограничение создает отрицательные стимулы для регионов, делая невыгодной оптимизацию бюджетных затрат.

### **3.2 Варианты детализации «модельного бюджета»**

Примеры стран, использующих репрезентативную систему расходов и/или «модельный бюджет» в целях межбюджетного выравнивания, показывают разную степень детализации расходных полномочий регионов. В частности, репрезентативная система расходов Индии включает в себя 6 видов расходных обязательств. В развитых европейских странах, таких как Швейцария, Италия, Испания число оцениваемых направлений расходов составляет от 7 до 8. В Австралии расходы штатов рассчитываются по 14 группам и 42 подгруппам [18]. В России до 2004 г., а также в современном Казахстане репрезентативная система расходов включает в себя 11-12 видов расходных обязательств.

В действующем варианте «модельного бюджета», используемого в российской практике межбюджетного выравнивания, насчитывается 25 групп полномочий. Отметим, что структура полномочий во многом определена формулировками, заложенными федеральными законами от 06.10.1999 N 184-ФЗ

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и является крайне неоднородной в плане удельных весов выделяемых групп расходов. Отдельные группы полномочий в действующей методике подразделяются на подгруппы, в связи с чем итоговое количество подгрупп составляет 48.

В таблице 2 приведены параметры структуры полномочий, используемой в действующей детализации «модельного бюджета».

Таблица 2 – Структура полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствии с действующей методикой

| № п/п | Наименование группы полномочий                                                                                                                                                                                                                                    | Субъекты РФ     | Муниципальные образования | Всего           | %     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------|-----------------|-------|
|       | Всего                                                                                                                                                                                                                                                             | 4 551 878 146,4 | 2 191 199 904,1           | 6 743 078 050,5 | 100%  |
| 1     | Содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации (государственных органов субъекта Российской Федерации) и органов местного самоуправления, отдельных государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений | 405 172 406,1   | 463 488 579,4             | 868 660 985,5   | 12,9% |
| 2     | Поддержка экономики, малого и среднего предпринимательства                                                                                                                                                                                                        | 285 808 215,0   | 11 466 333,4              | 297 274 548,4   | 4,4%  |
| 3     | Осуществление дорожной деятельности                                                                                                                                                                                                                               | 339 724 295,8   | 247 942 337,4             | 587 666 633,2   | 8,7%  |
| 4     | Организация транспортного обслуживания населения                                                                                                                                                                                                                  | 153 787 674,6   | 42 659 407,0              | 196 447 081,6   | 2,9%  |
| 5     | Тарифное регулирование в сфере коммунального хозяйства                                                                                                                                                                                                            | 90 801 829,7    | 3 648 590,9               | 94 450 420,6    | 1,4%  |
| 6     | Образование                                                                                                                                                                                                                                                       | 653 683 615,9   | 710 432 615,9             | 1 364 116 231,8 | 20,2% |
| 7     | Культура                                                                                                                                                                                                                                                          | 106 317 541,8   | 156 467 641,7             | 262 785 183,5   | 3,9%  |
| 8     | Расходные обязательства по осуществлению полномочий в сфере здравоохранения                                                                                                                                                                                       | 568 823 643,1   | 4 247 379,4               | 573 071 022,5   | 8,5%  |
| 9     | Обязательное медицинское страхование неработающего населения                                                                                                                                                                                                      | 615 185 674,0   | 0                         | 615 185 674,0   | 9,1%  |
| 10    | Социальная поддержка населения                                                                                                                                                                                                                                    | 877 783 214,9   | 0                         | 877 783 214,9   | 13,0% |
| 11    | Физическая культура и спорт                                                                                                                                                                                                                                       | 85 203 690,4    | 57 482 192,1              | 142 685 882,5   | 2,1%  |

Продолжение таблицы 2

| №<br>п/<br>п                                                                                                                                                                                                           | Наименование группы полномочий                                                                                                                                                                                               | Субъекты РФ   | Муниципальны<br>е образования | Всего         | %       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|---------------|---------|
| 12                                                                                                                                                                                                                     | Тушение пожаров (за исключением лесных пожаров); ликвидация чрезвычайных ситуаций, первичные меры пожарной безопасности                                                                                                      | 69 837 834,3  | 22 782 252,7                  | 92 620 087,0  | 1,4%    |
| 13                                                                                                                                                                                                                     | Привлечение заемных средств, а также обслуживание и погашение долговых обязательств                                                                                                                                          | 129 704 817,2 | 25 613 562,8                  | 155 318 380,0 | 2,3%    |
| 14                                                                                                                                                                                                                     | Иные сферы деятельности, предусмотренные статьей 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» | 105 461 513,8 | 0                             | 105 461 513,8 | 1,6%    |
| 15                                                                                                                                                                                                                     | Предоставление гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях                                                                                            | 63 492,3      | 0                             | 63 492,3      | 0,001 % |
| 16                                                                                                                                                                                                                     | Полномочия, не включенные в пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона "184-ФЗ                                                                                                                                                  | 38 051 718,7  | 0                             | 38 051 718,7  | 0,6%    |
| 17                                                                                                                                                                                                                     | Полномочия по пункту 5 статьи 26.3 Федерального закона 184-ФЗ                                                                                                                                                                | 9 702 186,4   | 0                             | 9 702 186,4   | 0,1%    |
| 18                                                                                                                                                                                                                     | Строительство жилья - вопросы местного значения                                                                                                                                                                              | 2 345 980,3   | 161 640 410,0                 | 163 986 390,3 | 2,4%    |
| 19                                                                                                                                                                                                                     | Коммунальное хозяйство - вопросы местного значения                                                                                                                                                                           | 12 440 787,8  | 106 479 164,4                 | 118 919 952,2 | 1,8%    |
| 20                                                                                                                                                                                                                     | Градостроительство и землепользование - вопросы местного значения                                                                                                                                                            | 1 951 989,1   | 9 388 396,2                   | 11 340 385,3  | 0,2%    |
| 21                                                                                                                                                                                                                     | Благоустройство территорий - вопросы местного значения                                                                                                                                                                       | 26 025,2      | 117 027 624,9                 | 117 053 650,1 | 1,7%    |
| 22                                                                                                                                                                                                                     | Делегированные полномочия, финансируемые за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета                                                                                                   | 0             | 1 101 260,8                   | 1 101 260,8   | 0,0%    |
| 23                                                                                                                                                                                                                     | Прочие вопросы местного значения (131-ФЗ)                                                                                                                                                                                    | 0             | 11 506 031,2                  | 11 506 031,2  | 0,2%    |
| 24                                                                                                                                                                                                                     | Дополнительные полномочия и права всех видов муниципальных образований                                                                                                                                                       | 0             | 37 826 123,9                  | 37 826 123,9  | 0,6%    |
| Примечание – Источник: расчеты авторов на основе данных отчетов об исполнении бюджета консолидированных бюджетов регионов за 2016 г. (Федеральное казначейство) и исходных данных для расчета дотаций (Минфин России). |                                                                                                                                                                                                                              |               |                               |               |         |

Как показано в таблице 2, выделяемые в текущей методике группы полномочий существенно различаются по удельному весу рассматриваемых видов

расходов. Наибольшая доля расходных обязательств концентрируется в таких группах, как образование, социальная поддержка населения, государственное и муниципальное управление: на каждую из этих групп приходится более 10% суммарных расходов. В то же время можно указать группы, удельный вес которых в общем объеме расходов составляет менее 1% - это предоставление гарантий лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего севера, градостроительство и землепользование, а также различные виды дополнительных полномочий (группы 22-24).

Предлагается сформировать новую репрезентативную систему расходов, основываясь на следующих принципах. Во-первых, в репрезентативную систему расходов предлагается включать не все виды расходных обязательств, а только основные, следующие из федеральных законов от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и осуществляемые на всей территории Российской Федерации. Таким образом, дополнительные полномочия, осуществляемые субъектами РФ и муниципальными образованиями по собственной инициативе в рамках своих предметов ведения, предлагается не учитывать. Также имеет смысл исключить из репрезентативной системы расходов полномочия по привлечению заемных средств, обслуживанию и погашению долговых обязательств. Долговая политика субъекта РФ (муниципального образования) является результатом его собственных решений и приоритетов, регионы по разным причинам находятся в неодинаковых начальных условиях, и поэтому рассматривать данную категорию расходов в сопоставлении со среднероссийским уровнем в целях межбюджетного выравнивания представляется некорректным. Кроме того, в «модельном бюджете» предлагается не рассматривать расходы на дорожное хозяйство, поскольку они представляют собой целевые средства дорожных фондов.

В части возможных путей совершенствования группировки полномочий в целях расчета «модельного бюджета» можно выделить два альтернативных подхода. Первый состоит в том, что для более точной оценки расходных потребностей регионов необходима как можно более подробная разбивка по видам расходов, поскольку на разные направления расходов влияют разные факторы. В этом случае

предлагается рассмотреть возможность выделения новых расходных групп. Второй подход - формирование агрегированных групп полномочий. Аргументом в пользу этого подхода является гипотеза о том, что выделение мелких групп расходных обязательств несущественно повлияет на точность расчетов, но сильно перегрузит модель. Большинство стран, использующих относительные индексы расходных потребностей в системе межбюджетных отношений, оперируют с репрезентативной системой расходов, включающей в себя не более 8 групп (Италия, Испания, Швейцария). С другой стороны, по результатам расчётов может оказаться, что детализированная модель дает существенный выигрыш в точности приближения. Рассмотрим оба подхода и по итогам исследования выберем наиболее оптимальный вариант.

В случае потенциального углубления детализации расходов предлагается выделить дополнительно четыре группы полномочий: «Охрана окружающей среды», «Занятость», «Ветеринария», «Информационные технологии». Отметим, что выделение указанных групп полномочий приведет к сокращению удельного веса группы «прочие расходы», что в целом повышает прозрачность оценки «модельного бюджета».

Второй вариант детализации полномочий – это укрупнение групп. В рамках данного варианта предлагается включить в репрезентативную систему расходов только относительно крупные группы расходных обязательств, доля которых в общей структуре расходов составляет не менее 2%. В результате данной оптимизации число групп полномочий в структуре «модельного бюджета» сократится до 16. Такие полномочия, как «Поддержка экономики (за исключением сельского хозяйства)», «Тарифное регулирование», «Здравоохранение, за исключением обеспечения территориальной программы государственных гарантий», «Тушение пожаров», «Градостроительство и землепользование» отнесены к группе «Иные расходы».

### **3.3 Выбор оптимального набора корректирующих коэффициентов по отдельным полномочиям и оценка их параметров**

Корректирующие коэффициенты, используемые при оценке «модельного бюджета», можно подразделить на две базовые группы: стоимостные и структурные. Необходимость использования стоимостных коэффициентов вытекает из разницы в структуре затрат на осуществление различных полномочий: удельного веса расходов на оплату труда, жилищно-коммунальных услуг, закупку товаров и услуг. Например,

в сфере образования велик удельный вес расходов на оплату труда педагогического персонала. В области жилищного строительства основную статью расходов оставляют закупки. Структурные коэффициенты применяются при наличии факторов, влияющих на стоимость бюджетных услуг со стороны спроса потребителей. Например, высокая доля населения старше трудоспособного возраста вызывает повышенный спрос на бюджетные услуги в сфере здравоохранения.

*Предложения по расчету коэффициента стоимости*

Обозначим индексом  $i$  порядковый номер субъекта Российской Федерации, а индексом  $j$  – порядковый номер группы полномочий. Общий вид коэффициента стоимости для  $j$ -го полномочия (формула (6)) аналогичен действующей формуле расчета ИБР:

$$K_{\text{стоим}_{ij}} = q^{j \text{ зп}} \times K^{\text{зп}}_i + q^{j \text{ ку}} \times K^{\text{ку}}_i + q^{j \text{ ц}} \times K^{\text{ц}}_i \quad (6)$$

где

$K_{\text{стоим}_{ij}}$  - стоимостной коэффициент для  $i$ -го субъекта по  $j$ -му расходному полномочию,

$q^{j \text{ зп}}$  – расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплату труда по  $j$ -му расходному полномочию в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации;

$q^{j \text{ ку}}$  – расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги по  $j$ -му расходному полномочию в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации;

$q^{j \text{ ц}}$  – расчетный удельный вес прочих расходов по  $j$ -му расходному полномочию в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации;

$K^{\text{зп}}_i$  – коэффициент дифференциации заработной платы  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{ку}}_i$  – коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{ц}}_i$  – коэффициент дифференциации цен  $i$ -го субъекта Российской Федерации.

