

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

Дерюгин А.Н., Арлашкин И.Ю., Прока К.А.

**Совершенствование системы распределения
выравнивающих трансфертов
в Российской Федерации**

Москва 2016

Аннотация. Настоящая работа содержит анализ системы межбюджетного выравнивания в России. Авторами были выявлены основные недостатки действующей системы и обоснована необходимость принятия мер по ее совершенствованию с целью повышения ее эффективности, объективности и результативности. На основе анализа лучших мировых практик в области межбюджетного выравнивания, а также с использованием методов эконометрического моделирования были разработаны рекомендации в отношении изменения порядка расчета индекса бюджетных расходов, а также политики в области определения общего объема выравнивающих трансфертов.

The review contains the analysis of Russia's fiscal equalization system. The authors identified the system's major shortcomings and provided arguments in favor of taking measures for its improvement in order to increase the system's effectiveness, efficiency and objectiveness. Based on the analysis of the world best practice in the sphere of fiscal equalization as well as by using econometric modeling the authors developed recommendations on calculating budget expenditures index and improving policy in the field of determining the total amount of equalization transfers.

Дерюгин А.Н., директор Центра исследований региональных реформ ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Арлашкин И.Ю., научный сотрудник Центра исследований региональных реформ ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Прока К.А., научный сотрудник Центра исследований региональных реформ 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 2015 год.

Содержание

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	4
ВВЕДЕНИЕ5	
1 РОССИЙСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ.....	6
1.1 СОВРЕМЕННОЕ УСТРОЙСТВО СИСТЕМЫ ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.2 НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
2 МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ.....	18
3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	24
3.1. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫРАВНИВАЮЩИХ ТРАНСФЕРТОВ	24
3.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕТОДИКИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	26
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	51
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	52
ПРИЛОЖЕНИЕ А – МЕТОДИКА РАСЧЕТА ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ	54

Обозначения и сокращения

ВБО – выравнивание бюджетной обеспеченности

ВВП – валовый внутренний продукт

ИБР – индекс бюджетных расходов

ИНП – индекс налогового потенциала

МБО – межбюджетные отношения

РТС – репрезентативная система налогов

ФФПР – фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации

МСУ – органы местного самоуправления

РФ – Российская Федерация

НДС – налог на добавленную стоимость

НДФЛ – налог на доходы физических лиц

БО – расчетная бюджетная обеспеченность

МО – муниципальное образование

Введение

Изучение механизма распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также разработка рекомендаций по его совершенствованию представляются актуальными задачами в сложившихся экономических условиях. Так, в условиях кризиса (в 2009 и 2015 годах) стали проявляться недостатки действующего порядка определения общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, приводящие к необходимости использования иных механизмов предоставления финансовой помощи регионам, имеющих неформализованный характер. В свою очередь, отсутствие автоматических стабилизаторов и повышение значимости неформализованных схем предоставления финансовой помощи приводят к снижению оперативности и эффективности принятия решений, разбалансировке всей системы межбюджетных отношений и реальному отходу от программно-целевых принципов бюджетного планирования, что серьезно затрудняет достижение каких-либо содержательных целей в этой области.

Существующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 году № 670) не учитывает также ряд факторов, влияющих на стоимость предоставления государственных и муниципальных услуг, что приводит к необходимости использования искусственных параметров, которые не всегда отражают объективные различия между регионами в стоимости предоставления услуг.

1 Российский опыт организации системы распределения выравнивающих трансфертов

1.1 Современное устройство системы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Действующие на сегодняшний день принципы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации закреплены в Бюджетном кодексе (ст. 131). В соответствии с положениями данной статьи, выравнивание бюджетной обеспеченности регионов происходит за счет предоставления субъектам Российской Федерации дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Общий объем такого фонда равен объему средств, необходимых для доведения расчетного уровня бюджетной обеспеченности регионов до определенного (минимального) уровня. Для определения расчетной минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также порядка распределения средств ФФПР между отдельными регионами было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 607, утвердившее Методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В соответствии с данной методикой, минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности регионов, который должен быть обеспечен всем субъектам Российской Федерации после распределения дотаций на выравнивание, определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности всех российских регионов до распределения дотаций на выравнивание. При расчете данного показателя в расчет не принимаются 10 регионов с самыми высокими показателями уровня расчетной бюджетной обеспеченности и 10 регионов – с самыми низкими показателями.

Непосредственно порядок того, каким образом производится расчет бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, также определен в методике. В соответствии с ним, бюджетная обеспеченность региона представляет собой отношение индекса налогового потенциала (ИНП) субъекта Российской Федерации к индексу его бюджетных расходов (ИБР). ИНП характеризует

относительный по сравнению со средним уровень налоговых доходов консолидированного бюджета региона, при расчете которого во внимание принимаются такие факторы, как уровень развития и структура налогооблагаемой базы субъекта Российской Федерации. Расчет индекса налогового потенциала производится по отдельным видам налогов. В отношении каждого из налогов, рассчитывается налоговый потенциал субъекта Российской Федерации. Налоговый потенциал регионального бюджета, представляет собой показатель, который характеризует расчетную долю региона в общем объеме прогнозируемых доходов консолидированных бюджетов всех субъектов Российской Федерации по данному налогу. Такая доля определяется на основе показателей, характеризующих налоговый потенциал бюджета региона по конкретному виду налога. Для каждого вида налога методика устанавливает конкретные показатели, характеризующие налоговый потенциал. Так, например, по налогу на доходы физических лиц таким показателем является фонд начисленной заработной платы работникам организаций, по налогу на имущество организаций – остаточная балансовая стоимость основных фондов компаний, по НДС – стоимость добытых полезных ископаемых и т.д.

При расчете налогового потенциала бюджета региона, учитываются значения показателей, характеризующих такой налоговый потенциал за три последних года, причем наиболее ранний период оказывает меньшее влияние на конечную величину показателя по сравнению с последними двумя периодами.

В итоге, индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации получается как отношение налогового потенциала региона в расчете на душу населения к среднему показателю по всем субъектам Российской Федерации.

Как было отмечено ранее, для расчета показателя бюджетной обеспеченности региона требуется расчет еще одного индекса – а именно индекса бюджетных расходов. Другими словами, можно отметить, что в России применяется доходно-расходное выравнивание бюджетной обеспеченности, учитывающее как доходный потенциал, так и расходные потребности субъектов Российской Федерации.

Индекс бюджетных расходов характеризует относительный уровень расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для предоставления населению одинакового объема государственных услуг в расчете на одного жителя с учетом объективных факторов, оказывающих влияние на стоимость и объемы предоставления услуг.

1.2 Необходимость совершенствования системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации

Анализ действующей на сегодняшний день методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации позволил выделить несколько направлений, по которым представляется целесообразным ее совершенствование. К таким направлениям относятся следующие:

- Совершенствование методики расчета индекса бюджетных расходов с целью более точной оценки различий в стоимости предоставления государственных услуг на субнациональном уровне;
- Совершенствование методики формирования общего объема Фонда финансовой поддержки регионов.

Рассмотрим каждое направление более подробно.

Необходимость совершенствования методики расчета индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации

Применяемая в настоящий момент методика оценки индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации в целом позволяет осуществлять адекватную оценку относительных расходных потребностей регионов в расчете на одного жителя. Вместе с тем, существует несколько аспектов, учет которых мог бы обеспечить более объективную оценку различий в стоимости предоставления государственных услуг на региональном уровне.

1. В используемой на сегодняшний день методике различия в структуре потребителей государственных услуг между регионами учитываются только при расчете коэффициента уровня цен в регионе. В формуле расчета индекса бюджетных расходов данный коэффициент учитывается с весом 0,35, другими словами, из формулы следует, что структура потребителей государственных услуг влияет только на 35% относительных расходных потребностей регионов (формула 1)

$$\text{ИБР}_i = y^{\text{ЗП}} \times k_i^{\text{ЗП}} + y^{\text{ЖКУ}} \times k_i^{\text{ЖКУ}} + y^{\text{Ц}} \times k_i^{\text{Ц}} \quad (1)$$

где $y^{\text{ЗП}}$ – расчетный удельный вес расходов на оплату труда, $k_i^{\text{ЗП}}$ – коэффициент дифференциации уровня заработной платы в регионе, $y^{\text{ЖКУ}}$ – расчетный удельный вес расходов на оплату коммунальных и жилищно-коммунальных услуг, $k_i^{\text{ЖКУ}}$ – коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в регионе, $y^{\text{Ц}}$ – расчетный

удельный вес прочих расходов, $k_i^Ц$ – коэффициент уровня цен в регионе. Расчетные удельные веса $y^{ЗП}$, $y^{ЖКУ}$ и $y^Ц$ в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимаются равными 0,55, 0,10 и 0,35 соответственно.

Такой подход представляется неверным, так как изменение структуры потребителей государственных услуг приведет к изменению не только прочих текущих и капитальных расходов, учет которых осуществляется с помощью коэффициента цен, но также будет способствовать изменению расходных обязательств субъекта по финансированию расходов на оплату труда и расходов на коммунальные услуги.

2. Ряд замечаний в отношении действующей методики расчета индекса бюджетных расходов связан с расчетом отдельных элементов – коэффициентов, входящих в формулу ИБР.

Так, в настоящий момент коэффициент дифференциации заработной платы рассчитывается на основе таких показателей, как районные коэффициенты и процентные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативно-правовыми актами в районах (городах) субъекта Российской Федерации, затраты на проезд к месту использования отпуска работников бюджетной сферы в регионе, а также коэффициент расселения населения по территории региона (формула 2)

$$k_i^{ЗП} = (k_i^{\text{рай}} + k_i^{\text{тер}} + E_i) \times k_i^p / k^{ЗП} \quad (2)$$

где $k_i^{\text{рай}}$ – средневзвешенный районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральным законодательством в районах субъекта Российской Федерации, $k_i^{\text{тер}}$ – средневзвешенные территориальные надбавки к заработной плате, установленный федеральным законодательством в районах рассматриваемого региона; E_i - расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы субъекта Российской Федерации; $k^{ЗП}$ – средневзвешенный по всем субъектам коэффициент заработной платы.

Представляется, что такой подход являлся целесообразным, когда уровень оплаты труда работников бюджетной сферы определялся исходя из Единой тарифной сетки. Между тем, в современных условиях применение данного подхода

не в полной мере позволяет оценить дифференциацию расходов на оплату труда работников бюджетной сферы в регионах. Так, принятый 7 мая 2012 г. Указ Президента Российской Федерации №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривает доведение заработной платы основных категорий работников бюджетного сектора до определенного соотношения со средним уровнем заработной платы в субъекте Российской Федерации. Таким образом, представляется, что при расчете коэффициента дифференциации заработной платы вместо показателей районных коэффициентов и процентных надбавок должен учитываться показатель среднемесячной начисленной заработной платы в регионе, который уже включает в себя доплаты и надбавки в соответствии с методологией Росстата.