Структура стоимостного коэффициента (т.е. получения значений удельных

весов  $q^{jзп}$ ,  $q^{jкз}$ ,  $q^{jц}$  по каждому расходному полномочию в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации) получена расчетным методом на основе данных Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации 2010 г.

Использования расчетных оценок по данным 2010 г. можно обосновать несколькими факторами. Во-первых, структура полномочий, отражаемых в реестре расходных обязательств, и структура расходов согласно отчету об исполнении бюджета (бюджетная классификация) не совпадают, но выделить в рамках целевого направления затрат расходы на оплату труда, оплату коммунальных услуг и аренду возможно только в случае отчета об исполнении бюджета. Во-вторых, с 2011 г. (с момента вступления в силу федерального закона от 08.05.2010 N 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений») в отчете об исполнении бюджета указанные виды затрат в отношении бюджетных и автономных учреждений перестали выделяться отдельными строками. Вместо них в отчете стала показываться общая сумма субсидий, предоставляемых учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания. Сводная информация Федерального казначейства по бюджетным и автономным учреждениям (консолидированный отчет об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности учреждений) – единственный документ, в котором субсидии учреждениям детализированы по КОСГУ, причем расходы учреждений не разнесены по отраслевому признаку. Следовательно, единственная доступная оценка структуры расходов учреждений – это структура общей суммы, без детализации по отраслям, что является достаточно грубым приближением. Кроме того, в отчете об исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации Федерального казначейства с 2015 г. в сумме расходов на оплату работ и услуг не выделяются расходы на ЖКУ. То есть 2010 г. – это последний отчетный год, по данным которого можно оценить удельные веса расходов на оплату труда, ЖКУ и закупку прочих товаров и услуг в отраслевом разрезе без использования приближенных оценок. Заметим, что погрешность все равно возникнет при применении данной структуры к расходам в разрезе полномочий, поскольку учет расходов в рамках реестра и бюджетной классификации не совпадают.

В таблице 3 приведена структура стоимости расходных обязательств

регионов, рассчитанная на основе данных 2010 г. Значения в столбцах далее будут использоваться по каждому расходному полномочию как удельные веса элементов стоимости  $q^{j_{зп}}$ ,  $q^{j_{жу}}$ ,  $q^{j_{ч}}$  в стоимостном коэффициенте (см. формулу (6)). Отметим, что в оценку расходов на ЖКУ включены расходы на арендную плату, поскольку аренда является альтернативой владения помещением на правах собственника.

Таблица 3 – Расчетная структура коэффициента стоимости в разрезе расходных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, %

| № п/п | Наименование группы полномочий                                                                                                                                                                                                                                    | Оплата труда с начислениями | ЖКХ и аренда | Прочие |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|--------|
|       | Всего                                                                                                                                                                                                                                                             | 31%                         | 3%           | 66%    |
| 1     | Содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации (государственных органов субъекта Российской Федерации) и органов местного самоуправления, отдельных государственных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных учреждений | 49%                         | 3%           | 48%    |
| 2     | Поддержка экономики, малого и среднего предпринимательства                                                                                                                                                                                                        | 7%                          | 0%           | 93%    |
|       | <i>В т.ч. Сельское хозяйство</i>                                                                                                                                                                                                                                  | 10%                         | 0%           | 90%    |
|       | <i>Прочие виды экономической деятельности</i>                                                                                                                                                                                                                     | 6%                          | 0%           | 94%    |
| 3     | Организация транспортного обслуживания населения                                                                                                                                                                                                                  | 2%                          | 0%           | 98%    |
| 4     | Тарифное регулирование в сфере коммунального хозяйства                                                                                                                                                                                                            | 0%                          | 100%         | 0%     |
| 5     | Образование                                                                                                                                                                                                                                                       | 62%                         | 8%           | 31%    |
|       | В т.ч. дошкольное образование                                                                                                                                                                                                                                     | 60%                         | 9%           | 31%    |
|       | Среднее образование                                                                                                                                                                                                                                               | 69%                         | 8%           | 23%    |
|       | Прочие полномочия в сфере образования                                                                                                                                                                                                                             | 45%                         | 4%           | 51%    |
| 6     | Культура                                                                                                                                                                                                                                                          | 43%                         | 6%           | 51%    |
| 7     | Расходные обязательства по осуществлению полномочий в сфере здравоохранения                                                                                                                                                                                       | 48%                         | 8%           | 45%    |

Продолжение таблицы 3

| № п/п                                                                                                                                                                         | Наименование группы полномочий                                                                                          | Оплата труда с начислениями | ЖКХ и аренда | Прочие |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|--------|
|                                                                                                                                                                               | В т.ч. финансовое обеспечение территориальной программы государственных гарантий                                        |                             |              |        |
|                                                                                                                                                                               | Прочие полномочия в сфере здравоохранения                                                                               | 43%                         | 4%           | 53%    |
| 8                                                                                                                                                                             | Обязательное медицинское страхование неработающего населения                                                            | -                           | -            | -      |
| 9                                                                                                                                                                             | Социальная поддержка населения                                                                                          | 10%                         | 1%           | 89%    |
| 10                                                                                                                                                                            | Физическая культура и спорт                                                                                             | 11%                         | 3%           | 86%    |
| 11                                                                                                                                                                            | Тушение пожаров (за исключением лесных пожаров); ликвидация чрезвычайных ситуаций, первичные меры пожарной безопасности | 66%                         | 3%           | 31%    |
| 12                                                                                                                                                                            | Привлечение заемных средств, а также обслуживание и погашение долговых обязательств                                     | -                           | -            | -      |
| 13                                                                                                                                                                            | Экология                                                                                                                | 30%                         | 1%           | 69%    |
| 14                                                                                                                                                                            | Занятость                                                                                                               | 35%                         | 3%           | 62%    |
| 15                                                                                                                                                                            | Ветеринария                                                                                                             | 10%                         | 0%           | 90%    |
| 16                                                                                                                                                                            | Информационные технологии                                                                                               | 2%                          | 0%           | 98%    |
| 17                                                                                                                                                                            | Иные сферы деятельности (субъекты РФ)                                                                                   | 24%                         | 2%           | 74%    |
| 18                                                                                                                                                                            | Строительство жилья - вопросы местного значения                                                                         | 0%                          | 0%           | 100%   |
| 19                                                                                                                                                                            | Коммунальное хозяйство - вопросы местного значения                                                                      | 0%                          | 0%           | 100%   |
| 20                                                                                                                                                                            | Градостроительство и землепользование - вопросы местного значения                                                       | 0%                          | 0%           | 1%     |
| 21                                                                                                                                                                            | Благоустройство территорий - вопросы местного значения                                                                  | 1%                          | 5%           | 94%    |
| 22                                                                                                                                                                            | Иные сферы деятельности (МСУ)                                                                                           | 41%                         | 6%           | 63%    |
| Примечание – Источник: расчеты авторов на основе данных Федерального казначейства (отчет об исполнении консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации за 2010 г.). |                                                                                                                         |                             |              |        |

Рассмотрим методологию расчета каждого из элементов стоимостного коэффициента.

Коэффициент дифференциации заработной платы предлагается рассчитывать исходя из показателя среднего уровня оплаты труда по субъекту Российской Федерации. В свете необходимости исполнять майские указы Президента данный показатель более точно характеризует потребности бюджетного сектора в расходах на оплату труда, чем районные коэффициенты к заработной плате, используемые в действующей методике ИБР. Коэффициент дифференциации заработной платы  $i$ -го субъекта Российской Федерации предлагается для всех полномочий рассчитывать по единой формуле (7) для всех полномочий:

$$K^{зп}_i = 3П_i / 3П \quad (7)$$

где

$3П_i$  – уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций в целом по экономике в  $i$ -м субъекте Российской Федерации;

$3П$  – средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций в целом по экономике.

Коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг  $i$ -го субъекта Российской Федерации предлагается рассчитывать по формуле (8):

$$K^{кв}_i = \Gamma_i \times K^{тд}_i \times H / \text{SUM} (\Gamma_i \times K^{тд}_i \times H_i) \quad (8)$$

где

$\Gamma_i$  – стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения по экономически обоснованным тарифам в расчете на 1 кв. метр площади жилья в  $i$ -м субъекте Российской Федерации;

$\Gamma_{рф}$  – среднероссийская стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения по экономически обоснованным тарифам в расчете на 1 кв. метр площади жилья;

$K^{тд}_i$  – коэффициент транспортной доступности  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$H_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта Российской Федерации;

$H$  – численность постоянного населения Российской Федерации.

В отличие от действующей методики, в расчете  $K_{ку}$  не учитывается фактор покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан, поскольку частичную компенсацию расходов на ЖКУ малообеспеченным гражданам следует учитывать в группе полномочий по социальному обеспечению.

$K^{тд}_i$  – коэффициент транспортной доступности рассчитывается по формуле с

учетом коэффициента Гольца<sup>1</sup>, аналогичной коэффициенту связанности, используемому в действующей методике расчета «модельного бюджета» (формула (9)):

$$K_i^{TD} = \frac{K_i^{moz} \times H}{\sum_i K_i^{TOG} \times H_i}, \quad (9)$$

где

$$K_i^{moz} = (T+1)/(T_i+1) \quad ; \quad (9.1)$$

$T_i$  – транспортная обеспеченность  $i$  - го субъекта РФ, рассчитываемая на базе коэффициента Гольца;

$T$  – аналогичный показатель, рассчитанный в среднем по всем субъектам РФ.

$$T_i = \frac{K_i^{\Gamma}}{K^{\Gamma}}, \quad (9.2)$$

где

$K^{\Gamma}$  – коэффициент Гольца, рассчитываемый по формуле (10):

$$K_i^{\Gamma} = (D_i^{жд} + D_i^{амп} + K_i^{нав} \cdot D_i^{веп}) / \sqrt{\Pi_i * K_i} \quad (10)$$

где

$D_i^{жд}$  – эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования в  $i$ -м субъекте Российской Федерации;

$D_i^{атп}$  – протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием в  $i$ -м субъекте Российской Федерации;

$D_i^{ввп}$  – протяженность водных путей в  $i$ -м субъекте РФ;

---

<sup>1</sup> Подробнее об оценках транспортной обеспеченности – см., например, [19].

$K_i^{\text{нав}}$  – коэффициент навигации, показывающий долю времени использования водных путей (продолжительности навигации) в календарном году в  $i$ -м субъекте РФ;

$P_i$  – площадь территории  $i$ -го субъекта РФ,

$K_i$  – количество населенных пунктов с ненулевой численностью населения в  $i$ -м субъекте РФ,

$K^{\Gamma}$  – коэффициент Гольца для РФ в целом, рассчитанный по аналогичной формуле.

Для субъектов РФ, у которых коэффициент  $K_i^{\text{ТОГ}}$  принимает значение ниже единицы, значение данного коэффициента полагается равным 1.

Отметим, что предлагаемая формула (9) отличается от формулы коэффициента связанности, применяемой в действующей методике согласно Постановлению Правительства РФ от 22.11.2004 N 670. В действующей методике ко всем регионам применен единый коэффициент навигации – 0,5 (то есть предполагается, что у всех регионов продолжительность пользования водными путями в среднем составляет 6 месяцев в году). Необходимо отметить, что сроки навигации устанавливаются ежегодно распоряжением Росморречфлота [20]. Сроки навигации устанавливаются на основе данных многолетних гидрометеорологических наблюдений и могут корректироваться в течение года в связи с реальными гидрометеорологическими условиями. Кроме того, возможны временные ограничения судоходства, связанные с определенными мероприятиями (например, проведение чемпионата мира по футболу [21]. Сроки судоходства определяются в разрезе бассейнов рек, которые не совпадают с административными границами субъектов федерации.