3. В методике расчета коэффициента цен вызывает вопросы несколько аспектов. В настоящий момент формула для расчета коэффициента цен выглядит следующим образом (формула 3):

$$k_i^Ц = (B_i/B) \times (1 + k_i^{ТД}) \times (A_i/A) \times k_i^P / k^Ц \quad (3)$$

где B_i – стоимость фиксированного набора товаров и услуг в i -ом регионе, B – средняя расчетная стоимость фиксированного набора товаров и услуг по всем субъектам Российской Федерации, $k_i^{ТД}$ – коэффициента транспортной доступности, рассчитанный для i -го региона; A_i – доля населения младше 17 лет и старше трудоспособного возраста в общей численности населения i -го региона, A – доля населения младше 17 лет и старше трудоспособного возраста в численности населения в среднем по всем регионам, $k^Ц$ – средневзвешенный по всем субъектам коэффициент цен.

Первый вопрос связан с тем, обусловлено ли одновременное использование в формуле показателя стоимости фиксированного набора товаров и услуг и коэффициента транспортной доступности. Логика использования коэффициента транспортной доступности связана с предпосылкой, что в труднодоступных регионах издержки на доставку ресурсов, необходимых для предоставления населению государственных услуг, выше. Вместе с тем, более высокие издержки на доставку ресурсов должны были бы полностью отражаться в ценах на товары и услуги в этих территориях. Вместе с тем, здесь необходимо сделать несколько замечаний.

Прежде всего, используемый при расчете коэффициента цен показатель стоимости фиксированного набора товаров и услуг скорее всего не в полной мере отражает стоимость ресурсов, используемых органами государственного и муниципального управления для оказания государственных услуг населению. В этих условиях возникает вопрос о необходимости разработки показателя, характеризующего стоимость корзины товаров и услуг, потребляемых государственным сектором для осуществления своей деятельности, который в настоящее время в России не рассчитывается.

Во-вторых, в отдельных регионах законодательством предусмотрено распределение субсидий, предусматривающих возмещение затрат, связанных с доставкой товаров народного потребления в отдаленные труднодоступные муниципальные районы, целью которых является снижение предельных розничных цен на данные товары, реализуемые на территории таких районов¹⁾. В этой связи, стоимость фиксированного набора товаров и услуг для регионов, где происходит субсидирование цен, будет некорректно отражать реальное положение дел в субъекте Российской Федерации.

Кроме этого, наблюдение за потребительскими ценами в субъектах Российской Федерации осуществляется не по всем населенным пунктам, а на выборочной основе. В каждом субъекте, как правило, выбираются от 2 до 4 населенных пунктов, один из которых является региональным центром, а другие включают районные центры, отобранные с учетом их представительности в отражении социально-экономического и географического положения регионов и степени насыщенности потребительского рынка товарами и услугами [1]. Таким образом, в случае, когда отобранные для расчета уровня потребительских цен в регионе населенные пункты не находятся на территории отдаленных и труднодоступных районов, использование исключительно показателя стоимости фиксированного набора товаров и услуг будет не корректным, так как оно приведет к занижению уровня цен в регионе, если по факту такие районы в регионе имеются.

Таким образом, если исходить из условий отсутствия показателя, который позволял бы более объективно отражать различие цен на ресурсы, потребляемые государственным сектором в целях предоставления государственных услуг

¹⁾ Примечание - См., например, Постановление Магаданской области от 20 июня 2013 г. №571-па; Постановление Правительства Оренбургской области от 2 апреля 2014 г. №192-п

населению, то дополнительное использование коэффициента транспортной доступности можно считать целесообразным. Вместе с тем, расчет самого показателя транспортной доступности также вызывает ряд вопросов.

Так, в действующей формуле коэффициент транспортной доступности рассчитывается по следующей формуле (4):

$$k_i^{\text{ТД}} = (3 - 2 \times Z_i/Z_{\text{ср}}) \times (1 + D_i/D_{\text{ср}}) \times H_i^{\text{ОТД}} \quad (4)$$

где Z_i – плотность транспортных путей постоянного действия в регионе, $Z_{\text{ср}}$ – плотность транспортных путей постоянного действия в среднем по всем субъектам Российской Федерации, D_i – доля сельских населенных пунктов в регионе, которые не имеют связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспечены связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом, $D_{\text{ср}}$ – аналогичный показатель, рассчитанный в среднем по всем субъектам Российской Федерации, $H_i^{\text{ОТД}}$ – удельный вес населения региона, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения региона.

Прежде всего вызывает вопросы изменение расчета коэффициента транспортной доступности субъектов Российской Федерации, внесенные в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. №1130 [2] и предусматривающие учет дополнительного показателя, такого как доля сельских населенных пунктов, которые не связаны по дорогам с твердым покрытием и не обеспечены связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом. Согласно методике расчета индекса бюджетных расходов показатель отношения $D_i/D_{\text{ср}}$ рассчитывается только для тех регионов, в которых доля населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и горных территориях, составляет более 50%, а отношение $D_i/D_{\text{ср}}$ составляет более 2. Для всех остальных регионов данный показатель принимается равным нулю. Анализ результатов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2015 г. [3] показал, что данным критериям соответствуют только два субъекта Российской Федерации – Чукотский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ.

Сам показатель доли сельских населенных пунктов, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей

железнодорожной станцией, морским или речным портом, аэропортом, также вызывает ряд вопросов. Так, не совсем ясно, по каким причинам данный показатель для Камчатского края, Магаданской области, Республики Якутия и ряда других, находится на уровне ниже среднего по России (63,3%, 49,7% и 71,3% соответственно от среднероссийского значения).

Использование данного показателя нецелесообразно еще и с той точки зрения, что он может создавать антистимулы для региональных органов государственной власти. Другими словами, регионы, заинтересованные в получении большего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, могут намерено не принимать меры, направленные на повышение обеспеченности таких сельских населенных пунктов связью дорогами с твердым покрытием с общими сетями дорог, а также связью с ближайшими железнодорожными станциями, портами и аэропортами.

Еще одним показателем, учитываемым при расчете коэффициента транспортной доступности, является так называемый показатель плотности транспортных путей постоянного действия, таких как железные дороги и автодороги с твердым покрытием, в регионе. Чем выше плотность дорог в регионе, тем меньше значение коэффициента транспортной доступности для данного субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, в большинстве случаев труднодоступной является только часть территории субъекта. В этой связи не вполне обусловлено использование показателя плотности дорог, который рассчитывается для всей территории региона, для объяснения прироста цен в какой-то его конкретной части. Кроме этого, здесь также может возникать проблема двойного счета, так как при отнесении районов к территориям с ограниченными сроками завоза товаров уже учитывается ситуация с наличием или отсутствием дорог на этой территории.

Расчет коэффициента транспортной доступности на основе действующей формулы приводит к тому, что его значение для Чукотского автономного округа составляет около 13, в то время как для всех остальных субъектов Российской Федерации данный показатель не превышает 4. Учитывая то, что резкое снижение данного коэффициента приведет к существенному изменению результатов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, представляется целесообразным обеспечить сокращение предельного значения данного коэффициента.

Далее рассмотрим расчет коэффициента расселения. В текущей методике данный коэффициент рассчитывается по следующей формуле (формула 5):

$$k_i^p = (I_i + 1)/(I + 1) \quad (5)$$

где I_i – доля населения, проживающего в населенных пунктах, численность населения которых составляет менее 500 человек, в общей численности населения региона, I – аналогичный показатель, рассчитанный в среднем по всем субъектам Российской Федерации.

Здесь встает вопрос того, чем обусловлено использование в качестве критерия для расчета показателя расселения доли населения, проживающего в населенных пунктах численностью менее 500 человек. Требуется проверки то, каким образом изменится значение данного коэффициента, если в качестве критерия использовать показатель доли населения, проживающего в населенных пунктах численностью менее 100 человек, менее 1000 человек, менее 3000 человек. Возможно, что для более объективной оценки различий в относительных расходных потребностях региона необходимо формирование комбинированного коэффициента расселения, учитывающего населенные пункты с разной численностью населения менее 100 человек, от 100 до 500 человек, от 500 до 1000 и от 1000 до 3000 человек.

Что касается показателя, характеризующего структуру населения, то в настоящий момент он рассчитывается как отношение доли населения в возрасте до 17 лет и старше трудоспособного возраста в общей численности населения региона к аналогичному показателю, рассчитанному в среднем по стране. Вместе с тем, можно предположить, что для разных расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации характерна различная структура потребителей. Так, представляется маловероятным, что численность населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения оказывает значимое влияние на расходы субъекта на образование. Аналогично, для расходов на социальную политику не должно оказывать влияние увеличение доли населения в возрасте младше 17 лет. Таким образом, представляется целесообразным, что формула расчета индекса бюджетных расходов помимо показателя доли нетрудоспособного населения в общей численности населения региона, также должна учитывать отдельно показатели доли населения младше трудоспособного возраста и старше трудоспособного возраста. При этом веса при данных коэффициентах могут соответствовать доли функциональных расходов, на которые каждый из показателей

оказывает влияние, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта федерации. Так, если показатель доли населения младше 17 лет оказывает влияние только на расходы на образование, то весовой коэффициент при данном показателе будет соответствовать доли расходов на образование в общем объеме расходов бюджета региона.

4. Замечания в отношении расчета коэффициента стоимости жилищно-коммунальных услуг в целом соответствуют замечаниям, обозначенным выше для других коэффициентов. Так, в действующей формуле расчета индекса бюджетных расходов коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг рассчитывается следующим образом (формула б):

$$k_i^{\text{ЖКУ}} = \Gamma_i \times (1 + k_i^{\text{ТД}}) \times (\text{Ж}_i \times 0,1 + 0,9) / k^{\text{ЖКУ}} \quad (6)$$

где Γ_i - стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 квадратный метр жилой площади в месяц в регионе с учетом стоимости проведения капитальных ремонтов; Ж_i – коэффициент покрытия расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг денежными доходами населения региона, $k^{\text{ЖКУ}}$ – коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг, рассчитанный в среднем по всем субъектам Российской Федерации.

Как и в случае с коэффициентом цен, использование коэффициента транспортной доступности приводит к дублированию показателей. Другими словами, если издержки на оказание жилищно-коммунальных услуг в труднодоступных районах выше, то это должно быть отражено в тарифах на такие услуги. Вместе с тем, этого не происходит в силу действия ограничений на увеличение размера платы за коммунальные услуги, предусмотренные российским законодательством [4]. Таким образом, даже при всем желании, региональные органы власти не могут отказаться от практики субсидирования организаций, поставляющих коммунальные услуги.

Необходимость совершенствования методики формирования общего объема Фонда финансовой поддержки регионов

Несовершенство порядка расчета общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации стало проявляться на фоне кризисных явлений 2008 г. Так, до 2007 г. определение общего объема дотаций, выделяемых на очередной финансовый год в целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов производилось путем индексации общего

объема дотаций, утвержденных на предыдущий год, на прогнозное значение уровня инфляции. Это позволяло обеспечить увеличение общего объема дотаций из года в год. Вместе с тем, для данного механизма были характерны и недостатки. Так, фактические значения уровня инфляции в экономике в существенной степени превышали прогнозные показатели, которые использовались для расчета общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов на очередной финансовый год. В результате рост общего объема дотаций происходил менее быстрыми темпами, чем этого требовали складывающиеся экономические условия. Кроме этого, на фоне различий в темпах экономического роста в различных субъектах Российской Федерации, федеральные власти стремились обеспечить стабильность результатов выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, другими словами, обеспечить наиболее бедные субъекты Российской Федерации неким минимальным гарантированным уровнем бюджетной обеспеченности.

Результатом таких стремлений стала разработка нового порядка определения общего объема дотаций на выравнивание. В соответствии с новым законодательством, а именно со 131 статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации и Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации", расчет общего объема дотаций на выравнивание стал осуществляться с учетом необходимости доведения расчетного значения бюджетной обеспеченности регионов до уровня, соответствующего среднему значению показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций, рассчитанному по всем регионам Российской Федерации, которые не входят в число десяти регионов с самым высоким уровнем бюджетной обеспеченности и десяти регионов с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Несмотря на то, что данная формула позволила достигнуть поставленной цели, мировой финансовый кризис 2008-2009 гг. выявил ее существенный недостаток, который заключался в том, что рассчитанный таким образом общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности носит явный проциклический характер и не учитывает реального изменения расходных обязательств регионов и муниципалитетов.

Данный недостаток выражался в том, что в период кризиса 2008-2009 г. большому снижению подверглись доходы богатых регионов, что привело к снижению показателя налогового потенциала в расчете на душу населения, рассчитываемого в среднем для всех субъектов Российской Федерации. Таким образом, произошло автоматическое выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации еще до того момента, как были распределены дотации на выравнивание, и для достижения минимальных уровней расчетной бюджетной обеспеченности бедных регионов требовался меньший объем средств, чем в год, предшествующий кризису. В результате, несмотря на рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации и снижение их доходов в результате кризисных явлений в российской экономике, в соответствии с формулой общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов должен был снижаться.

На основе этого можно сделать вывод о том, что несмотря на выполнения функции сглаживания различий в уровнях бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, действующий механизм распределения дотаций на выравнивание не выполняет функции обеспечения сбалансированности региональных консолидированных бюджетов. Результатом этого становится рост необходимости использования альтернативных неформализованных механизмов предоставления финансовой помощи регионам, таких как бюджетные кредиты и дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. В свою очередь, отсутствие автоматических стабилизаторов и повышение значимости неформализованных схем предоставления финансовой помощи приводит к снижению оперативности и эффективности принятия решений, разбалансировке всей системы межбюджетных отношений и реальному отходу от программно-целевых принципов бюджетного планирования, что делает невозможным достижение каких-либо содержательных целей в этой области.

2 Международная практика организации систем межбюджетных выравнивающих трансфертов

Рассмотрение международной практики организации и функционирования систем выравнивающих трансфертов позволяет сделать вывод о том, что такие трансферты хотя и носят в большой степени схожие цели в виде обеспечения выравнивания бюджетной обеспеченности субнациональных властей, в то же время инструменты, с помощью которых данная цель достигается существенно различаются. Можно выделить несколько основных элементов систем выравнивания, в отношении которых существуют международные различия. К ним, в частности, относятся следующие:

- Цели выравнивания;
- Модели выравнивания;
- Подходы к определению общего объема фонда на выравнивание;
- Подходы к выявлению объективных факторов, оказывающих влияние на доходный потенциал и расходные потребности регионов;
- Перераспределительный эффект выравнивания.

Рассмотрим каждый из данных элементов более подробно.

Цели выравнивания

Существует несколько возможных способов перераспределения финансовых ресурсов в виде трансфертов – вертикальное, горизонтальное и смешанное. Каждый из способов ставит целью решение конкретных задач. Так, вертикальное выравнивание, в основном, применяется в том случае, когда регионы испытывают существенные вертикальные дисбалансы, то есть несоответствие между уровнем доходов и расходов региональных бюджетов, что по большей части является результатом разной степени децентрализации доходных и расходных полномочий в рамках многоуровневой бюджетной системы. В отличие от вертикального выравнивания, горизонтальное выравнивание направлено на устранение горизонтальных дисбалансов, то есть

различий в уровнях бюджетной обеспеченности между отдельными регионами, что становится причиной невозможности предоставления последними сопоставимых уровней государственных услуг при схожих уровнях налогообложения. Смешанное выравнивание предусматривает решение двух задач одновременно.

Как показывает анализ международного опыта, в рамках выравнивания бюджетной обеспеченности страны могут ставить перед собой решение разных задач. Несмотря на то, что, как правило, выравнивающие трансферты призваны обеспечивать горизонтальное выравнивание, в отдельных случаях устройство таких трансфертов позволяет устранять и вертикальные дисбалансы. Комбинирование вертикального и горизонтального выравнивания характерно, в частности, для таких стран, как Австралия и Германия. Зачастую, встраивание элементов вертикального выравнивания в системы выравнивания бюджетной обеспеченности регионов диктуется особенностями бюджетного устройства страны. Так, например, для Австралии характерен один из самых низких уровней горизонтальных дисбалансов среди всех федеративных государств, в то время как существенной является проблема наличия серьезных вертикальных дисбалансов, что связано с существенно более высокой степенью централизации доходных полномочий по сравнению с расходными.

Модели выравнивания

Существенно различаются и модели выравнивания бюджетной обеспеченности. Несмотря на то, что для большинства рассмотренных государств (в том числе России) характерно использование модели межбюджетного выравнивания, учитывающей как доходные, так и расходные характеристики, в отдельных странах применяется подход расчета бюджетной обеспеченности только на основании доходного потенциала. Это прежде всего Канада, где единственным показателем различий в расходных потребностях является численность населения провинции, а также в некоторой степени Германия, хотя для последней характерно использование повышающих коэффициентов для отдельных городов и земель.

Подходы к определению общего объема фонда на выравнивание

Среди рассмотренных стран различаются подходы к определению общего объема фонда на выравнивания. Можно выделить два основных подхода. Первый подход подразумевает установление общего объема «сверху», другими словами, объем фонда на выравнивание определяется без учета показателей бюджетной обеспеченности регионов. Такое определение объема фонда может производиться на основе дискреционных решений властей или устанавливаться пропорционально определенной базе – например, как доля от общих доходов центрального бюджета. В качестве примера можно привести Китай, где общий объем выравнивающих трансфертов устанавливается центральными властями на ежегодной основе.

Согласно другому подходу, размер фонда на выравнивание основывается на соблюдении критериев по доведению бюджетной обеспеченности регионов до определенного уровня. Такой метод, в частности, применяется в Австралии и Казахстане, где общий объем выравнивающих трансфертов определяется как размер расчетного дефицита консолидированных бюджетов всех регионов.

Подходы к выявлению объективных факторов, оказывающих влияние на доходный потенциал и расходные потребности регионов

В существенной степени различаются подходы к выявлению факторов, влияющих на расходные потребности регионов. В отдельных странах (Канада, Германия) применяется наиболее простой подход в виде использования единственного фактора, влияющего на расходные потребности субнациональных властей – численность населения. В то же время, существуют и более сложные системы, где в рамках распределения выравнивающих трансфертов определяются целые наборы таких факторов. Наиболее сложная система с точки зрения учета факторов, влияющих на расходные потребности региона, является Австралия. Выявление факторов также может производиться с применением различных методов (регрессионный анализ, экспертная оценка).

Перераспределительный эффект выравнивания

В разных странах эффект выравнивания носит различный перераспределительный эффект. Так, например, для Германии характерны существенные различия в уровне бюджетной обеспеченности отдельных земель до и после распределения выравнивающих трансфертов. Это приводит к тому, что наиболее бедные земли после проведения выравнивания по показателю бюджетной обеспеченности начинают превосходить наиболее богатые земли, что служит причиной возникновения серьезных разногласий между федерацией и богатыми землями. В Казахстане система выравнивающих трансфертов способствует полному выравниванию бюджетной обеспеченности областей. В большинстве же стран, межбюджетное выравнивание способствует лишь некоторому сокращению горизонтальных дисбалансов.

Таким образом, можно сделать вывод, что мировая практика использования выравнивающих трансфертов крайне разнообразна. Вместе с тем, одной из общих черт межбюджетного выравнивания в мире является регулярное реформирование таких систем. Реформы систем межбюджетного выравнивания нацелены на устранение отдельных факторов, способствующих ее неэффективному функционированию. Другими словами, применяемые изменения нацелены на повышение эффективности и результативности систем межбюджетного выравнивания. В этой связи целесообразно выделить несколько положительных практик реформирования систем выравнивающих трансфертов.

Среди положительных практик можно выделить следующие:

1. Устройство системы межбюджетного выравнивание должно определяться на основе консенсуса между всеми заинтересованными сторонами. Для этого необходимо определить наиболее оптимальную организационно-правовую форму органа, ответственного за разработку системы межбюджетного выравнивания. Международный опыт показывает, что наиболее оптимальным вариантом для стран с относительно низким уровнем развития институтов является создание комиссий, членами которых

являются представители различных уровней власти. Для развитых стран с высоким уровнем подотчетности органов власти оптимальный вариант состоит в создании независимой комиссии экспертов (как, например, в Австралии).

2. Система межбюджетного выравнивания должна обладать такими важными характеристиками, как прозрачность и простота. В соответствии с международной практикой, попытки выявить и учесть в методике выравнивания бюджетной обеспеченности регионов максимальное число объективных факторов, влияющих на доходные и расходные характеристики регионов часто приводит к усложнению расчетов и, как результат, снижению прозрачности методик. Это, в свою очередь, сказывается на снижении доверия субнациональных властей к федерации и ростом требований с их стороны к внесению регулярных корректировок в соответствии с их интересами. Как показывает международный опыт, наибольшую поддержку со стороны регионов получают менее сложные и более прозрачные методики распределения выравнивающих трансфертов.

3. Еще одной важной характеристикой систем межбюджетного выравнивания должна быть стабильности методик распределения трансфертов во времени. Как показывает международная практика, наиболее оптимальной периодичностью внесения корректировок в методику распределения выравнивающих трансфертов является период от 4 до 5 лет.