В расчете коэффициента транспортной доступности сроки навигации в разрезе регионов определены экспертно, исходя из визуального соответствия между географическим положением регионов и бассейнами рек, на основе распоряжения Росморречфлота от 15.12.2017 № ВО-344-р [22]. Для всех субъектов федерации, входящих в ДФО, за исключением Хабаровского края и Амурской области, а также для Республики Саха определен срок навигации 5 месяцев (с мая по сентябрь), соответственно протяженность водный путей берется с весовым коэффициентом 0,4 (5/12 года). Для группы регионов, включающей в себя Хабаровский край, Амурскую

область, Республику Коми, Мурманскую область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, срок навигации определен в 6 месяцев, то есть весовой коэффициент при протяженности водных путей составляет 0,5, что соответствует 6/12 года. Для всех регионов Сибирского ФО, за исключением Республики Саха, и отдельных субъектов Северо-западного федерального округа (Архангельская область, Вологодская область, Республика Карелия) срок навигации определен в 7 месяцев, т.е. весовой коэффициент при протяженности водных путей составляет 0,6 (или 7/12 года). Для прочих регионов срок навигации определен в 8 месяцев (с апреля по ноябрь), то есть весовой коэффициент при протяженности водных путей составляет 0,7 (8/12 года). Расчетный коэффициент транспортной доступности Сахалинской области приравнен к максимальному значению (значение Чукотского автономного округа), поскольку на транспортную доступность Сахалина влияют неучтенные факторы, к числу которых относится островное положение.

$K_i^c$  – коэффициент дифференциации цен  $i$ -го субъекта Российской Федерации рассчитывается по традиционной формуле (11):

$$K_i^c = CФН_i \times K^{тд}_i \times H / \sum (CФН_i \times K^{тд}_i \times H_i) \quad (11)$$

где

$CФН_i$  – стоимость фиксированного набора товаров и услуг в  $i$ -м субъекте Российской Федерации;

$CФН_{рф}$  – расчетная стоимость фиксированного набора товаров и услуг в среднем по субъектам Российской Федерации.

*Предложения по расчету структурных коэффициентов*

Структурные коэффициенты рассчитывались с использованием метода регрессионного анализа на основе пакета анализа Microsoft Excel по следующему алгоритму.

1) Формируется гипотеза: от каких объективных факторов зависят расходы субъекта по выделенным расходным полномочиям. При этом во внимание принимаются две группы факторов:

– факторы, влияющие на различия в объеме ресурсов, необходимых для предоставления одинакового объема государственных услуг в расчете на одного

жителя (объемные факторы). К таким факторам можно отнести показатель дисперсности расселения населения на территории региона, а также такой важный показатель, как коэффициент масштаба, который в настоящий момент не учитывается в формуле для расчета индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации. Коэффициент масштаба показывает, что с ростом численности населения в регионе расходы субъекта на предоставление отдельных видов государственных услуг (например, таких как государственное управление и культура) в расчете на одного жителя могут снижаться, то есть происходит экономия на масштабе.

– факторы, влияющие на спрос на государственные услуги (структурные факторы). Данные факторы в основном связаны с демографической структурой населения, то есть характеризуют долю потребителей той или иной услуги в общей численности населения региона. Как правило, такие показатели будут различаться в зависимости от вида государственной услуги. Так, спрос на услуги образования будет зависеть от доли лиц младше трудоспособного возраста в общей численности населения, в то время как расходы на социальную политику – от доли пожилого населения в общей численности населения региона.

2) Гипотеза проверяется с помощью регрессионного анализа.

Для полномочия  $i$  в регионе  $j$  строится уравнение регрессии вида (12)

$$Y_{ij} = \beta_{i0} + \beta_{i1} \times f_{1j} + \dots + \beta_{ik} \times f_{kj} + \varepsilon_{ij}, \quad (12)$$

где

$Y_{ij}$  – объясняемая (зависимая) переменная,

$\beta_{i0}$  – константа,

$\beta_{i1}, \dots, \beta_{ik}$  – коэффициенты регрессии;

$f_{1j}, \dots, f_{kj}$  – значения факторов, влияющих (согласно гипотезе) на объем расходов по полномочию  $j$ : плотность населения, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума и т.д., отнесенные к аналогичной величине, рассчитанной в среднем по России,

$\varepsilon_{ij}$  – случайная ошибка.

В качестве объясняемой переменной  $Y_{ij}$ , как правило, используется показатель среднедушевых расходов по полномочию  $j$  в расчете на душу населения, приведенный к реальной величине с помощью стоимостного коэффициента,

полученного в предыдущем разделе, т.е. для субъекта  $i$  исследуется уравнение для объясняющей переменной вида (13):

$$Y_{ij} = \text{Расх}_{ij} / (N_i \times K_{ij} \text{ стоим}), \quad (13)$$

где

$\text{Расх}_{ij}$  – объем расходов по полномочию  $j$  в субъекте  $i$ ,

$N_i$  – численность населения в субъекте  $i$ ,

$K_{\text{стоим}_{ij}}$  – стоимостной коэффициент по полномочию  $j$  для  $i$ -го субъекта.

В некоторых случаях в качестве зависимой (объясняемой) переменной вместо показателя расходов анализировался нестоимостной показатель, пропорциональный расходам (численность государственных служащих для государственного управления, численность учителей для образования).

Отметим, что практически во все уравнения был введен показатель реальных доходов консолидированного бюджета региона. Это объясняется тем, что более богатые регионы могут позволить себе осуществлять больший объем расходов (содержать большую численность работников бюджетной сферы), чем менее обеспеченные субъекты. Если данный фактор является значимым, то его невключение в уравнение приведет к получению смещенных оценок коэффициентов. Расчет реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации был произведен путем деления номинального уровня доходов в расчете на душу населения на стоимостной коэффициент, подробный расчет которого был представлен в предыдущем разделе, и отнесением полученной величины к среднему по России.

3) По результатам регрессионного анализа определяется  $R^2$  – показатель, демонстрирующий, какая доля изменений зависимой переменной объясняется выбранными факторами, и выявляется уровень значимости факторов. Качественной считается регрессия, для которой  $R^2$  составляет более 0,6. Для улучшения качества регрессии в процессе анализа выявляются «выбросы» – регионы, которые по каким-либо индивидуальным причинам (низкая населенность, нетипичная схема распределения полномочий и т.д.) не подчиняются общей закономерности. Такие регионы исключаются из рассмотрения.

Для определения значимости факторов рассчитываются t-статистики. Фактор значим с вероятностью не менее 95%, если значение t-статистики по модулю больше 2.

4) Отбираются только значимые факторы и для них определяются коэффициенты регрессии  $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_l$  (см. формулу (12)). В случае, если в число значимых факторов попадает показатель реальных доходов консолидированного бюджета региона или иной показатель, зависимость  $Y_{ij}$  от которого обусловлена результатами выравнивания, то этот фактор исключается из итогового уравнения, а коэффициент при данном факторе суммируется с константой.

5) На основе полученных значений коэффициентов регрессии строится итоговый коэффициент структуры по расходному полномочию j.

Коэффициент структуры по расходному полномочию j рассчитывается для региона i рассчитывается по формуле (14):

$$K_{стр\ ij} = a_{i0} + a_{i1} \times f_{1j} + \dots + a_{im} \times f_{mj}, \quad (14)$$

где

$a_{i0}, a_{i1}$  и т.д. – коэффициенты, соответствующие доле коэффициента для фактора с соответствующим номером в сумме коэффициентов регрессии:

$$a_{i0} = \beta_{i0} / (\beta_{i0} + \dots + \beta_{il}) \quad (14.1)$$

$$a_{i1} = \beta_{i1} / (\beta_{i0} + \dots + \beta_{il}) \quad (14.2)$$

и т.д.

6) Если в процессе регрессионного анализа ни один из факторов не оказывается значимым, коэффициент структуры полагается равным единице.

По результатам регрессионного анализа получен следующий набор корректирующих коэффициентов для рассматриваемых групп полномочий (таблица 4).

Таблица 4 – Перечень групп полномочий, показателей приведения, стоимостных и корректирующих коэффициентов для определения расчетного объема расходных обязательств субъектов РФ и входящих в их состав муниципальных образований

| № п.п. | Наименование группы полномочий                                      | Показатель приведения                                            | Формула расчета коэффициента стоимости                             | Формула расчета коэффициента приведения                                  |
|--------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1      | Содержание органов государственной власти и местного самоуправления | Нормативная численность государственных и муниципальных служащих | $0,48 \times K_{зпi} + 0,03 \times K_{жкy_i} + 0,48 \times K_{цi}$ | $0,15 \times K_{масшi} + 0,85$<br>где $K_{масшi}$ – коэффициент масштаба |

Продолжение таблицы 4

| № п.п. | Наименование группы полномочий                         | Показатель приведения                                                | Формула расчета коэффициента стоимости                             | Формула расчета коэффициента приведения                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2      | Сельское хозяйство                                     | Численность постоянного населения                                    | $0,1 \times K_{зпi} + 0,9 \times K_{цi}$                           | $0,30 \times K_{сельск\_насі} + 0,70 \times K_{теплі}$ ,<br>где<br>$K_{сельск\_насі}$ – коэффициент доли сельского населения<br>$K_{теплі}$ – коэффициент среднегодовых температур                                                                                                                                                                             |
| 3      | Прочие вопросы в сфере поддержки экономики             | Оценка расходных обязательств полагается равной фактическим расходам |                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4      | Организация транспортного обслуживания населения       | Численность постоянного населения                                    | $0,02 \times K_{зпi} + 0,98 \times K_{цi}$                         | $K_{тр\_эні}$ - коэффициент транспортной обеспеченности (на базе коэффициента Энгеля)                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 5      | Тарифное регулирование в сфере коммунального хозяйства | Численность постоянного населения                                    | $K_{жккуi}$                                                        | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 6      | Дошкольное образование                                 | Численность постоянного населения                                    | $0,60 \times K_{зпi} + 0,09 \times K_{жккуi} + 0,31 \times K_{цi}$ | $K_{0-6i} \times (0,8 + 0,2 \times K_{обр\_плі})$<br>где<br>$K_{0-6i}$ - коэффициент доли детей в возрасте 0-6 лет,<br>$K_{обр\_плі}$ - коэффициент обратной плотности населения                                                                                                                                                                               |
| 7      | Среднее образование                                    | Численность постоянного населения                                    | $0,69 \times K_{зпi} + 0,08 \times K_{жккуi} + 0,23 \times K_{цi}$ | $K_{7-17i} \times (0,4 + 0,05 \times K_{диспi} + 0,4 \times K_{обр\_плі} + 0,15 \times K_{сельск\_насі})$<br>где<br>$K_{7-17i}$ - коэффициент доли детей в возрасте 7-17 лет,<br>$K_{обр\_плі}$ - коэффициент обратной плотности населения,<br>$K_{диспi}$ - коэффициент дисперсности расселения,<br>$K_{сельск\_насі}$ - коэффициент доли сельского населения |