4. Распределение выравнивающих трансфертов должно производиться с учетом других видов финансовой поддержки, выделяемых регионам, включая целевые и блочные трансферты.

5. При определении общего объема выравнивающих трансфертов необходимо устанавливать пределы, в основе которых лежит необходимость доведения бюджетной обеспеченности регионов до некоторого определенного уровня. Это способствует повышению стабильности и предсказуемости в отношении размера выравнивающих трансфертов, получаемых регионами.

6. Определение факторов, влияющих на расходные потребности регионов, должно производиться таким образом, чтобы такие факторы не

способствовали формированию отрицательных стимулов у региональных властей и отражали только объективные различия в расходах региональных бюджетов.

3. Методические рекомендации по совершенствованию системы распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации

3.1. Рекомендации по формированию политики в сфере распределения выравнивающих трансфертов

Анализ международного опыта показывает, что объем фонда выравнивающих трансфертов, а также такие характеристики выравнивающих трансфертов, как их прозрачность, стабильность во времени и предсказуемость, являются одними из определяющих факторов, способствующих созданию жестких бюджетных ограничений для региональных властей.

В целом, на основе рассмотренного международного опыта формирования фонда выравнивающих трансфертов, можно выделить две основные модели такого формирования:

– Модель «сверху вниз». При данной модели формирования фонда на выравнивание бюджетной обеспеченности субнациональных единиц не учитываются целевые показатели бюджетной обеспеченности регионов. В такой модели объем фонда задается федеральными или центральными властями на основе дискреционных решений, либо как пропорция от конкретных видов доходов центрального бюджета (например, НДС). Примером страны, в которой используется данная модель, является Китай.

– Модель «снизу вверх». Данная модель предполагает установление объема фонда на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов на таком уровне, чтобы он позволил обеспечить достижения целевых показателей бюджетной обеспеченности регионов. Другими словами, на размер фонда влияют текущие показатели бюджетной обеспеченности субнациональных единиц. Данный метод применяется, в частности, в Австралии и Казахстане, где объем фонда определяется на основе расчетного дефицита консолидированных субнациональных бюджетов.

Еще одним важным моментом является тот факт, что практически ни в одной стране мира (за исключением, Австралии в определенной степени) объемы выравнивающих трансфертов не носят контрциклический характер. Другими

словами, выравнивающие трансферты имеют тенденцию расти в периоды роста экономики и снижаться – в периоды ее спада.

Что касается России, то порядок определения фонда финансовой поддержки регионов претерпел существенные изменения. Можно сказать, что были апробированы все существующие в мировой практике модели определения фонда межбюджетных выравнивающих трансфертов. Так, в период до 2004 г. объем фонда выравнивающих трансфертов определялся как доля доходов федерального бюджета или отдельного источника таких доходов. В период, начиная с 2004 г. по 2007 г. объем фонда на выравнивания определялся как объем фонда в предшествующем году с корректировкой на темпы роста цен – инфляцию. В настоящее время объем фонда финансовой поддержки регионов определяется на основе необходимости обеспечения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, который рассчитывается как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по российским, не входящим в число 10 регионов, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности [14].

В то же время Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что объем дотаций на выравнивание, утверждаемых на очередной финансовый год и два года планового периода, должен быть не меньше общего объема дотаций на выравнивание, утвержденных на текущий финансовый год. Другими словами, данное положение запрещает снижение объема фонда на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в номинальном выражении.

Вместе с тем, такой порядок определения ФФПР оправдан только в условиях низкой инфляции. В противном случае, если в периоды экономического спада инфляция является высокой, то происходит сокращение объемов выравнивающих трансфертов, выделяемых регионам, в реальном выражении. В условиях, когда регионы сильно зависимы от получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, это создает серьезные проблемы, связанные с сокращением доходов в реальном выражении, в то время как расходы характеризуются существенным ростом в результате инфляции.

Все это приводит нас к формированию рекомендаций, связанных с совершенствованием методики формирования общего объема фонда дотаций на

выравнивание бюджетной обеспеченности регионов таким образом, чтобы в периоды экономического спада он не характеризовался сокращением в реальном выражении.

Другими словами, формирование объема ФФПР может происходить следующим образом:

1. Расчет фонда дотаций на выравнивание на основе действующей методики;
2. Сравнение полученного объема с объемом фонда предыдущего года, скорректированного на темпы роста цен;
3. Если объем ФФПР, рассчитанный на основе действующей методики, превышает объем фонда предыдущего года в реальном выражении (то есть скорректированного на инфляцию), то применяется действующая методика определения объема ФФПР;
4. Если объем ФФПР, рассчитанный на основе действующей методики, меньше объема фонда предыдущего года в реальном выражении, то объем ФФПР определяется как объем фонда на выравнивание предыдущего года, скорректированного на инфляцию.

Данный механизм позволит в некоторой степени ограничить проциклический характер выравнивающих трансфертов в периоды экономического спада. Здесь, между тем, необходимо отметить, что необходимость ограничения проциклическости отсутствовала бы в случае, если бы регионы обладали большей автономией в управлении своими расходами, другими словами, если бы федерация не производила бы передачу на региональный уровень так называемых «нефинансируемых мандатов» (расходных обязательств, финансируемых за счет средств региональных бюджетов). В этих условиях регионы обладали бы большими возможностями по сглаживанию негативных эффектов экономических шоков самостоятельно.

3.2. Рекомендации по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Как отмечалось ранее, действующая методика расчета индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, обладает целым рядом недостатков. В данном разделе предпринимается попытка разработать альтернативную методику

расчета индекса бюджетных расходов, которая позволила бы более объективно отразить дифференциацию расходных потребностей субъектов Российской Федерации.

Разработка альтернативного индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации включает в себя несколько этапов:

Этап 1. На первом этапе производится анализ дифференциации расходных потребностей субъектов Российской Федерации. В основе данного анализа лежит несколько предпосылок. Одна из предпосылок авторов заключается в том, что на различия в стоимости предоставления отдельных видов государственных услуг регионами оказывают влияние разный набор факторов. Другими словами, представляется верным предположение о том, что стоимость предоставления услуг в сфере образования зависит от другого набора факторов, нежели стоимость предоставления услуг государственного управления. В частности, на стоимость оказания образовательных услуг может оказывать влияние такой фактор, как доля населения младше трудоспособного возраста в общей численности населения субъекта Российской Федерации, в то время как его влияние на стоимость предоставления услуг государственного управления вряд ли будет значимым. В этой связи представляется целесообразным проведение анализа дифференциации расходов субъектов Российской Федерации по отдельным функциональным видам расходов. Такой анализ включает в себя выявление факторов, оказывающих влияние на различия в стоимости предоставления отдельных видов государственных услуг в различных субъектах Российской Федерации. В работе выделяется пять основных видов расходов, а именно:

- Расходы на государственное управление;
- Расходы на образование;
- Расходы на здравоохранение;
- Расходы на социальную политику;
- Прочие расходы.

Вторая предпосылка заключается в том, что все факторы, оказывающие влияние на стоимость предоставления того или иного вида государственной услуги, можно условно разделить на три группы:

- *Ценовые факторы*, т.е. факторы, характеризующие цены ресурсов, необходимых для предоставления государственных услуг. Такими факторами, в

частности, являются уровень оплаты труда работников бюджетной сферы, стоимость жилищно-коммунальных услуг, стоимость прочих ресурсов, которые в действующей методике учитываются через стоимость фиксированного набора товаров и услуг.

– *Факторы, влияющие на различия в объеме ресурсов, необходимых для предоставления одинакового объема государственных услуг в расчете на одного жителя (объемные факторы).* Вторая группа включает в себя факторы, которые влияют на стоимость предоставления государственных услуг в регионе не в части цены на ресурсы, а в части необходимого объема использования таких ресурсов. 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 регионов.

– *Факторы, влияющие на спрос на государственные услуги (структурные факторы).* Наконец, третья группа включает в себя факторы, оказывающие непосредственное влияние на спрос населения региона на государственные услуги. 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 потенциально 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.

Проведенный качественный анализ структуры расходов субъектов Российской Федерации позволил сформировать гипотезу о влиянии на отдельные виды расходов регионов следующих факторов (таблица 1):

Таблица 1 – Факторы, потенциально оказывающие влияние на отдельные виды расходов субъектов Российской Федерации

<i>Виды расходов</i>	<i>Ценовые факторы</i>	<i>Объемные факторы</i>	<i>Структурные факторы</i>
Государственное управление	Уровень заработной платы, стоимость коммунальных услуг, стоимость фиксированного набора товаров и услуг	Численность населения (эффект масштаба), дисперсность населения, плотность населения	–
Образование		Дисперсность населения, плотность населения, доля сельского населения	Доля населения младше трудоспособного возраста
Здравоохранение		Дисперсность населения, плотность населения, доля сельского населения	Доля населения нетрудоспособного возраста, доля неработающего населения, доля населения с инвалидностью, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума
Социальная политика		Дисперсность населения, плотность населения, доля сельского населения	Доля пожилого населения, доля населения с инвалидностью, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, доля отдельных категорий населения, являющихся получателями социальных пособий из бюджета субъекта РФ
Культура		Численность населения (эффект масштаба), дисперсность населения, плотность населения, доля сельского населения	Средняя численность населения в городах региона
Транспорт		Дисперсность населения, плотность населения, доля сельского населения	–

Источник: составлено авторами

Оценка влияния данных факторов на расходы субъектов Российской Федерации производится с использованием регрессионного анализа.

Этап 2. Второй этап включает в себя непосредственно формирование индекса бюджетных расходов субъекта Российской Федерации. Предлагаемая авторами структура индекса бюджетных расходов имеет следующий вид (формула 7):

$$\text{ИБР}_j = K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times H / \text{SUM} (K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times H_j) \quad (7)$$

где

$K^{\text{стоим}}_j$ – коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

$K^{\text{стр}}_j$ – коэффициент структуры потребления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

Определение коэффициента стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг

Одной из важнейших причин наличия различий в уровне расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление государственных услуг является различие в стоимости ресурсов, необходимых для того, чтобы такие услуги были предоставлены.

В настоящее время в российской статистике отсутствует показатель, который мог бы выступать в качестве адекватного дефлятора государственных расходов, то есть позволял бы переходить от номинальных к реальным величинам. Использование в качестве такого дефлятора индекса бюджетных расходов, рассчитываемого для каждого субъекта Российской Федерации в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, также не позволяет добиться необходимого результата. Основная причина этому состоит в том, что текущая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов не приводит к полному сглаживанию (в отличие, например, от Казахстана, где методика распределения выравнивающих трансфертов предусматривает полное выравнивание бюджетной обеспеченности). Это ставит перед авторами задачу разработки индекса, который позволял бы

наиболее лучшим образом отражал бы различия в ценах на ресурсы, приобретение которых необходимо для предоставления государственных услуг субъектами РФ.

Для разработки такого индекса в рамках исследования необходимо было решить ряд задач:

- Определить основные составляющие стоимостного индекса, то есть основные виды ресурсов, используемые с целью предоставления государственных и муниципальных услуг;
- Определить, какую долю каждый из видов ресурсов занимает в общей стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг;
- Произвести расчет стоимостных индексов для каждого региона.

Структура стоимостного индекса была выбрана аналогичной той, которая в настоящий момент применяется при расчете индекса бюджетных расходов в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В частности, основными элементами, определяющими уровень стоимости предоставления единицы государственной или муниципальной услуги, являются:

- Уровень заработной платы в регионе;
- Стоимость коммунальных услуг;
- Стоимость прочих ресурсов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

В качестве показателя, характеризующего уровень оплаты труда в регионе был взят показатель среднемесячной номинальной начисленной заработной платы. Как отмечалось ранее, расчет затрат на оплату труда с использованием районных коэффициентов и процентных надбавок не отвечает современным условиям. Использование в качестве показателя уровня оплаты труда работников бюджетного сектора показателя средней заработной платы в субъекте Российской Федерации позволит получить наиболее точные оценки.

Расходы на оплату коммунальных услуг включают в себя расходы на водоснабжение, электроснабжение и отопление. Для того, чтобы оценить стоимость предоставления таких услуг в регионе использовались данные по субъектам Российской Федерации об экономически обоснованных тарифах на каждый из приведенных выше видов коммунальных услуг.

Для оценки стоимости приобретения прочих ресурсов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг, авторами был использован показатель стоимости фиксированного набора товаров и услуг. Как отмечалось ранее, у данного показателя есть свои недостатки. В то же время, в настоящий момент в статистике отсутствует более приемлемый показатель, позволяющий учитывать различия в стоимости прочих ресурсов, приобретение которых необходимо для предоставления государственных товаров и услуг.

Решение второй задачи требовало определения весов, каждого из вида используемых ресурсов. Прежде всего, была проанализирована структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а именно определены доли таких расходов, направляемые на выплату заработной платы работникам государственного сектора, на оплату коммунальных услуг и на финансирование прочих расходов. Для оценки таких долей были использованы данные об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, а также информация по бюджетным и автономным учреждениям субъектов Российской Федерации, а именно данные об исполнении учреждениями плана финансово-хозяйственной деятельности.

На основе проведенного анализа, была получена следующая структура расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации:

- Расходы на оплату труда – 35%;
- Расходы на оплату коммунальных услуг – 10%;
- Прочие расходы – 55%.

Таким образом, расчет дефлятора был произведен по следующей формуле (формула 8):

$$K^{\text{стоим}}_j = 0,35 \times K^{\text{зп}}_j + 0,10 \times K^{\text{ку}}_j + 0,55 \times K^{\text{ц}}_j \quad (8)$$

где

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

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

$K^{\text{ц}}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости фиксированного набора товаров и услуг j -го субъекта Российской Федерации. Методика расчета каждого из коэффициентов представлена в Приложении А.

Определение коэффициента структуры потребления государственных и муниципальных услуг

Помимо стоимости ресурсов, приобретение которых необходимо с целью предоставления государственных и муниципальных услуг, на различия в стоимости предоставления таких услуг, как отмечалось ранее, оказывают и другие факторы. При этом авторы предполагают, что набор таких факторов будет различаться в зависимости от функционального вида государственных услуг. Так, если численность доля пожилого населения может оказывать влияние на объем расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, то вряд ли данный показатель окажет влияние на расходы региона на предоставление услуг образования. В этой связи, общий структурный коэффициент будет иметь комплексный характер, и включать в себя структурные коэффициенты для каждого функционального вида расходов. Другими словами, структурный коэффициент будет рассчитан по следующей формуле:

$$K^{\text{стр}}_j = a^1 \times K^1_j + a^2 \times K^2_j + a^3 \times K^3_j + \dots + a^n \times K^n_j,$$

где

a^1, \dots, a^n – доля расходов для каждого соответствующего функционального вида услуг в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по всем субъектам;

K^1_j, \dots, K^n_j – структурные коэффициенты для каждого функционального вида расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В качестве видов расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации нами были выбраны следующие:

- Расходы на государственное управление;
- Расходы на дошкольное образование;
- Расходы на общее образование;
- Расходы на выплату страховых взносов в систему обязательного медицинского страхования за неработающее население;
- Расходы на здравоохранение, за исключением расходов на выплату страховых взносов в систему обязательного медицинского страхования за неработающее население;
- Расходы на социальную политику;

Далее будут проанализированы приведенные выше расходы, с целью

выявления не ценовых факторов, оказывающих влияние на дифференциацию расходов на такие услуги между отдельными субъектами Российской Федерации.

Выявление факторов, оказывающих влияние на расходы субъектов Российской Федерации на государственное управление

Как было рассмотрено ранее, основным фактором, потенциально оказывающим влияние на различия в стоимости предоставления услуг государственного управления субъектами Российской Федерации, является коэффициент масштаба. Основная гипотеза состоит в том, что в регионах с большей численностью населения, для предоставления сопоставимого уровня услуг государственного управления требуется меньше ресурсов, в частности, меньшая численность государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Такая ситуация связана с эффектом экономии на масштабе. Другими словами, расходы на государственное управление субъекта Российской Федерации можно представить в следующем виде (формула 9):

$$\text{РГУ}_i \cong a \times N_i + b \quad (9)$$

где РГУ_i – расходы на государственное управление в i -ом субъекте Российской Федерации, a – расходы на государственное управление, которые пропорциональны численности населения субъекта Российской Федерации, а b – расходы на государственное управление, которые не зависят от численности населения в регионе, N_i – численность населения в субъекте i . Тогда, расходы субъекта на предоставление услуг государственного управления в расчете на одного жителя можно представить в следующем виде (формула 10):

$$\frac{\text{РГУ}_i}{N_i} = a + \tilde{b} \times \frac{N_{\text{ср}}}{N_i} \quad (10)$$

где $\tilde{b} = b/N_{\text{ср}}$, а $N_{\text{ср}}$ – средняя численность населения в регионе, рассчитанная как среднее арифметическое численности населения всех субъектов Российской Федерации.

Пусть $a = \gamma\alpha$, а $\tilde{b} = \gamma(1 - \alpha)$, тогда расходы любого субъекта Российской Федерации на предоставление услуг государственного управления в расчете на одного жителя можно записать в следующем виде (формула 11):

$$\frac{\text{РГУ}_i}{N_i} = \gamma \times K_i^M \quad (11)$$

где K_i^M – коэффициент масштаба, рассчитанный по следующей формуле (формула 12):

$$K_i^M = \alpha + (1 - \alpha) \times \frac{H_{cp}}{H_i} \quad (12)$$

В приведенной выше формуле для коэффициента масштаба α обозначает долю расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на предоставление населению услуг государственного управления, которая пропорциональна численности населения в регионе, а $(1 - \alpha)$ – доля расходов региона на государственное управление, которая от численности населения не зависит.

Для оценки значения α в рамках исследования был проведен анализ зависимости численности государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от численности населения в регионе. Данная оценка была произведена исходя из предположения, что доля расходов субъектов Российской Федерации на оплату труда государственных служащих в общих расходах субъектов Российской Федерации является постоянной величиной.

Можно привести несколько аргументов в пользу использования в качестве объясняемой переменной показателя численности государственных служащих исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации вместо стоимостных показателей, в частности – расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на государственное управление.

Во-первых, текущий уровень расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в существенной степени зависит от действующей методики распределения дотаций на выравнивание субъектов Российской Федерации. В то же время, действующая методика не способствует полному выравниванию бюджетной обеспеченности. В этой связи использование в качестве дефлятора индекса бюджетных расходов, рассчитанного на основании методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности российских регионов, с целью перехода к реальным величинам не позволяет получить показатели, которые можно было бы использовать для корректной оценки различий в расходах регионов на государственное управление.

Во-вторых, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, которые отражены в бюджетной отчетности в разделе «Расходы на государственное управление» не в полной мере отражает реальные расходы, которые исследуются в настоящей работе. В частности, оплата труда работников региональных министерств здравоохранения и образования будет отражаться по

разделам «Расходы на здравоохранение» и «Расходы на образования», несмотря на то, что по сути, данные расходы связаны с исполнением функций государственного управления.

В этой связи, представляется, что использование в качестве объясняемой переменной показателя численности государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, является более корректным.

Основная гипотеза состоит в том, что в регионах с большей численностью населения, число государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в расчете на одного жителя будет меньше, так как будет происходить экономия на масштабе.

Для оценки параметров коэффициента масштаба, а именно получения оценки параметра α был проведен регрессионный анализ. В частности, были собраны данные о численности населения и численности государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за период в 2013 и 2014 гг. по всем регионам.

Затем была произведена оценка следующего уравнения (формула 13):

$$ГС_i = \beta_0 + \beta_1 \times \frac{H_{cp}}{H_i} + \beta_2 \times D_i + u_i \quad (13)$$

где $ГС_i$ – численность государственных служащих исполнительных органов субъектов Российской Федерации в регионе i , D_i – уровень реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в расчете на душу населения u_i – случайная ошибка, β_0 и β_1 – оцениваемые коэффициенты регрессии.

Необходимо обратить особое внимание на то, что в уравнение помимо показателя отношения численности населения в регионе к средней численности населения по субъектам Российской Федерации был введен показатель реальных доходов консолидированного бюджета региона. Это объясняется тем, что более богатые регионы могут позволить себе содержать большую численность государственных служащих, чем менее богатые регионы. Если данный фактор является значимым, то его не включение в уравнение приведет к получению смещенных оценок коэффициентов. Расчет реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации был произведен путем деления номинального уровня доходов на стоимостной коэффициент, подробный расчет которого был представлен в предыдущем подразделе.

Также стоит отметить, что в ходе анализа влияния коэффициента масштаба на численность государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации из наблюдений были исключены отдельные регионы. В частности, из выборки был исключен Чукотский автономный округ. Основная причина исключения данного субъекта Российской Федерации из общей выборки заключается в том, что в связи с значительно меньшей численностью населения в регионе, по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, включение Чукотского автономного округа в общую выборку приводило к существенному изменению коэффициентов регрессионного уравнения, другими словами данный регион выступал в качестве своего рода «выброса». Кроме этого, из выборки были исключены такие регионы, как Москва, Санкт-Петербург, Архангельская область, Ненецкий автономный округ, Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ. Москва и Санкт-Петербург были исключены из выборки в связи с их особым статусом и особенностями организации местного самоуправления. Остальные регионы были исключены в связи с особенностями распределения полномочий в области государственного управления между областью и автономными округами.