Продолжение таблицы 4

| № п.п. | Наименование группы полномочий                                                   | Показатель приведения                                                                                                                             | Формула расчета коэффициента стоимости                            | Формула расчета коэффициента приведения                                                                                       |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8      | Прочие полномочия в сфере образования                                            | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,45 \times K_{зпi} + 0,04 \times K_{жкyи} + 0,51 \times K_{цi}$ | $K0-17 \times (0,85 + 0,15 \times K_{обр\_плi})$<br>где $K_{обр\_плi}$ - коэффициент обратной плотности населения             |
| 9      | Культура                                                                         | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,43 \times K_{зпi} + 0,06 \times K_{жкyи} + 0,51 \times K_{цi}$ | $0,01 \times K_{масш i} + 0,99$<br>где $K_{масш i}$ – коэффициент масштаба                                                    |
| 10     | Здравоохранение – обеспечение территориальной программы государственных гарантий | Оценка расходных обязательств полагается равной потребности в финансовом обеспечении ТПГГ за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации |                                                                   |                                                                                                                               |
| 11     | Прочие полномочия в сфере здравоохранения                                        | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,43 \times K_{зпi} + 0,04 \times K_{жкyи} + 0,53 \times K_{цi}$ | -                                                                                                                             |
| 12     | Обязательное медицинское страхование неработающего населения                     | Численность неработающего населения                                                                                                               |                                                                   | $K_{диф\_медi}$ - коэффициент дифференциации стоимости медицинских услуг                                                      |
| 13     | Социальная поддержка населения                                                   | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,10 \times K_{зпi} + 0,01 \times K_{жкyи} + 0,89 \times K_{цi}$ | $0,55 + 0,45 \times K_{льгот\_наси}$<br>где $K_{льгот\_наси}$ - коэффициент доли населения, имеющего право на получение льгот |
| 14     | Физическая культура и спорт                                                      | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,11 \times K_{зпi} + 0,03 \times K_{жкyи} + 0,86 \times K_{цi}$ | -                                                                                                                             |
| 15     | Тушение пожаров, ликвидация чрезвычайных ситуаций                                | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,66 \times K_{зпi} + 0,03 \times K_{жкyи} + 0,31 \times K_{цi}$ | $K_{обр\_плi}$<br>где $K_{обр\_плi}$ - коэффициент обратной плотности населения                                               |
| 16     | Охрана окружающей среды                                                          | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,3 \times K_{зпi} + 0,01 \times K_{жкyи} + 0,69 \times K_{цi}$  | -                                                                                                                             |
| 17     | Обеспечение занятости населения                                                  | Численность населения в трудоспособном возрасте                                                                                                   | $0,35 \times K_{зпi} + 0,03 \times K_{жкyи} + 0,62 \times K_{цi}$ | -                                                                                                                             |
| 18     | Ветеринария                                                                      | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,1 \times K_{зпi} + 0,9 \times K_{цi}$                          | -                                                                                                                             |
| 19     | Информационные технологии                                                        | Численность постоянного населения                                                                                                                 | $0,02 \times K_{зпi} + 0,98 \times K_{цi}$                        | -                                                                                                                             |

Продолжение таблицы 4

| № п.п. | Наименование группы полномочий                | Показатель приведения                 | Формула расчета коэффициента стоимости                            | Формула расчета коэффициента приведения                                  |
|--------|-----------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 20     | Прочие полномочия (субъект РФ)                | Численность постоянного населения     | $0,24 \times K_{зпi} + 0,02 \times K_{жкyи} + 0,74 \times K_{цi}$ | -                                                                        |
| 21     | Строительство жилья                           | Численность постоянного населения     | $K_{цi}$                                                          | -                                                                        |
| 22     | Коммунальное хозяйство                        | Численность постоянного населения     | $K_{цi}$                                                          | $0,80 + 0,20 \times K_{масшi}$<br>где $K_{масшi}$ – коэффициент масштаба |
| 23     | Градостроительство и землепользование         | Площадь территории                    | $K_{цi}$                                                          | -                                                                        |
| 24     | Благоустройство территории                    | Площадь территории населенных пунктов | $K_{цi}$                                                          | -                                                                        |
| 25     | Прочие полномочия (муниципальные образования) | Численность постоянного населения     | $0,41 \times K_{зпi} + 0,06 \times K_{жкyи} + 0,53 \times K_{цi}$ | -                                                                        |

Коэффициент масштаба  $K_{масшi}$  рассчитывается по формуле (15):

$$K_{масшi} = N_{ср} / N_i, \quad (15)$$

где

$N$  – усредненная средняя численность населения в одном субъекте РФ  
(численность населения РФ, отнесённая к количеству регионов),

$N_i$  – численность населения региона  $i$ .

Коэффициент доли сельского населения  $K_{сельск\_насi}$  рассчитывается по формуле (16):

$$K_{сельск\_насi} = D_{сельскi} / D_{сельск}; \quad (16)$$

где

$D_{сельскi}$  – доля сельского населения в численности постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ,

$D_{сельск}$  – доля сельского населения в численности постоянного населения РФ.

Коэффициент среднегодовых температур  $K_{теплi}$  рассчитывается по формуле (17):

$$K_{\text{тепл}_i} = (365 - C_i) / (365 - C_{\text{рф}}) \quad (17)$$

где

$C_i$  - продолжительность периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С (по данным Росгидромета для столиц субъектов);

$C_{\text{рф}}$  – среднероссийская продолжительность периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С.

Коэффициент транспортной обеспеченности на базе коэффициента Энгеля  $K_{\text{тр\_эни}}$  рассчитывается по следующей формуле (18):

$$K_{\text{т р э н и}} = \frac{\sum_i (K_{\text{о о о э н и}} \times H_i)}{K_{\text{о о о э н и}} \times H_{\text{р ф}}} \quad (18)$$

где

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ;

$N$  – численность постоянного населения РФ;

$K_{\text{о о о э н и}}$  – обратный ограниченный относительный коэффициент Энгеля (формула (19)).

$$K_{\text{о о о э н и}} = \max \left\{ \begin{array}{l} 1 \\ 0,5 + 0,5 \times \frac{K_{\text{э н р ф}}}{K_{\text{э н и}}} \end{array} \right. \quad (19)$$

где

$K_{\text{э н и}}$  – коэффициент Энгеля, рассчитываемый по формуле (20)

$$K_{\text{э н и}} = (R_i + D_i + L_i \times K_{\text{на в и}}) \times \sqrt{S_i \times H_i} \quad (20)$$

где

$R_i$  – эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования в  $i$ -м субъекте РФ;

$D_i$  – протяженность автомобильных дорог общего пользования и ведомственных с твердым покрытием в  $i$ -м субъекте РФ;

$L_i$  – протяженность внутренних водных путей в  $i$ -м субъекте РФ;

$K_{нав i}$  коэффициент продолжительности навигационного периода в  $i$ -м субъекте РФ;

$S_i$  – площадь территории  $i$ -м субъекта РФ;

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ;

$K_{ЭН_{рф}}$  – коэффициент Энгеля, рассчитанный по аналогичной формуле для РФ в целом.

Коэффициент численности детей в возрасте от 0 до 6 лет  $i$ -го субъекта РФ рассчитывается по следующей формуле (21):

$$K_{0-6i} = (N_{0-6i} / N_i) / (N_{0-6} / N) \quad (21)$$

где

$N_{0-6i}$  – численность постоянного населения в возрасте от 0 до 6 лет  $i$ -го субъекта РФ.

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ.

$N_{0-6}$  – численность постоянного населения в возрасте от 0 до 6 лет в РФ.

$N$  – численность постоянного населения РФ.

Коэффициент численности детей в возрасте от 0 до 6 лет  $i$ -го субъекта РФ рассчитывается по следующей формуле (22):

$$K_{0-6i} = (N_{0-6i} / N_i) / (N_{0-6} / N) \quad (22)$$

где

$N_{0-6i}$  – численность постоянного населения в возрасте от 0 до 6 лет  $i$ -го субъекта РФ.

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ.

$N_{0-6}$  – численность постоянного населения в возрасте от 0 до 6 лет в РФ.

$N$  – численность постоянного населения РФ.

Коэффициент относительной плотности населения с учетом площади населенных пунктов рассчитывается по формуле (23):

$$K_{обр_{ni}} = \frac{\sum_i (i K_{обр_{ni}} \times H_i)}{i} \quad (23)$$

где  $H_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ;

$H$  – численность постоянного населения РФ;

$K_{обр_{ni}}$  – ограниченный коэффициент плотности населения с учетом площади населенных пунктов (формула (24)). В свою очередь,

$$K_{отн_{ni}} = \max \left\{ 2 - \frac{H_{ас_i}}{S_{нас_i}} \right\} \quad (24)$$

где

$S_{нас_i}$  – площадь населенных пунктов в  $i$ -м субъекте РФ.

$K_{дисп_i}$  – коэффициент дисперсности расселения в  $i$ -м субъекте РФ, который рассчитывается по формуле (25):

$$K_{дисп_i} = (H_{500i}/H_i) \times H / \sum (H_{500i} \times H_i); \quad (25)$$

где

$H_{500i}$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек,

$H_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ.

$H$  – численность постоянного населения РФ.

Коэффициент численности детей в возрасте от 7 до 17 лет  $i$ -го субъекта РФ рассчитывается по следующей формуле (26):

$$K_{7-17i} = (H_{7-17i} / H_i) / (H_{7-17} / H) \quad (26)$$

где

$H_{7-17i}$  – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет  $i$ -го субъекта РФ.

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ.

$N_{7-17}$  – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет в РФ.

$N$  – численность постоянного населения РФ.

Коэффициент дифференциации стоимости медицинских услуг  $K_{\text{диф\_мед}i}$  рассчитывается по формуле (27):

$$K_{\text{диф\_мед}i} = (K_{\text{мед}i} \times (N_{\text{нр}i} / N_i) \times N / \text{SUM} (K_{\text{мед}i} \times N_{\text{нр}i})) \quad (27)$$

где

$K_{\text{мед}i}$  – коэффициент дифференциации стоимости медицинских услуг, установленный для  $i$ -го субъекта РФ постановлением Минздрава РФ;

$N_{\text{нр}i}$  – численность неработающего населения  $i$ -го субъекта РФ;

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ;

$N$  – численность постоянного населения РФ.

Корректирующие коэффициенты для групп полномочий «Содержание органов государственной власти и местного самоуправления», «Сельское хозяйство», «Организация транспортного обслуживания населения», «Дошкольное образование», «Среднее образование», «Прочие полномочия в сфере образования», «Культура», «Социальная поддержка населения», «Коммунальное хозяйство» дополнительно нормируются следующим образом (формула (28)):

$$K_i = K_{\text{нн}i} \times N / \text{SUM}_i(K_{\text{нн}i} \times N_i), \quad (28)$$

где

$K_{\text{нн}i}$  – ненормированный корректирующий коэффициент  $i$ -го субъекта РФ;

$N_i$  – численность постоянного населения  $i$ -го субъекта РФ;

$N$  – численность постоянного населения РФ.

Инвестиционные расходы

В действующей методике инвестиционные расходы оцениваются как фиксированная доля от общей суммы расходов региона по всем группам полномочий, равная среднероссийскому уровню. Предлагается модифицировать эту формулу с помощью учета темпа роста населения, поскольку прирост населения

влечет за собой рост потребности в инвестиционных расходах. Таким образом, предлагается учитывать инвестиционные расходы по формуле (29):

$$P_{\text{инв}i} = OPO_i \times K_{\text{инв\_рф}} \times (1 + \Delta_i / \sum \Delta_i) \quad (29)$$

где

$OPO_i$  – суммарная оценка расходных обязательств  $i$ -го субъекта РФ,

$K_{\text{инв\_рф}}$  – среднероссийская доля инвестиционных расходов в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ,

$\Delta_i$  – темп роста населения  $i$ -го субъекта РФ в случае, если значение  $\Delta_i$  положительно.

### **3.4 Варианты использования ограничений на значения параметров «модельного бюджета»**

В действующей методике оценка расходных обязательств для  $i$ -го субъекта РФ по полномочию  $j$  производится по следующей формуле (30):

$$PO_{ij} = Cr_j \times \text{Прив}_{ij} \times K_{\text{стоим}_{ij}} \times K_{\text{стр}_{ij}}, \quad (30)$$

где

$PO_{ij}$  – оценка объема расходных обязательств  $i$ -го субъекта РФ по  $j$ -му полномочию;

$Cr_j$  - усредненный объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на осуществление расходов по  $j$ -му полномочию без учета 5 максимальных и 10 минимальных значений;

$\text{Прив}_{ij}$  - значение показателя приведения по  $j$ -му полномочию для  $i$ -го субъекта РФ,

$K_{\text{стоим}_{ij}}$  - корректирующий стоимостной коэффициент по  $j$ -му полномочию для  $i$ -го субъекта РФ,

$K_{\text{стр}_{ij}}$  - корректирующий структурный коэффициент по  $j$ -му полномочию для  $i$ -го субъекта РФ.

При этом практически для всех полномочий (за исключением сельского хозяйства и транспорта) оценка расходных обязательств ограничена сверху фактическими расходами субъекта в соответствующей сфере. То есть если расчетная

оценка расходных обязательств по полномочию в конкретном субъекте приравнивается фактическим расходам, если она при расчете по формуле (30) превышает факт.

Ранее отмечалось, что практика неучета максимальных и минимальных значений при определении средней величины расходов  $C_{pi}$  в формуле (30) приводит к получению смещенных оценок. В результате сильно искажаются расчетные объемы расходных обязательств для тех субъектов, показатели которых не вошли в расчет средней величины. Предлагается при расчете средней величины расходов  $C_{pi}$  учитывать значения по всем субъектам, не отбрасывая 5 максимальных и 10 минимальных значений.