В таблице приведены результаты проведенной оценки регрессионного уравнения (таблица 2).

Таблица 2 – Результаты оценки зависимости численности государственных служащих исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации от эффекта масштаба

	PUB_SERVANTS	
	2013	2014
POP	0.240***	0.254 ***
REV_REAL	0.560**	0.426 *
CONS	0.463**	0.530 ***
R-sq adj	0.66	0.69

Примечания

1 *** - значим на 1%-м уровне значимости, ** - значим на 5%-м уровне значимости, * - значим на 10 %-м уровне значимости;

2 *PUB_SERVANTS* - Численность государственных служащих исполнительных органов субъектов РФ в расчете на 1000 жителей;

3 *POP* - Эффект масштаба, рассчитанный как отношение средней численности населения в субъектах Российской Федерации к численности населения в рассматриваемом субъекте Российской Федерации;

4 *REV_REAL* - реальные доходы бюджета субъекта РФ в расчете на душу населения (руб. на чел.)

Источник: рассчитано авторами с использованием пакета STATA

Как видно из таблицы, все оцениваемые показатели, такие как численность населения субъекта Российской Федерации и уровень реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, оказались значимыми. Модель характеризуется относительно высокой точностью – факторы, учитываемые в модели, объясняют около 70% вариации зависимой переменной. Кроме этого, необходимо отметить, что коэффициенты регрессии являются относительно стабильными во времени.

Таким образом, как показали результаты оценки, коэффициент масштаба оказывает значимое влияние на численность государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с результатами проведенного анализа, для более крупных по численности населения регионов характерны более низкие показатели численности государственных служащих. Это подтверждает гипотезу о наличии эффекта масштаба.

Полученные оценки были использованы для определения параметров коэффициента масштаба. Рассчитанный на их основе коэффициент имеет следующий вид (формула 14):

$$K^M = 0,8 + 0,2 \times \frac{H_{cp}}{H_i} \quad (14)$$

Другими словами, данные оценки говорят о том, что 80% расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации не зависят от численности населения в регионе, в то время как 20% расходов изменяются пропорционально численности населения.

Выявление факторов, оказывающих влияние на расходы субъектов Российской Федерации на образование

При изучении того, какие факторы оказывают влияние на различия в уровне реальных расходов субъектов Российской Федерации на образование, были рассмотрены две группы расходов:

- Расходы субъектов Российской Федерации на дошкольное образование;
- Расходы субъектов Российской Федерации на общее образование.

Авторами проверялись несколько гипотез. Первая гипотеза состояла в том, что одним из факторов, который должен оказывать потенциальное влияние на уровень расходов субъектов Российской Федерации на дошкольное и общее образование, является такой показатель, как дисперсность населения. Логика данной гипотезы состоит в том, что в регионах с более высоким уровнем дисперсности населения, расходы на образование возрастают, причиной чему является наличие в малонаселенных территориях школ и детских садов с малокомплектными классами и группами. Результатом этого является тот факт, что на одного воспитателя и учителя приходится меньше детей, таким образом расходы на оплату труда работников образования в расчете на одного учащегося должны возрастать. Кроме этого, по мере увеличения дисперсности населения возрастает необходимость в строительстве дополнительных школ и детских садов, в результате чего увеличиваются расходы на их содержание.

Другим фактором, в отношении которого оценивалось влияние на расходы субъектов Российской Федерации на образование, был выбран показатель плотности населения. В отличие от дисперсности, в отношении показателя плотности населения была сформирована противоположная гипотеза, а именно то, что по мере роста плотности населения расходы на образование, как дошкольное, так и общее, должны снижаться. Это связано с тем, что при высокой плотности населения наполняемость классов возрастает, следовательно на одного педагога приходится больше учащихся и расходы на выплату заработной платы работникам образования в расчете на одного учащегося снижаются.

Третий фактор, который, по мнению авторов, должен оказывать влияние на расходы субъектов Российской Федерации на дошкольное и общее образование, является доля сельского населения в регионе. В отличие от предыдущих двух факторов, данный фактор должен оказывать различное влияние на дошкольное и общее образование. Так, для дошкольного образования влияние данного фактора должно быть отрицательным, в то время как для общего – положительным. Отрицательное влияние доли сельского населения субъекта Российской Федерации на расходы консолидированного регионального бюджета на дошкольное

образование связано с тем, что во многих сельских населенных пунктах услуги дошкольного образования не оказываются. Положительное влияние данного фактора на расходы бюджета субъекта Российской Федерации на общее образование связано с различиями в нормативах, установленных для городов и сельских районов (для села такие нормативы выше).

Наконец, последний фактор, в отношении которого производилась проверка – уровень реальных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Гипотеза состоит в том, что более богатые регионы в принципе могут тратить больше на финансирования различных расходов, в том числе и расходов на образование, в связи с чем влияние этого фактора на уровень расходов должно быть положительным.

Как и в случае с расходами субъектов Российской Федерации на государственное управление, была предпринята попытка уйти от стоимостных величин по причинам, описанным ранее. В этой связи, в качестве зависимой переменной была взята численность педагогических работников в сфере дошкольного образования и общего образования. Для дошкольного образования численность педагогических работников бралась в расчете на одного ребенка в возрасте от 1 до 6 лет, для общего образования – численность педагогических работников в сфере общего образования в расчете на одного ребенка в возрасте от 7 до 17 лет.

Таким образом, в работе были построены и оценены две регрессии. Первая регрессия для дошкольного образования имела следующий вид (формула 15):

$$PRIME_TEACH_i = \beta_0 + \beta_1 \times DESPERS_i + \beta_2 \times DENSITY_i + \beta_3 \times RUR_POP_i + \beta_4 \times REV_REAL_i \quad (15)$$

где

$PRIME_TEACH_i$ - численность педагогических работников в сфере дошкольного образования в расчете на одного ребенка в возрасте до 6 лет в i -ом субъекте Российской Федерации,

$DISP_i$ - показатель отношения дисперсности населения в i -ом регионе, рассчитанный как доля населения, проживающего в мелких населенных пунктах, численностью населения менее 500 тысяч человек, к аналогичному показателю, рассчитанному в среднем по Российской Федерации;

$DENSITY_i$ – показатель отношения плотности населения в i -ом регионе (человек на тысячу квадратных метров) к аналогичному показателю по Российской Федерации;

RUR_i – показатель отношения доли населения, проживающего в сельской местности в i -ом регионе, к аналогичному показателю, рассчитанному в целом по Российской Федерации;

REV_REAL_i – отношение уровня реальных доходов консолидированного бюджета i -го субъекта Российской Федерации, рассчитанный с применением разработанного авторами дефлятора, к среднему показателю по всем субъектам Российской Федерации.

Необходимо отметить, что некоторые преобразования были внесены в расчет показателя плотности населения. Это связано с тем, что отдельные субъекты Российской Федерации, а именно города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург, отличаются чрезмерно высокой плотностью населения. Дальнейшее включения показателя плотности в расчет индекса бюджетных расходов в его обычном виде приведет к тому, что соответствующие функциональные виды расходов, где плотность населения будет оказывать значимое влияние, окажутся существенно завышенными или заниженными (в зависимости от знака коэффициента при данном факторе). В этой связи было принято решение ограничить максимально значение отношения плотности населения в субъекте Российской Федерации к среднему показателю плотности населения, рассчитанному в целом по стране. Были проанализированы три варианта такого ограничения:

1 вариант: для регионов, в которых отношение плотности населения к средней плотности по Российской Федерации превышает 1, установить значение данного показателя равным 1;

2 вариант: для регионов, в которых отношение плотности населения к средней плотности по Российской Федерации превышает 5, установить значение данного показателя равным 5;

3 вариант: для регионов, в которых отношение плотности населения к средней плотности по Российской Федерации превышает 10, установить значение данного показателя равным 10.

Как показали результаты проведенных оценок, наилучшие результаты были получены при использовании показателя отношения плотности населения в субъекте

Российской Федерации к плотности населения в целом по стране, ограниченного уровнем 5.

Результаты оценки регрессионного уравнения представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Результаты оценки регрессионного уравнения для дошкольного образования

	PRIMARY_TEACHERS	
	2013	2014
RUR_POP	- 24.71***	- 23.7 ***
DISPERS	4.78 ***	4.89 ***
DENSITY	- 0.31	- 0.28
REV_REAL	3.28	6.60
CONS	82.19 ***	83.15 ***
R-sq adj	0.61	0.59

Источник: рассчитано авторами

Примечание - *** - значим на 1%-ом уровне значимости

Как видно из таблицы, доля населения, проживающего в сельских населенных пунктах, действительно оказывает значимое отрицательное влияние на численность педагогических работников в сфере дошкольного образования в расчете на одного ребенка от 1 до 6 лет. Наоборот, по мере роста показателя доли населения, проживающего в мелких населенных пунктах, потребность в педагогических работниках в сфере дошкольного образования возрастает, что подтверждается наличием положительного знака перед объясняющей переменной. Показатели плотности населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации, а также уровня реальных доходов консолидированного бюджета региона оказались незначимыми, что означает, что данные факторы не объясняют дифференциацию в уровне расходов субъектов Российской Федерации на дошкольное образование.

Исключение незначимых факторов из модели позволило получить следующие оценки (таблица 4).

Таблица 4 – Результаты оценки регрессионного уравнения для дошкольного образования (без учета незначимых факторов).

	PRIMARY_TEACHERS	
	2013	2014
RUR_POP	-25.2 ***	-24.04 ***
DISPERS	4.83 ***	4.78 ***
CONS	84.54 ***	83.15 ***
R-sq adj	0.61	0.59

Источник: рассчитано авторами

Примечание - *** - значим на 1%-ом уровне значимости

На основе полученных данных был рассчитан структурный коэффициент для дошкольного образования (Приложение А). При этом, необходимо отметить, что фактор доли сельского населения в регионе не был включен в формулу расчета коэффициента. Причина этому состоит в том, что данный фактор не является объективным, так как отсутствие в сельских районах систем дошкольного образования не говорит о том, что потребность в дошкольном образовании там ниже или отсутствует. Включение данного фактора в формулу привело бы к занижению объема дотаций на выравнивание тем регионам, где доля сельского населения выше, что не является оправданным с точки зрения расходных потребностей таких регионов.

Рассмотрим теперь влияние отдельных факторов на расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование. Для этого была проведена оценка следующего регрессионного уравнения (формула 16):

$$SEC_TEACH_i = \beta_0 + \beta_1 \times DESPERS_i + \beta_2 \times DENSITY_i + \beta_3 \times RUR_POP_i + \beta_4 \times REV_REAL_i \quad (16)$$

где SEC_TEACH_i - численность педагогических работников в сфере общего образования в расчете на одного ребенка в возрасте от 7 до 17 лет для i -го субъекта Российской Федерации.

Рассмотрим результаты оценки регрессионного уравнения (см. таблицу 5).

Таблица 5 – Результаты оценки регрессионного уравнения для общего образования

	SECONDARY_TEACHERS	
	2013	2014
RUR	10.54***	9.96***
DISP	8.89***	8.54***
REV_REAL	15.29***	17.52***
DENSITY	-1.83***	-1.66***
CONS	48.80***	0.0488***
R-sq adj	0.50	0.49

Источник: рассчитано авторами

Примечание - *** - значим на 1%-ом уровне значимости

Как видно из таблицы, все выдвигаемые гипотезы были подтверждены количественной оценкой. В частности, по мере роста доли сельского населения в регионе, потребность в педагогических работниках в сфере общего образования возрастает, в связи с более высокими нормативами в сфере общего образования для сельских районов. Аналогичное влияние на численность педагогических работников в регионе оказывает дисперсность населения, что подтверждается наличием положительного знака при коэффициенте для данной переменной и объясняется малой наполняемостью классов в таких регионах. Противоположное влияние на потребность в педагогических работниках в сфере общего образования оказывает плотность населения: чем она выше, тем меньше педагогических работников требуется в расчете на одного ребенка в возрасте от 7 до 17 лет. Наконец, более богатые регионы в среднем расходуют больший объем средств на образование, чем бедные регионы, что также подтверждается положительным коэффициентом при данной переменной. Вошедшие в уравнение переменные объясняют половину дисперсии зависимой переменной, о чем можно судить по величине R-квадрат.

Важно отметить, что несмотря на значимость показателя реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, при расчете расходных потребностей регионов в педагогических работниках в сфере общего образования данный фактор необходимо исключать. Это связано с тем, что основной задачей является выявление только объективных факторов, влияющих на расходы субъектов Российской Федерации, а не факторов, которые связаны с политическими решениями властей.

В результате произведенных расчетов был определен структурный коэффициент по общему образованию (Приложение А). Как и в случае с расходами на государственное управление, расчеты были произведены из предположения, что доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на оплату труда педагогических работников в общих расходах субъектов на образование является относительно постоянной величиной.

Выявление факторов, оказывающих влияние на расходы субъектов Российской Федерации на здравоохранение

При выявлении факторов, оказывающих влияние на уровень расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение было сделано несколько предпосылок.

Прежде всего, все расходы на здравоохранение были разделены на две группы: расходы на выплату страховых взносов за неработающее население и прочие расходы на здравоохранение.

Для первой группы не производилась оценка регрессий в связи с тем, что данные расходы определяются напрямую в соответствии с федеральной методикой (Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. N 354-ФЗ "О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения"). В этой связи, дифференциация расходных потребностей субъектов Российской Федерации по данному виду расходов будет напрямую определяться исходя из численности неработающего населения в регионе и показателя дифференциации стоимости медицинских услуг. Порядок расчета коэффициента дифференциации объема страховых взносов представлен в Приложении А.

Что касается прочих расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение, то в отношении них был выдвинут ряд гипотез.

Первая гипотеза заключается в том, что расходы на здравоохранения должны положительно зависеть от доли населения, являющегося основными потребителями услуг здравоохранения. К таким категориям были отнесены доля населения с инвалидностью в регионе, доля людей старше трудоспособного возраста (как альтернатива - доля населения старше 65 лет), доля населения с доходами ниже прожиточного минимума. Включение в качестве одного из факторов доли населения

с доходами ниже прожиточного минимума можно объяснить тем, что такое население в большей степени пользуется бесплатными услугами здравоохранения в отличие от обеспеченных слоев населения, которые имеют возможность обращаться в платные медицинские учреждения, приобретать страховые полисы дополнительного медицинского страхования.

Кроме этого, предполагалось проверить зависимость расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение от таких факторов, как дисперсность, плотность населения и доля населения, проживающего в городских населенных пунктах. Также, в качестве контрольной переменной в уравнение был введен фактор, характеризующий уровень реальных доходов консолидированного бюджета Российской Федерации.

В качестве объясняемой переменной были взяты стоимостные величины, а именно, уровень расходов бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение, дифлированный на стоимостной коэффициент. Невозможность использования показателя численности врачей и другого медицинского персонала в регионе объясняется отсутствием статистических данных. Росстат публикует данные по численности работников сферы здравоохранения в субъектах Российской Федерации, не разделяя такой персонал на тот, который находится в федеральном и региональном подчинении.

Таким образом, в работе оценивалось следующее уравнение (формула 17):

$$EXP_HEALTH_i = \beta_0 + \beta_1 \times URB_i + \beta_2 \times LOW_INCOME_i + \beta_3 \times DENSITY_i + \beta_4 \times DISP_i + \beta_5 \times REV_REAL_i + \beta_6 \times OLD_i + \beta_7 \times DISABLED_i \quad (17)$$

где:

EXP_HEALTH_i – реальные расходы субъекта Российской Федерации на здравоохранение (за исключением расходов на выплату страховых взносов за неработающее население) в расчете на одного жителя региона;

URB_i – показатель отношения доли населения, проживающего в городской местности в i -ом регионе, к аналогичному показателю, рассчитанному в целом по Российской Федерации;

LOW_INCOME_i – доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности постоянного населения субъекта Российской Федерации к среднему показателю по стране;

OLD_i – доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности постоянного населения субъекта Российской Федерации к аналогичному показателю в целом по Российской Федерации (как альтернативный вариант – доля населения старше 65 лет в общей численности постоянного населения региона к среднему показателю в целом по Российской Федерации и доля населения старше 70 лет в общей численности постоянного населения региона к среднему показателю в целом по стране);

$DISABLED_i$ – доля населения с инвалидностью в общей численности постоянного населения субъекта Российской Федерации к аналогичному показателю, рассчитанному в среднем по стране.

Рассмотрим результаты оценки регрессионного уравнения, описанного ранее (см. таблицу 6).

Таблица 6 – Оценка влияния факторов на уровень расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение

	EXP_HEALTH
OLD	479.81
DISABLED	-54.94
LOW_INCOME	1063.27**
REV_REAL	2061.48****
URB	119.04
DISP	-324.70
DENS	-36.44
CONS	-64.36
R-Sq	0.21

Источник: рассчитано авторами

Примечание: **** - значим на 1%-м уровне значимости, ** - значим на 5%-м уровне значимости

Как видно из таблицы, значимое влияние на уровень расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на здравоохранение оказывают только такие факторы, как доля населения с доходами ниже уровня прожиточного минимума, а также доля реальных доходов консолидированных бюджетов регионов.

Как отмечалось ранее, положительное влияние доли населения с доходами ниже прожиточного минимума объясняется, во-первых, большей склонностью малообеспеченных слоев населения к пользованию услугами бесплатной медицины. Во-вторых, большая доля такого населения приходится на пожилое население, которое более активно обращается за услугами здравоохранения.

Для получения более точных оценок коэффициентов регрессии из уравнения были исключены незначимые факторы. Результаты оценки итогового уравнения приведены в таблице 7.

Таблица 7 – Результаты оценки итогового уравнения для здравоохранения

	EXP_HEALTH
LOW_INCOME	872.82**
REV_REAL	2184.26***
CONS	-320.95
R-Sq	0.22

Источник: рассчитано авторами

Примечание: *** - значим на 1%-м уровне значимости, ** - значим на 5%-м уровне значимости

На основе полученных оценок был рассчитан структурный коэффициент для здравоохранения (Приложение А).

Выявление факторов, оказывающих влияние на расходы субъектов Российской Федерации на здравоохранение

Еще одной важной статьёй расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являются расходы на социальную политику. Проверялось влияние следующих факторов на уровень расходов региональных бюджетов на социальную политику: дисперсность расселения населения, уровень плотности, доля населения, проживающего в мелких населенных пунктах, а также уровень реальных доходов бюджета в качестве контрольной переменной. Кроме этого, было проверено влияние доли отдельных получателей социальных услуг в общей численности населения субъекта Российской Федерации на уровень расходов бюджетов регионов на социальную политику. В качестве таких групп, в частности, были рассмотрены доля населения с инвалидностью в общей численности населения региона, доля населения старше трудоспособного возраста и доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Таким образом, оценивалось следующее уравнение (формула 18):

$$EXP_SOC_i = \beta_0 + \beta_1 \times RUR_i + \beta_2 \times LOW_INCOME_i + \beta_3 \times DENSITY_i + \beta_4 \times DISP_i + \beta_5 \times REV_REAL_i + \beta_6 \times OLD_i + \beta_7 \times DISABLED_i \quad (18)$$

где

EXP_SOC_i – реальные расходы субъекта Российской Федерации на социальную политику в расчете на одного неработающего жителя региона (за исключением расходов на охрану семьи и детства, а также субвенций регионам из федерального бюджета на цели в области социальной политики).

Рассмотрим результаты оценки регрессионного уравнения (таблица 8).

Таблица 8 - Результаты оценки регрессионного уравнения для расходов на социальную политику

	EXP_SOC
OLD	6008.38
DISABLED	-1036.00
LOW_INCOME	707.98
REV_REAL	11378.25***
RUR	-1283.70
DISP	-1864.21
DENS	-324.08**
CONS	465.95
R-Sq	0.47

Источник: рассчитано авторами

Примечание – *** - значим на 1%-м уровне значимости, ** - значим на 5%-м уровне значимости

Исключение незначимых факторов из модели позволяет получить следующий результат (таблица 9).

Таблица 9 – Результаты оценки регрессионного уравнения для расходов на социальную политику

	EXP_SOC
DENSITY	-476.15***
REV_REAL	9854.85***
CONS	4129.14***

R-Sq	0.45
------	------

Источник: рассчитано авторами

Примечание – *** - значим на 1%-м уровне значимости, ** - значим на 5%-м уровне значимости

На основе данных оценок был рассчитан структурный коэффициент для социальной политики (Приложение А).

Методика расчета индекса бюджетных расходов

Таким образом, на основе выявленных факторов, оказывающих влияние на дифференциацию расходных потребностей субъектов Российской Федерации по отдельным видам функциональных расходов, была разработана новая методика расчета индекса бюджетных расходов регионов (приложение А).

При этом авторами были разработаны два варианта методики. Вторая методика, в отличие от первой, предусматривает коррекцию коэффициента цен и коэффициента коммунальных услуг на коэффициент транспортной доступности. Введение данного коэффициента было обусловлено тем фактом, что показатели, используемые для расчета коэффициентов цен и коммунальных услуг не в полной мере позволяют отразить региональную дифференциацию, в частности потому, что расчет таких показателей осуществляется только по столицам и крупнейшим городам регионов. Введение коэффициента транспортной доступности позволяет в некоторой степени отразить более высокий уровень цен в труднодоступных регионах.