Кроме того, предлагается отказаться от верхнего ограничения на оценку объема расходных обязательств. Данный подход оказывает дестимулирующее влияние на регионы, которые эффективно расходуют бюджетные средства.

### **3.4 Результаты сценарных расчетов оценки бюджетных расходов консолидированных бюджетов субъектов**

Обобщая все внесенные предложения по оценке «модельного бюджета», можно рассчитать два варианта суммарной оценки расходных обязательств субъектов федерации и муниципальных образований, которые отличаются глубиной детализации полномочий. В первом варианте «модельный бюджет» рассчитывается по 25 группам полномочий, во втором варианте – по 16 группам полномочий. Результаты расчета «модельного бюджета» по субъектам РФ с применением формул структурных коэффициентов, определенных выше на основе регрессионного анализа, приведены в таблице 5.

Таблица 5 – Результаты сценарных расчётов «модельного бюджета» в разрезе субъектов РФ

| Субъект РФ           | Оценка расходных обязательств (1 вариант) – тыс. руб. | Оценка расходных обязательств (2 вариант) – тыс. руб. | Фактические расходы – тыс. руб. |
|----------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Белгородская область | 50 419 976,302                                        | 50 753 109,800                                        | 48 438 734,400                  |
| Брянская область     | 39 422 188,943                                        | 40 021 694,020                                        | 37 035 160,300                  |
| Владимирская область | 46 206 877,680                                        | 46 816 434,139                                        | 39 472 281,500                  |
| Воронежская область  | 76 502 842,621                                        | 77 225 576,766                                        | 73 480 613,100                  |
| Ивановская область   | 32 029 105,326                                        | 32 472 868,517                                        | 26 466 931,300                  |
| Калужская область    | 39 128 969,395                                        | 37 794 889,132                                        | 33 387 000,500                  |
| Костромская область  | 22 588 229,926                                        | 22 793 913,925                                        | 19 698 361,300                  |
| Курская область      | 37 697 389,369                                        | 37 861 585,966                                        | 33 652 866,400                  |
| Липецкая область     | 38 804 012,119                                        | 39 234 653,328                                        | 40 323 990,100                  |
| Московская область   | 307 619 884,888                                       | 310 157 259,951                                       | 338 147 192,500                 |
| Орловская область    | 25 639 171,356                                        | 25 816 935,005                                        | 21 759 917,600                  |

|                   |                |                |                |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|
| Рязанская область | 38 239 425,163 | 39 014 883,533 | 32 828 891,200 |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|

Продолжение таблицы 5

| Субъект РФ                          | Оценка расходных обязательств (1 вариант) – тыс. руб. | Оценка расходных обязательств (2 вариант) – тыс. руб. | Фактические расходы – тыс. руб. |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Смоленская область                  | 34 992 911,586                                        | 34 989 471,481                                        | 27 738 263,300                  |
| Тамбовская область                  | 33 822 924,337                                        | 33 805 499,526                                        | 35 456 640,300                  |
| Тверская область                    | 48 334 485,764                                        | 48 634 420,879                                        | 40 608 717,700                  |
| Тульская область                    | 52 950 831,216                                        | 52 632 960,116                                        | 51 289 261,000                  |
| Ярославская область                 | 46 162 970,274                                        | 47 310 833,356                                        | 39 182 088,300                  |
| г. Москва                           | 751 363 710,135                                       | 756 647 721,091                                       | 902 952 703,500                 |
| Республика Карелия                  | 29 168 248,971                                        | 29 325 899,620                                        | 25 105 201,900                  |
| Республика Коми                     | 47 733 086,943                                        | 47 594 390,932                                        | 53 658 667,600                  |
| Архангельская область               | 62 902 143,920                                        | 63 154 124,443                                        | 54 046 649,100                  |
| Вологодская область                 | 48 524 214,922                                        | 49 084 951,520                                        | 38 874 653,300                  |
| Калининградская область             | 60 675 725,481                                        | 34 766 740,899                                        | 58 940 219,100                  |
| Ленинградская область               | 70 620 837,936                                        | 71 310 318,831                                        | 82 791 027,200                  |
| Мурманская область                  | 39 122 706,131                                        | 39 342 253,327                                        | 48 075 440,400                  |
| Новгородская область                | 23 592 160,492                                        | 23 499 073,638                                        | 19 982 873,700                  |
| Псковская область                   | 24 054 618,314                                        | 24 206 523,475                                        | 20 073 918,300                  |
| г. Санкт-Петербург                  | 221 710 936,974                                       | 224 074 442,377                                       | 310 667 387,900                 |
| Ненецкий автономный округ           | 9 130 606,183                                         | 8 895 075,761                                         | 13 479 960,400                  |
| Республика Адыгея (Адыгея)          | 15 966 424,582                                        | 16 180 745,379                                        | 11 104 853,500                  |
| Республика Калмыкия                 | 10 764 469,770                                        | 10 850 176,296                                        | 7 975 143,700                   |
| Республика Крым                     | 62 966 123,130                                        | 64 038 109,221                                        | 56 882 376,700                  |
| Краснодарский край                  | 198 943 637,061                                       | 202 565 804,846                                       | 160 960 032,000                 |
| Астраханская область                | 34 524 064,264                                        | 34 921 726,031                                        | 27 135 673,000                  |
| Волгоградская область               | 80 863 286,100                                        | 81 881 443,439                                        | 65 102 142,700                  |
| Ростовская область                  | 139 312 158,759                                       | 141 469 133,172                                       | 95 043 813,800                  |
| г. Севастополь                      | 13 762 992,135                                        | 13 940 315,386                                        | 11 865 846,800                  |
| Республика Дагестан                 | 93 581 606,843                                        | 95 329 167,113                                        | 53 914 482,500                  |
| Республика Ингушетия                | 16 738 942,684                                        | 17 054 246,173                                        | 12 020 851,100                  |
| Кабардино-Балкарская Республика     | 27 710 305,804                                        | 28 246 935,880                                        | 19 598 959,000                  |
| Карачаево-Черкесская Республика     | 16 751 196,293                                        | 16 990 826,863                                        | 10 158 949,200                  |
| Республика Северная Осетия - Алания | 23 255 314,712                                        | 23 576 589,157                                        | 16 482 897,700                  |
| Чеченская Республика                | 54 012 858,082                                        | 54 943 532,569                                        | 38 896 461,000                  |
| Ставропольский край                 | 91 799 919,571                                        | 92 982 182,380                                        | 59 566 014,100                  |
| Республика Башкортостан             | 147 762 849,438                                       | 149 088 334,802                                       | 116 574 512,000                 |
| Республика Марий Эл                 | 21 615 935,890                                        | 21 930 385,587                                        | 16 779 879,100                  |
| Республика Мордовия                 | 25 359 922,127                                        | 25 187 205,294                                        | 27 540 271,300                  |
| Республика Татарстан                | 125 994 072,174                                       | 126 647 947,198                                       | 135 703 574,700                 |
| Удмуртская Республика               | 51 940 794,441                                        | 51 631 723,878                                        | 46 798 019,300                  |
| Чувашская Республика - Чувашия      | 38 020 620,254                                        | 38 573 497,830                                        | 29 503 595,800                  |
| Пермский край                       | 97 669 038,020                                        | 98 393 807,081                                        | 85 618 908,800                  |

|                       |                 |                 |                 |
|-----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Кировская область     | 43 129 178,082  | 43 532 803,935  | 37 432 469,000  |
| Нижегородская область | 110 355 928,973 | 110 810 936,196 | 100 997 566,400 |
| Оренбургская область  | 69 379 580,770  | 69 603 336,670  | 61 400 101,100  |

Продолжение таблицы 5

| Субъект РФ                             | Оценка расходных обязательств (1 вариант) – тыс. руб. | Оценка расходных обязательств (2 вариант) – тыс. руб. | Фактические расходы – тыс. руб. |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Пензенская область                     | 42 746 085,352                                        | 43 291 003,210                                        | 30 597 505,600                  |
| Самарская область                      | 110 555 699,774                                       | 111 274 655,735                                       | 116 675 091,800                 |
| Саратовская область                    | 78 018 871,783                                        | 79 029 022,679                                        | 58 676 062,100                  |
| Ульяновская область                    | 40 569 181,723                                        | 41 116 572,459                                        | 32 386 504,700                  |
| Курганская область                     | 33 587 451,908                                        | 33 722 390,494                                        | 27 650 301,500                  |
| Свердловская область                   | 161 783 938,656                                       | 162 120 689,991                                       | 157 065 912,400                 |
| Тюменская область                      | 81 696 284,625                                        | 81 458 112,322                                        | 74 338 144,300                  |
| Челябинская область                    | 120 176 888,669                                       | 119 648 032,149                                       | 90 867 571,600                  |
| Ханты-Мансийский а.о. - Югра           | 121 792 851,283                                       | 120 231 843,091                                       | 169 974 098,300                 |
| Ямало-Ненецкий а. о.                   | 51 480 279,678                                        | 47 437 797,126                                        | 113 839 068,200                 |
| Республика Алтай                       | 11 427 227,908                                        | 11 331 362,410                                        | 10 480 571,500                  |
| Республика Бурятия                     | 42 976 136,215                                        | 43 231 843,031                                        | 38 261 106,300                  |
| Республика Тыва                        | 15 533 567,648                                        | 15 452 272,956                                        | 9 160 198,400                   |
| Республика Хакасия                     | 22 028 465,341                                        | 22 235 133,532                                        | 18 929 104,000                  |
| Алтайский край                         | 76 803 081,652                                        | 77 480 313,741                                        | 61 040 725,300                  |
| Забайкальский край                     | 43 503 752,578                                        | 43 472 584,556                                        | 33 632 974,000                  |
| Красноярский край                      | 139 988 221,306                                       | 139 664 650,624                                       | 145 295 718,800                 |
| Иркутская область                      | 94 929 311,731                                        | 95 487 489,526                                        | 95 049 550,400                  |
| Кемеровская область                    | 91 070 416,771                                        | 91 921 775,717                                        | 81 714 906,400                  |
| Новосибирская область                  | 101 045 983,689                                       | 101 950 097,056                                       | 94 133 287,500                  |
| Омская область                         | 64 671 942,052                                        | 64 972 025,409                                        | 59 058 971,700                  |
| Томская область                        | 45 348 419,831                                        | 45 554 564,851                                        | 44 508 718,700                  |
| Республика Саха (Якутия)               | 87 314 765,228                                        | 82 338 277,226                                        | 145 666 484,200                 |
| Камчатский край                        | 35 423 671,592                                        | 34 164 547,136                                        | 51 049 035,100                  |
| Приморский край                        | 82 210 687,149                                        | 82 946 078,994                                        | 73 722 858,400                  |
| Хабаровский край                       | 67 998 042,821                                        | 67 447 993,390                                        | 73 537 466,000                  |
| Амурская область                       | 36 879 956,449                                        | 36 673 106,304                                        | 42 804 230,400                  |
| Магаданская область                    | 20 928 112,905                                        | 19 925 124,229                                        | 23 731 276,900                  |
| Сахалинская область                    | 45 036 087,926                                        | 45 023 818,797                                        | 86 417 266,000                  |
| Еврейская автономная область           | 9 255 378,707                                         | 9 287 568,079                                         | 7 598 989,400                   |
| Чукотский автономный округ             | 13 042 477,027                                        | 11 665 488,046                                        | 20 628 945,200                  |
| Всего                                  | 5 961 165 652,6                                       | 5 961 165 652,600                                     | 5 961 165 652,6                 |
| Примечание – Источник: расчеты авторов |                                                       |                                                       |                                 |

## 4 Рекомендации по оценке и применению «модельного бюджета» при распределении выравнивающих трансфертов

### 4.1 Варианты развития концепции «модельного бюджета» в России

Подводя итоги сравнительному анализу теоретических подходов и международной практики в сфере оценки расходных обязательств, можно сделать вывод, что наилучшим решением для Российской Федерации является переход от

одновременного использования двух оценок расходных обязательств – ИБР и «модельного бюджета» - к единой оценке, основанной на репрезентативной системе расходов и относительных индексах расходных потребностей. То есть речь идет об усовершенствованном (по сравнению с действующей методикой) ИБР, который построен на базе «модельного бюджета». В пользу данного подхода говорят следующие аргументы:

- применение относительных индексов расходных потребностей с использованием репрезентативной системы расходов в целях учета межрегиональной дифференциации в рамках системы межбюджетного выравнивания является наиболее теоретически обоснованным методом; недостатки подхода связаны только с потенциальной сложностью расчета, а также качеством, полнотой и объективностью исходных данных;

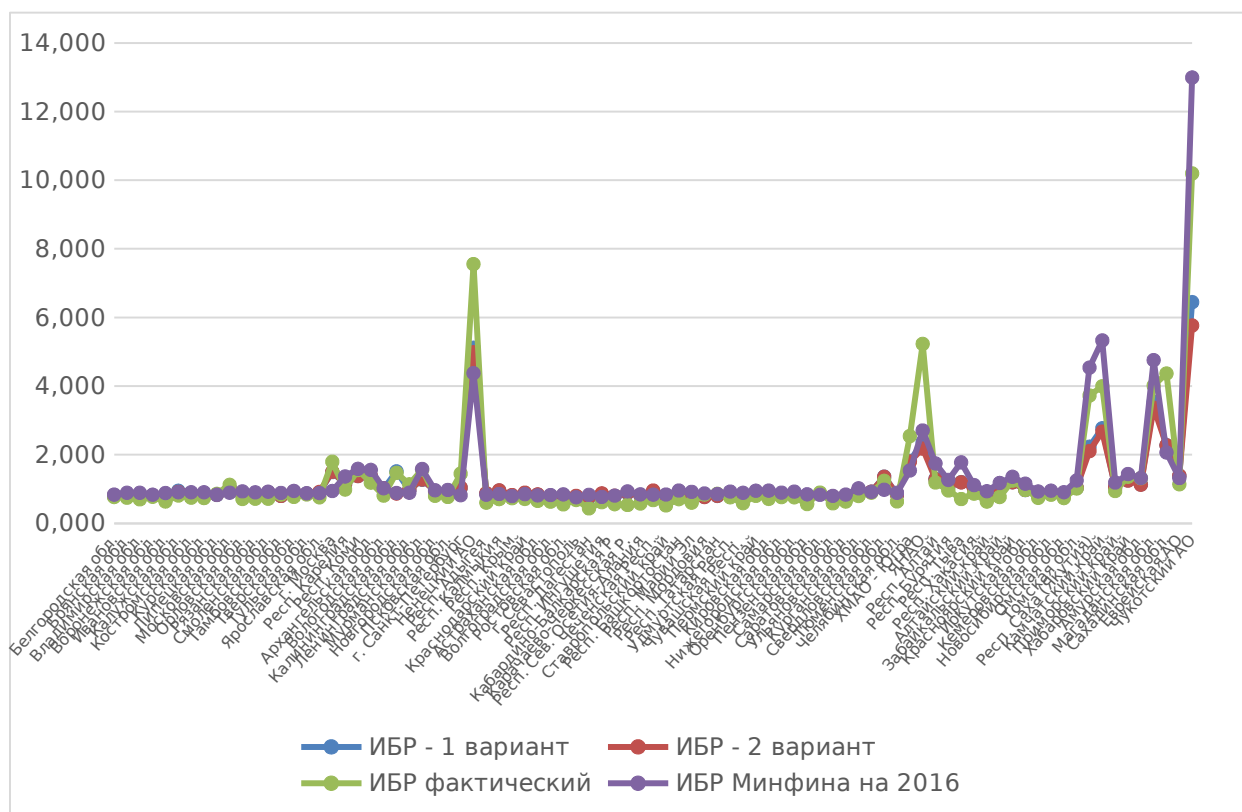
- подход с репрезентативной системой расходов и применением относительных индексов расходных потребностей показал свою эффективность в странах с развитой системой межбюджетных отношений (таких как Швейцария, Испания, Италия);

- единая методика оценки расходных обязательств более прозрачна, чем применение двух параллельных подходов;

- переход к ИБР на основе «модельного бюджета» автоматически снимает часть выявленных недостатков действующих подходов, а именно следующие проблемы: неучет межрегиональной дифференциации в структуре расходов (текущая формула ИБР), применение «потолка расходов» (модельный бюджет), использование разных формул при оценке одних и тех же показателей (ИБР и «модельный бюджет»).

В данной работе предложено два варианта оценки «модельного бюджета» субъектов. Первый вариант предполагает расширенную оценку расходных обязательств по 25 группам полномочий, второй вариант – упрощенный расчет по агрегированным группам полномочий, количество которых составляет 16. Преимущество первого подхода состоит в учете большего числа факторов, влияющих на расходные потребности регионов. Аргументами в пользу второго подхода являются относительная простота расчетов, вследствие этого большая прозрачность и меньший объем необходимой информации, то есть меньшая затратность метода.

На рисунке 1 приведено сравнение относительных индексов расходных потребностей, построенных на основе первого и второго вариантов расчета, а также ИБР, рассчитанного по действующей методике, и «фактического ИБР» субъектов Российской Федерации, рассчитанного как отношение фактических среднелюдных расходов консолидированных бюджетов субъектов по группам расходных обязательств, входящих в расчет «модельного бюджета», к среднероссийскому уровню.



Примечание – Источник: расчет авторов.

Рисунок 1 – Сопоставление значений ИБР субъектов РФ на 2016 г., рассчитанных с учетом предложений НИР и на основе фактических данных

Из всех рассмотренных вариантов наиболее близкое к фактическим расходам значение дает ИБР, рассчитанный по первому варианту (25 групп полномочий). Коэффициент корреляции ИБР по первому варианту с фактическими расходными обязательствами составляет 0,974 (ИБР по второму варианту – 0,969, ИБР Минфина России – 0,899). Отметим, что в расчете Минфина России существенно занижается оценка расходов по таким регионам, как города Москва и Санкт-Петербург, Сахалинская область, Ненецкий автономный округ, а также завышается ИБР для Республики Тыва, Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики. В

предлагаемых вариантах расчета оценка расходных обязательств для указанных субъектов в лучшей степени приближает факт.

По результатам сравнительного анализа итоговых вариантов оценки расходных обязательств можно прийти к выводу, что наиболее точным, объективным и адекватным является первый вариант. Таким образом, на федеральном уровне предлагается перейти к методике распределения выравнивающих дотаций, в которой используется единственная оценка расходных обязательств - индекс бюджетных расходов, рассчитанный по 25 группам полномочий.

## **4.2 Рекомендации по оценке и применению «модельного бюджета» на федеральном уровне при распределении выравнивающих трансфертов**

Подводя итоги результатам исследования, можно предложить новый подход к оценке расходных обязательств в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Основные отличия предлагаемой методики от действующего подхода состоят в следующем.

- 1) В методике используются не две различные оценки расходных обязательств (ИБР и «модельный бюджет»), а единая гибридная оценка: ИБР, рассчитанный на основе «модельного бюджета» по формуле (30).
- 2) Оценка расходных обязательств осуществляется по 25 группам полномочий. В отличие от действующего состава расходных обязательств, из расчета исключены расходы на дорожное хозяйство (дорожные фонды), расходы в сфере кредитно-долговой политики, а также дополнительные полномочия, то есть расходы, не предусмотренные федеральными законами и осуществляемые регионами и муниципальными образованиями в рамках своих предметов ведения по своей инициативе. В перечне полномочий дополнительно выделено четыре группы: «Охрана окружающей среды», «Ветеринария», «Обеспечение занятости населения», «Информационное обеспечение».
- 3) Для каждой группы полномочий используется свой стоимостной коэффициент, в котором веса факторов удорожания (оплата труда, коммунальные услуги, цены рассчитаны для рассматриваемой группы расходов.
- 4) Коэффициент оплаты труда для всех групп полномочий рассчитывается по единой формуле на основе показателя уровня среднемесячной

номинальной начисленной заработной платы работников по полному кругу организаций в целом по экономике.

5) При расчете коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг не учитывается субсидирование населения с низким уровнем дохода во избежание двойного учета полномочий (субсидирование отражается

6) В качестве коэффициента транспортной доступности используется показатель, рассчитанный на основе коэффициента Гольца<sup>2</sup>. При расчете данного коэффициента учитывается продолжительность навигационного периода в отношении использования водных путей.

7) Показатели приведения (физического объема) определяются на основе корреляционного анализа. Структурные коэффициенты рассчитываются с использованием регрессионного анализа: в методику включаются только коэффициенты, отражающие статистически значимые факторы; весовые значения коэффициентов определяются с помощью уравнения регрессии.

8) По результатам эконометрического анализа в методику включены коэффициенты, не используемые в действующем варианте оценки расходных обязательств: коэффициент масштаба (значим для расходов в сфере органов государственной власти и местного самоуправления, культуры, ЖКХ); коэффициент среднегодовых температур (сельское хозяйство); коэффициент доли сельского населения (сельское хозяйство, среднее образование). Коэффициент расселения рассчитывается по формуле, отличной от действующей методике (как коэффициент обратной плотности населения с учетом площади населенных пунктов).

9) При расчете капитальных расходов учитывается фактор роста населения, который объективно повышает потребность в новой инфраструктуре.

10) В формуле расчета расходных обязательств показатель средней величины расходов на единицу физического объема рассчитывается по всем субъектам, включая 5 регионов с максимальным значением и 10 регионов с минимальным значением данного показателя

11) Снимается ограничение на максимальное значение расчетного объема расходных обязательств (в действующей методике для большинства полномочий максимальное значение приравнивалось фактическим расходам).

Таким образом, предлагается перейти к следующей формуле (31) расчета индекса бюджетных расходов субъекта РФ:

$$\text{ИБР}_i = (\text{РРО}_i / H_i) : (\text{РРО} / H), \quad (31)$$

---

<sup>2</sup> Данный показатель с незначительными отличиями используется в действующей методике «модельного» бюджета в применении к отдельным группам полномочий под названием «коэффициент связанности».

где  
 $РРО_i$  - расчетный объем расходных обязательств  $i$ -го субъекта РФ и входящих в его состав муниципальных образований;

$H_i$  - численность населения  $i$ -го субъекта РФ;

$РРО$  - суммарный расчетный объем расходных обязательств субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований;

$H$  - численность населения РФ.

Расчетный объем расходных обязательств для  $i$ -го субъекта РФ определяется по формуле (32):

$$РРО_i = РО_i + Р_{инв}i, \quad (32)$$

где:

$РО_i$  - расчетный объем расходов консолидированного бюджета  $i$ -го субъекта РФ на осуществление расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований, по установленному перечню групп полномочий;

$Р_{инв} i$  - расчетный объем расходов консолидированного бюджета  $i$ -го субъекта РФ на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности.

Расчетный объем расходов консолидированного бюджета  $i$ -го субъекта РФ на осуществление расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований, по установленному перечню групп полномочий рассчитывается по формуле (33):

$$РО_i = \sum_j C_{pj} \times Прив_{ij} \times Кстоим_{ij} \times Кстр_{ij}, \quad (33)$$

где

$РО_{ij}$  – оценка объема расходных обязательств  $i$ -го субъекта РФ по  $j$ -й группе полномочий;

$C_{pj}$  - объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на осуществление расходов по  $j$ -й группе полномочий в расчете на единицу показателя приведения в среднем по РФ;

$Прив_{ij}$  - значение показателя приведения по  $j$ -й группе полномочий для  $i$ -го субъекта РФ,

$Кстоим_{ij}$  - корректирующий стоимостной коэффициент по  $j$ -й группе полномочий для  $i$ -го субъекта РФ,

$Кстр_{ij}$  - корректирующий структурный коэффициент по  $j$ -й группе

полномочий для  $i$ -го субъекта РФ.

Расчетный объем расходов консолидированного бюджета  $i$ -го субъекта РФ на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности определяется по формуле (34);

$$P_{\text{инв}_i} = PO_i \times K_{\text{инв\_рф}} \times (1 + \Delta_i / \text{sum}\Delta_i) \quad (34)$$

где

$PO_i$  – суммарная оценка расходных обязательств  $i$ -го субъекта РФ,

$K_{\text{инв\_рф}}$  – среднероссийская доля инвестиционных расходов в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ,

$\Delta_i$  – темп роста населения  $i$ -го субъекта РФ в случае, если значение  $\Delta_i$  положительно;

$\text{sum}\Delta_i$  – суммарный темп роста населения субъектов РФ (только для положительных значений  $\Delta_i$ ).

Перечень полномочий и корректирующих коэффициентов приведены выше в таблице 4.

Переход к новой методике оценки расходных обязательств приведет к существенному изменению ИБР отдельных регионов, что неизбежно повлечет за собой перераспределении объема выравнивающей дотации. В таблице 6 показаны изменения значений ИБР и объема дотаций регионам в результате изменения методики.

Таблица 6 – Значения ИБР и объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации при изменении методики расчета и применения «модельного бюджета» на федеральном уровне

| №<br>п/п              | Наименование<br>субъектов РФ | ИБР на 2018 г.         |        |                                                   | Дотации на выравнивание<br>бюджетной обеспеченности на<br>2018 г. |            |                                                      |
|-----------------------|------------------------------|------------------------|--------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------|
|                       |                              | Предло<br>жения<br>НИР | Минфин | Отличи<br>е от<br>действи<br>ющей<br>методи<br>ки | Предложе<br>ния НИР                                               | Минфин     | Отлич<br>ие от<br>действи<br>ющей<br>методи<br>ки, % |
| 1                     | Белгородская область         | 0,7996                 | 0,8377 | -0,0381                                           | 2 422 008                                                         | 2 295 962  | 5%                                                   |
| 2                     | Брянская область             | 0,7954                 | 0,8911 | -0,0957                                           | 11 316 552                                                        | 12 500 919 | -9%                                                  |
| 3                     | Владимирская область         | 0,8189                 | 0,8911 | -0,0722                                           | 7 436 497                                                         | 6 413 285  | 16%                                                  |
| 4                     | Воронежская область          | 0,8067                 | 0,8350 | -0,0283                                           | 11 146 912                                                        | 8 021 298  | 39%                                                  |
| 5                     | Ивановская область           | 0,7709                 | 0,8831 | -0,1122                                           | 9 833 387                                                         | 11 019 808 | -11%                                                 |
| 6                     | Калужская область            | 0,9498                 | 0,9070 | 0,0428                                            | 1 937 599                                                         | 1 482 651  | 31%                                                  |
| 7                     | Костромская область          | 0,8582                 | 0,9063 | -0,0481                                           | 5 165 777                                                         | 4 101 812  | 26%                                                  |
| 8                     | Курская область              | 0,8268                 | 0,9060 | -0,0792                                           | 4 656 029                                                         | 4 069 366  | 14%                                                  |
| 9                     | Липецкая область             | 0,8265                 | 0,8347 | -0,0082                                           | 889 359                                                           | 789 352    | 13%                                                  |
| 10                    | Московская область           | 1,0205                 | 0,8930 | 0,1275                                            | 0                                                                 | 0          |                                                      |
| 11                    | Орловская область            | 0,8365                 | 0,9320 | -0,0955                                           | 5 841 606                                                         | 5 197 874  | 12%                                                  |
| 12                    | Рязанская область            | 0,8358                 | 0,9041 | -0,0683                                           | 4 141 495                                                         | 3 649 666  | 13%                                                  |
| 13                    | Смоленская область           | 0,9041                 | 0,9224 | -0,0183                                           | 5 020 108                                                         | 4 125 851  | 22%                                                  |
| 14                    | Тамбовская область           | 0,8007                 | 0,8864 | -0,0858                                           | 7 696 779                                                         | 8 799 087  | -13%                                                 |
| 15                    | Тверская область             | 0,9179                 | 0,9454 | -0,0275                                           | 6 520 687                                                         | 4 684 316  | 39%                                                  |
| 16                    | Тульская область             | 0,8697                 | 0,8755 | -0,0058                                           | 2 981 642                                                         | 2 441 691  | 22%                                                  |
| 17                    | Ярославская область          | 0,8946                 | 0,8831 | 0,0115                                            | 2 098 409                                                         | 685 901    | 206%                                                 |
| 18                    | г. Москва                    | 1,4946                 | 0,9431 | 0,5514                                            | 0                                                                 | 0          |                                                      |
| 19                    | Республика Карелия           | 1,1455                 | 1,3670 | -0,2215                                           | 6 338 929                                                         | 7 256 728  | -13%                                                 |
| 20                    | Республика Коми              | 1,3821                 | 1,5882 | -0,2061                                           | 0                                                                 | 0          |                                                      |
| 21                    | Архангельская область        | 1,3809                 | 1,5583 | -0,1774                                           | 10 480 761                                                        | 9 194 086  | 14%                                                  |
| 22                    | Вологодская область          | 1,0094                 | 1,0223 | -0,0129                                           | 4 831 687                                                         | 3 466 051  | 39%                                                  |
| 23                    | Калининградская область      | 1,5151                 | 0,8854 | 0,6296                                            | 26 268 966                                                        | 2 240 119  | 1073%                                                |
| 24                    | Ленинградская область        | 0,9706                 | 0,8926 | 0,0779                                            | 0                                                                 | 0          |                                                      |
| 25                    | Мурманская область           | 1,2717                 | 1,5841 | -0,3124                                           | 0                                                                 | 472 903    | -100%                                                |
| 26                    | Новгородская область         | 0,9485                 | 0,9648 | -0,0163                                           | 2 432 799                                                         | 1 485 980  | 64%                                                  |
| 27                    | Псковская область            | 0,9225                 | 0,9737 | -0,0512                                           | 5 662 348                                                         | 4 382 407  | 29%                                                  |
| 28                    | г. Санкт-Петербург           | 1,0338                 | 0,8197 | 0,2141                                            | 0                                                                 | 0          |                                                      |
| 29                    | Ненецкий автономный округ    | 5,1177                 | 4,3761 | 0,7416                                            | 439 010                                                           | 334 051    | 31%                                                  |
| 30                    | Республика Адыгея (Адыгея)   | 0,8673                 | 0,8344 | 0,0329                                            | 5 675 935                                                         | 4 035 670  | 41%                                                  |
| 31                    | Республика Калмыкия          | 0,9543                 | 0,8567 | 0,0975                                            | 5 452 564                                                         | 4 359 496  | 25%                                                  |
| 32                    | Республика Крым              | 0,8109                 | 0,7951 | 0,0158                                            | 23 560 160                                                        | 21 155 235 | 11%                                                  |
| Продолжение таблицы 6 |                              |                        |        |                                                   |                                                                   |            |                                                      |

|                       |                                     |        |        |         |            |            |       |
|-----------------------|-------------------------------------|--------|--------|---------|------------|------------|-------|
| 33                    | Краснодарский край                  | 0,8794 | 0,8515 | 0,0280  | 20 806 576 | 10 642 062 | 96%   |
| 34                    | Астраханская область                | 0,8345 | 0,8149 | 0,0196  | 5 370 092  | 2 788 254  | 93%   |
| 35                    | Волгоградская область               | 0,7855 | 0,8256 | -0,0401 | 12 631 718 | 9 464 372  | 33%   |
| 36                    | Ростовская область                  | 0,8108 | 0,8447 | -0,0339 | 20 294 870 | 17 134 549 | 18%   |
| 37                    | г. Севастополь                      | 0,7905 | 0,7612 | 0,0293  | 5 065 380  | 2 602 072  | 95%   |
| 38                    | Республика Дагестан                 | 0,7576 | 0,8312 | -0,0736 | 62 898 109 | 59 332 812 | 6%    |
| 39                    | Республика Ингушетия                | 0,8580 | 0,7712 | 0,0868  | 12 561 851 | 10 370 944 | 21%   |
| 40                    | Кабардино-Балкарская Республика     | 0,7894 | 0,8091 | -0,0197 | 14 829 174 | 11 085 532 | 34%   |
| 41                    | Карачаево-Черкесская Республика     | 0,8844 | 0,9314 | -0,0470 | 9 678 654  | 9 007 982  | 7%    |
| 42                    | Республика Северная Осетия - Алания | 0,8144 | 0,8452 | -0,0309 | 9 520 893  | 8 751 333  | 9%    |
| 43                    | Чеченская Республика                | 0,9401 | 0,8372 | 0,1029  | 38 923 706 | 28 806 042 | 35%   |
| 44                    | Ставропольский край                 | 0,8061 | 0,8410 | -0,0349 | 24 090 906 | 20 853 124 | 16%   |
| 45                    | Республика Башкортостан             | 0,8948 | 0,9563 | -0,0616 | 23 666 006 | 18 952 523 | 25%   |
| 46                    | Республика Марий Эл                 | 0,7775 | 0,9186 | -0,1411 | 4 385 628  | 5 136 278  | -15%  |
| 47                    | Республика Мордовия                 | 0,7724 | 0,8706 | -0,0982 | 3 138 563  | 2 696 300  | 16%   |
| 48                    | Республика Татарстан                | 0,7986 | 0,8522 | -0,0536 | 0          | 0          |       |
| 49                    | Удмуртская Республика               | 0,8433 | 0,9263 | -0,0830 | 3 524 382  | 3 248 580  | 8%    |
| 50                    | Чувашская Республика - Чувашия      | 0,7576 | 0,8905 | -0,1329 | 8 069 751  | 9 128 628  | -12%  |
| 51                    | Пермский край                       | 0,9138 | 0,9511 | -0,0372 | 556 658    | 1 454 102  | -62%  |
| 52                    | Кировская область                   | 0,8223 | 0,9543 | -0,1320 | 8 989 640  | 10 087 608 | -11%  |
| 53                    | Нижегородская область               | 0,8368 | 0,8956 | -0,0588 | 2 406 683  | 2 303 885  | 4%    |
| 54                    | Оренбургская область                | 0,8588 | 0,9252 | -0,0665 | 4 031 831  | 3 557 629  | 13%   |
| 55                    | Пензенская область                  | 0,7847 | 0,8464 | -0,0617 | 9 269 065  | 7 645 234  | 21%   |
| 56                    | Самарская область                   | 0,8498 | 0,8310 | 0,0189  | 0          | 0          |       |
| 57                    | Саратовская область                 | 0,7750 | 0,8012 | -0,0262 | 13 340 190 | 10 193 525 | 31%   |
| 58                    | Ульяновская область                 | 0,7974 | 0,8391 | -0,0417 | 4 446 678  | 3 844 473  | 16%   |
| 59                    | Курганская область                  | 0,9684 | 1,0207 | -0,0523 | 13 241 650 | 12 054 099 | 10%   |
| 60                    | Свердловская область                | 0,9203 | 0,9173 | 0,0030  | 0          | 0          |       |
| 61                    | Тюменская область                   | 1,3613 | 0,9797 | 0,3816  | 0          | 0          |       |
| 62                    | Челябинская область                 | 0,8450 | 0,8907 | -0,0457 | 9 307 746  | 8 370 125  | 11%   |
| 63                    | Ханты-Мансийский а.о. - Югра        | 1,8221 | 1,5397 | 0,2824  | 0          | 0          |       |
| 64                    | Ямало-Ненецкий а.о.                 | 2,3651 | 2,7076 | -0,3426 | 0          | 0          |       |
| 65                    | Республика Алтай                    | 1,2968 | 1,7466 | -0,4498 | 6 778 666  | 10 389 728 | -35%  |
| 66                    | Республика Бурятия                  | 1,0754 | 1,2660 | -0,1906 | 13 383 716 | 16 803 144 | -20%  |
| 67                    | Республика Тыва                     | 1,2009 | 1,7771 | -0,5762 | 10 016 257 | 16 386 510 | -39%  |
| 68                    | Республика Хакасия                  | 1,0090 | 1,1149 | -0,1059 | 4 129 622  | 3 568 123  | 16%   |
| 69                    | Алтайский край                      | 0,7995 | 0,9364 | -0,1369 | 20 623 194 | 23 557 689 | -12%  |
| 70                    | Забайкальский край                  | 0,9929 | 1,1761 | -0,1832 | 8 782 608  | 10 358 172 | -15%  |
| Продолжение таблицы 6 |                                     |        |        |         |            |            |       |
| 71                    | Красноярский край                   | 1,1990 | 1,3560 | -0,1570 | 0          | 3 194 526  | -100% |

|    |                              |        |         |         |            |            |       |
|----|------------------------------|--------|---------|---------|------------|------------|-------|
| 72 | Иркутская область            | 0,9705 | 1,1558  | -0,1853 | 0          | 4 108 896  | -100% |
| 73 | Кемеровская область          | 0,8279 | 0,9300  | -0,1021 | 5 090 729  | 5 994 698  | -15%  |
| 74 | Новосибирская область        | 0,8953 | 0,9523  | -0,0570 | 7 254 641  | 6 325 596  | 15%   |
| 75 | Омская область               | 0,8074 | 0,9076  | -0,1002 | 8 502 503  | 7 391 698  | 15%   |
| 76 | Томская область              | 1,0351 | 1,2498  | -0,2147 | 1 591 375  | 2 954 501  | -46%  |
| 77 | Республика Саха (Якутия)     | 2,2333 | 4,5399  | -2,3066 | 1 293 887  | 34 789 789 | -96%  |
| 78 | Камчатский край              | 2,7718 | 5,3305  | -2,5587 | 11 589 496 | 35 297 642 | -67%  |
| 79 | Приморский край              | 1,0528 | 1,1897  | -0,1369 | 9 223 339  | 8 516 042  | 8%    |
| 80 | Хабаровский край             | 1,2560 | 1,4367  | -0,1808 | 3 686 765  | 6 770 382  | -46%  |
| 81 | Амурская область             | 1,1328 | 1,3209  | -0,1881 | 2 423 851  | 3 602 260  | -33%  |
| 82 | Магаданская область          | 3,5405 | 4,7563  | -1,2158 | 1 826 447  | 4 977 913  | -63%  |
| 83 | Сахалинская область          | 2,2758 | 2,0654  | 0,2104  | 0          | 0          |       |
| 84 | Еврейская автономная область | 1,3880 | 1,3209  | 0,0670  | 3 092 842  | 2 209 295  | 40%   |
| 85 | Чукотский автономный округ   | 6,4468 | 12,9930 | -6,5462 | 559 943    | 9 774 053  | -94%  |

Примечание – Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Изменение методики ведет к существенному росту ИБР таких регионов, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Калининградская область, и снижению у Чукотского АО, Республики Саха, Камчатского края. Такой эффект связан прежде всего с изменением методики расчета коэффициента транспортной доступности и снижением удельного веса стоимости жилищно-коммунальных услуг в структуре удорожающих факторов. При распределении выравнивающих дотаций от изменения методики в наибольшей степени выиграют Калининградская область (объем дотации увеличится в 10 раз), Ярославская область (трансферт вырастет в 3 раза), Краснодарский край, Астраханская область и г. Севастополь (двукратное увеличение объема дотации). Наибольшее сокращение объемов финансовой помощи придется на такие субъекты Российской Федерации, как Мурманская область, Красноярский край, Иркутская область (размер дотации сократится до нуля, то есть регионы переходят в категорию доноров), а также Республика Саха и Чукотский автономный округ (снижение величины дотации на 96% и 94% соответственно).

Индекс бюджетных расходов, определенный на основе расчетного объема расходных обязательств, является более точной и объективной относительной оценкой бюджетных расходов регионов, чем показатель, применяемый в действующей методике. Однако внедрение предложенных новаций в сфере оценки расходных обязательств субъектов РФ, а также дальнейшего использования этой оценки при распределении выравнивающих дотаций приведет к существенным

изменениям объема финансовой помощи. Во избежание резких колебаний доходов региональных бюджетов вследствие изменения методики на федеральном уровне рекомендуется применение компенсационных механизмов, предотвращающих резкое снижение объема дотаций относительно уровня предыдущего года. В качестве переходной меры заслуживает внимание подход, применяемый на региональном уровне в Нижегородской области: индекс бюджетных расходов может рассчитываться как взвешенная сумма ИБР, рассчитанного по традиционной методике, и ИБР, определенного на основе оценки расходных обязательств.

Предложения по изменению методики оценки расходных обязательств не потребуют внесения поправок в бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс РФ), поскольку положение о «дотациях, отражающих отдельные факторы, учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ» (п. 7 статьи 131 Бюджетного Кодекса РФ) не относится напрямую к расчету ИБР и является лишь допущением возможности использования такого инструмента, а не предписанием.

## Заключение

В работе изучены подходы к оценке региональных расходов, описанные в научных исследованиях теоретического и эмпирического характера. Для каждого подхода определены требования к используемым исходным данным, проанализированы достоинства и недостатки, а также приведены примеры использования в международной практике, в том числе в исторической ретроспективе. На основе анализа делается вывод о том, что наиболее эффективным подходом к оценке расходных потребностей территорий является использование репрезентативной системы расходов, основанной на наборе стандартных уровней расходов по предоставляемым бюджетным услугам.

Исследование содержит анализ российской практики использования оценки расходных полномочий субъектов федерации и муниципальных образований в рамках методик распределения выравнивающих дотаций в период 2000 – 2018 гг. Выделены два базовых подхода к оценке расходных обязательств: относительная (по сравнению со среднероссийским уровнем) оценка, применяемая при расчете индекса бюджетных расходов (традиционный индекс бюджетных расходов - ИБР), и оценка, основанная на результатах инвентаризации расходных обязательств («модельный бюджет»). Для каждого подхода детально описана применяемая методика и показана ее эволюция. Также приводятся действующие подходы к оценке расходных обязательств муниципальных образований, применяемые в субъектах Российской Федерации в целях межбюджетного выравнивания. Выявлены основные недостатки действующего подхода: неполный учет факторов, объективно влияющих на объем расходов в отдельных группах, смещенные оценки среднероссийских показателей, ограничение на максимальную величину расходных потребностей в рамках отдельных функциональных групп, спорность использования одновременно двух оценок расходных обязательств регионов при распределении выравнивающих дотаций (ИБР и «модельный бюджет»).

Проведено тестирование отдельных элементов лучшей зарубежной практики в целях уточнения их применимости в российских условиях. Кроме того, для действующей российской методики оценки региональных расходов предложены и протестированы изменения, направленные на устранение выявленных недостатков. В частности, рассмотрены два варианта детализации полномочий: углубленный по сравнению с действующей методикой, включающий в себя 25 полномочий

(выделяются новые полномочия – ветеринария, занятость, охрана природы, информационное обеспечение), и агрегированный (включающий 16 полномочий, при этом группы расходных обязательств, составляющие менее 2% от общей суммы расходов, относятся к категории «иные»). Предлагается для каждой группы расходных обязательств использовать собственный стоимостной коэффициент, в котором веса удорожающих факторов (оплата труда, стоимость жилищно-коммунальных услуг, цены) определены в рамках данной группы полномочий.

Значимым результатом работы является набор структурных коэффициентов, полученный для каждой группы полномочий методами регрессионного анализа. Для решения этой задачи использован следующий алгоритм. На подготовительном этапе выявляется единица физического объема реализации полномочия (численность постоянного населения, площадь территории и т.д., в случае неочевидности установления такого показателя применяется корреляционный анализ). Далее выдвигаются гипотезы о том, какие факторы могут оказывать значимое влияние на удельные расходы по данному полномочию, скорректированные на коэффициент стоимости. С помощью регрессионного анализа выявляются значимые факторы, а на основе значений коэффициентов регрессии определяются их удельные веса.

В результате исследования выявлены факторы, влияющие на объем расходных обязательств, которые не учитываются в действующей методике (например, установлено наличие эффекта масштаба в сферах управления и ЖКХ, влияние климатических условий на объем расходов в сфере сельского хозяйства, влияние доли сельского населения на удорожание услуг образования). Также предложено внести в действующую методику расчета «модельного бюджета» ряд изменений, связанных с ограничениями на ряд ее параметров. В частности, рекомендуется отказаться от верхнего ограничения на расчетный объем расходных обязательств, который в настоящее время приравнивается фактическим расходам, поскольку данный подход создает отрицательные стимулы в отношении эффективности бюджетных расходов. Сценарные расчеты «модельного бюджета» регионов с учетом предложений НИР показали, что наиболее точной и адекватной оценкой расходных обязательств является детализированный расчет по 25 группам полномочий.

По результатам анализа установлено, что наилучшим решением для Российской Федерации является переход от одновременного использования двух оценок расходных обязательств – ИБР и «модельного бюджета» - к единой оценке,

основанной на репрезентативной системе расходов и относительных индексах расходных потребностей. То есть в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов предлагается использовать ИБР, который построен на базе «модельного бюджета». Для данного варианта произведен пересчет объема финансовой помощи регионам и установлено, какие субъекты выиграют или проиграют от изменения методики.

## Список использованных источников

1. Shah A. Horizontal Fiscal Equalization in Australia: Peering Inside the Black Box // Brookings Institution and the World Bank, 2017. P. 63.
2. Bird R., Vaillancourt F. Expenditure-Based Equalization Transfers / Martinez-Vazquez J., Searle B. Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Springer. Boston, MA. 2007. 501 P.  
[https://doi.org/10.1007/978-0-387-48988-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-0-387-48988-9_1).
3. Shah A. Public Services and Expenditure Needs Equalization. Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices. World Bank Policy Research Working Paper no. 6006. 2012.
4. Dafflon B. Solidarity and the Design of Equalization: Setting out the Issues // eJournal of Tax Research. Vol. 10. № 1. 2012. Pp 138-164.
5. Boex J., Martinez-Vazquez J. Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons // International Center for Public Policy Working Paper Series at AYSPS, GSU paper 0421. - Georgia State University. 2004.
6. Johansen L. A multi-sectoral study of economic growth. - North-Holland, Amsterdam. – 1960.
7. Макаров В.Л., Бахтизин А.Р., Сулашкин С.С. Применение вычислимых моделей в государственном управлении. - М.: Научный эксперт, 2007. - 304 с.
8. Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work // OECD Publishing. - 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>
9. Martinez-Vazquez J. Making Fiscal Decentralization Work in Vietnam, International Studies Program Working Paper, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. - 2004.
10. Slukhai S. (ed.) Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization In Transition Countries. - Budapest, OSI/LGI. 2003.
11. Carreras Y. I. Fiscal Decentralization and Inequality: the Case of Spain // Regional Studies, Regional Science. - № 3. - 2016. - P. 295-302. URL: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1183513>
12. Brosio G. Ambition beyond Feasibility? Equalization Transfers to Regional and Local Governments in Italy // Dipartimento Economia e Statistica. Universita' di Torino. - Italy. - 2018.
13. Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons // Georgia State University. - 2004.
14. Boadway R. Canada / Shah A. The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives. – Ch. 4. – P. 98-124. - Montreal and Kingston: McGill-Queen's Press. – 2007.
15. Дерюгин А.Н., Прока К.А. Учет эффекта масштаба в методиках распределения выравнивающих дотаций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 4 (38). С. 98–112.
16. Гурвич Е.Т., Хазанов А.А. Занятость в российском бюджетном секторе: значимы социальные или экономические факторы? // Вопросы экономики. 2016. № 8. С. 28–56.
17. Дерюгин А.Н., Соколов И.А. Перспективы использования в России «модельного бюджета» при распределении выравнивающих дотаций // Вопросы экономики. -2019. №4. - С.21-38.

18. Thierry Madiès, Hannu Laurila, Fiscal equalization from theory to practice. A comparative study on Australia, Germany and Switzerland 2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/98990/GRADU-1463487587.pdf?sequence=1>
19. Чернышев А.А. Анализ взаимосвязи экономического развития регионов и показателей их обеспеченности железнодорожной инфраструктурой // ТДР. 2017. №2. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-vzaimosvyazi-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-i-pokazateley-ih-obespechennosti-zheleznodorozhnodorozhnoy-infrastrukturoy> (дата обращения: 31.10.2019)
20. Распоряжение Росморречфлота. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.cruiseinform.ru/news/places/navigation2018/>
21. Официальный сайт Росморречфлота. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.morflot.ru/deyatelnost/napravleniya\\_deyatelnosti/rechnoy\\_flot/vnutrennie\\_vodnyie\\_puti/ogranicheniya\\_i\\_zapreschenie\\_dvijeniya\\_sudov/f2888.html](http://www.morflot.ru/deyatelnost/napravleniya_deyatelnosti/rechnoy_flot/vnutrennie_vodnyie_puti/ogranicheniya_i_zapreschenie_dvijeniya_sudov/f2888.html)
22. Официальный сайт Росморречфлота. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.morflot.ru/files/files/%D0%9A%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%8F%20%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%E2%84%96%203.pdf>