Заключение

В данной работе был проанализирован российский опыт формирования системы выравнивающих трансфертов, дана характеристика действующей системы распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, выявлены основные недостатки этой методики и обоснована необходимость совершенствования действующего механизма распределения выравнивающих трансфертов. Среди основных недостатков действующей системы межбюджетного выравнивания были выделены несовершенство порядка определения общего объема фонда выравнивающих трансфертов, а также не полный учет факторов, влияющих на различия в расходных потребностях регионов.

Авторами был изучен международный опыт организации систем межбюджетного выравнивания, включая опыт таких стран, как Германия, Австралия, и Казахстан. В каждой из стран были проанализированы такие аспекты, как устройство системы межбюджетного выравнивания, принципы расчета налогового потенциала и расходных потребностей регионов, принципы формирования общего объема трансфертов.

На основе анализа российского и международного опыта межбюджетного выравнивания сформулированы предложения по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Разработана и предложена альтернативная методика расчета индекса бюджетных расходов, которая позволяет более точно учитывать различия в расходных потребностях субъектов Российской Федерации. Кроме этого, были разработаны рекомендации в части совершенствования общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Приказ от 30 декабря 2014 г. №734 «Об утверждении официальной статистической методологии организации статистического наблюдения за потребительскими ценами на товары и услуги и расчет индексов потребительских цен»
- 2 Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. №1130 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670»
- 3 Анализ результатов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2015 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/FFPR_2015-2017.pdf
- 4 Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. №417-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
- 5 Основной закон ФРГ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.lawinrussia.ru/kabinet-yurista/zakoni-i-normativnie-akti/2010-02-15/osnovnoy-zakon-federativnoy-respubliki-germanii-ot-23-maya-1949-g.html>
- 6 J. Vandernoot, Funding of German Lander, Mechanisms and Solidarity (2014) / [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/view/5252/4345>
- 7 The current debate on fiscal federalism in Germany. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.forumfed.org/post/ThecurrentdebateonfiscalfederalisminGermany_plustables.pdf
- 8 Federalism and Fiscal Transfers Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/federalism-and-fiscal-transfers.pdf>
- 9 Commonwealth Of Australia Constitution Act. [Электронный ресурс] – Режим доступа:

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~link.aspx?id=63B954D0FFB44EC78FC18B10C53EBCCE&_z=z

10 Commonwealth Grants Commission. Key Information. [Электронный ресурс] – Режим доступа:

https://cgc.gov.au/index.php?option=com_content&view=article&id=35:key-information&catid=29&Itemid=151

11 Commonwealth Grant Commission Report, 2010

12 The GST Distribution Model – A Mathematical Presentation

13 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года №95-IV ЗРК.

14 Назаров В.С. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/wpaper/19.pdf>

ПРИЛОЖЕНИЕ А – Методика расчета индекса бюджетных расходов

Вариант 1. (Без коэффициента транспортной доступности)

1. Индекс бюджетных расходов j -го субъекта Российской Федерации (ИБР $_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 19):

$$\text{ИБР}_j = K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times N / \text{SUM} (K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times N_j) \quad (19)$$

где

$K^{\text{стоим}}_j$ – коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

$K^{\text{стр}}_j$ – коэффициент структуры потребления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

2. Коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{стоим}}_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 20):

$$K^{\text{стоим}}_j = q^1 \times K^{\text{зп}}_j + q^2 \times K^{\text{ку}}_j + q^3 \times K^{\text{ц}}_j \quad (20)$$

где

q^1 – расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,35;

q^2 – расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,10;

q^3 – расчетный удельный вес прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,55.

$K_j^{зп}$ – коэффициент дифференциации заработной платы j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{кУ}$ – коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^ц$ – коэффициент дифференциации уровня цен j-го субъекта Российской Федерации.

3. Коэффициент дифференциации заработной платы j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{зп}$) рассчитывается по следующей формуле (формула 21):

$$K_j^{зп} = ЗП_j / ЗП \quad (21)$$

где

$ЗП_j$ – уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в j-м субъекте Российской Федерации;

$ЗП$ – средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы.

4. Коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{кУ}$) рассчитывается по следующей формуле (формула 22):

$$K_j^{кУ} = p^1 \times K_j^в + p^2 \times K_j^{тепл} + p^3 \times K_j^{эл} \quad (22)$$

где

p^1 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг водоснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,1;

p^2 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг теплоснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,65;

p^3 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг электроснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,25

$K_j^в$ – коэффициент дифференциации стоимости водоснабжения и водоотведения j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{тепл}$ – коэффициент дифференциации стоимости теплоснабжения j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{эл}$ – коэффициент дифференциации стоимости электроснабжения j-го субъекта Российской Федерации.

Коэффициент дифференциации стоимости водоснабжения и водоотведения j-го субъекта Российской Федерации (K_j^B) рассчитывается по следующей формуле (формула 23):

$$K_j^B = (0,7 \times T_j^{XB} + 0,3 \times T_j^{GB} + T_j^{BO}) \times H / \text{SUM} (H_j \times (0,7 \times T_j^{XB} + 0,3 \times T_j^{GB} + T_j^{BO})) \quad (23)$$

где

T_j^{XB} – экономически обоснованный тариф на холодное водоснабжение для j-го субъекта Российской Федерации;

T_j^{GB} – экономически обоснованный тариф на горячее водоснабжение для j-го субъекта Российской Федерации;

T_j^{BO} – экономически обоснованный тариф на водоотведение для j-го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дифференциации стоимости теплоснабжения j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{тепл}$) рассчитывается по следующей формуле:

$$K_j^{тепл} = T_j^{тепл} \times \Pi_j^{от} (20 - t_j^{cp}) \times H / \text{SUM} (H_j \times T_j^{тепл} \times \Pi_j^{от} (20 - t_j^{cp})),$$

где

$T_j^{тепл}$ – экономически обоснованный тариф на теплоснабжение для j-го субъекта Российской Федерации;

$\Pi_j^{от}$ – продолжительность периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С для j-го субъекта Российской Федерации;

t_j^{cp} – средняя температура воздуха периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С для j-го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дифференциации стоимости электроснабжения j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{эл}$) рассчитывается по формуле (формула 24):

$$K_j^{эл} = T_j^{эл} / T^{эл} \quad (24)$$

где

$T_j^{эл}$ – экономически обоснованный тариф на электроснабжение для j-го субъекта Российской Федерации;

$T^{эл}$ – средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации экономически обоснованный тариф на электроснабжение.

5. Коэффициент дифференциации уровня цен j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^ц$) рассчитывается по следующей формуле (формула 25):

$$K_j^ц = CФН_j / CФН \quad (25)$$

где

$CФН_j$ – стоимость фиксированного набора товаров и услуг для j-го субъекта Российской Федерации;

$CФН$ – средневзвешенная по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации стоимость фиксированного набора товаров и услуг.

9. Коэффициент структуры потребления государственных и муниципальных услуг j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{стр}$) рассчитывается по следующей формуле (формула 26):

$$K_j^{стр} = a^1 \times K_j^м + a^2 \times K_j^{до} + a^3 \times K_j^{оо} + a^4 \times K_j^{св} + a^5 \times K_j^{зд} + a^6 \times K_j^{соц} \quad (26)$$

где

a^1 – доля расходов на государственное управление в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,12;

a^2 – доля расходов на дошкольное образование в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,13;

a^3 – доля расходов на общее образование в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,28;

a^4 – доля расходов на выплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,16;

a^5 – доля расходов на здравоохранение за исключением расходов, предусматривающих выплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население, в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,10;

a^6 – доля расходов на социальную политику в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,21;

K_j^M – коэффициент масштаба j -го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{до}$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг дошкольного образования j -го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{оо}$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг общего образования j -го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{св}$ – коэффициент дифференциации объема страховых взносов j -го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{зд}$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг здравоохранения j -го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{соц}$ – коэффициент дифференциации стоимости социальных услуг j -го субъекта Российской Федерации.

10. Коэффициент масштаба j -го субъекта Российской Федерации (K_j^M) рассчитывается по следующей формуле (формулы 27, 28):

$$K_j^M = HK_j^M \times H / \text{SUM}(HK_j^M H_j) \quad (27)$$

$$HK_j^M = \text{MIN}(0,80 + 0,20 \times H^{cp} / H_j; 5) \quad (28)$$

где

H_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

H^{cp} – средняя численность постоянного населения субъектов Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

11. Коэффициент дифференциации стоимости услуг дошкольного образования j -го субъекта Российской Федерации ($K_j^{до}$), рассчитывается по следующей формуле (формула 29):

$$K_j^{до} = (0,93 + 0,07 \times K_j^{дисп}) \times (H^{1-6}_j / H_j) \times H / \text{SUM}((0,93 + 0,07 \times K_j^{дисп}) \times H^{1-6}_j) \quad (29)$$

где

$K_j^{дисп}$ – коэффициент дисперсности расселения j -го субъекта Российской Федерации;

H^{1-6}_j – численность постоянного населения в возрасте от 1 до 6 лет j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дисперсности расселения j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{дисп}}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 30):

$$K^{\text{дисп}}_j = (N^{500}_j / N_j) / (N^{500} / N) \quad (30)$$

где

N^{500}_j – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, j -го субъекта Российской Федерации.

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации.

N^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, в целом по Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

12. Коэффициент дифференциации стоимости услуг общего образования j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{оо}}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 31):

$$K^{\text{оо}}_j = K^{\text{кoo}}_j \times K^{7-17}_j \times N / \text{SUM}(K^{\text{кoo}}_j \times K^{7-17}_j \times N_j) \quad (31)$$

где

$K^{\text{кoo}}_j$ – корректирующий коэффициент для общего образования j -го субъекта Российской Федерации;

K^{7-17}_j – коэффициент детей в возрасте от 7 до 17 лет j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Корректирующий коэффициент для общего образования j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{кoo}}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 32):

$$K^{\text{кoo}}_j = 0,80 - 0,02 \times (N_j / S_j) / (N / S) + 0,12 \times (N^{\text{сел}}_j / N_j) / (N^{\text{сел}} / N) + 0,10 \times K^{\text{дисп}}_j \quad (32)$$

где

S_j – площадь j -го субъекта Российской Федерации;

$N_j^{сел}$ – доля населения, проживающего в сельской местности j-го субъекта Российской Федерации;

N_j^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, j-го субъекта Российской Федерации;

S – площадь территории Российской Федерации;

$N^{сел}$ – доля населения, проживающего в сельской местности в целом по Российской Федерации;

N^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, в целом по Российской Федерации;

$K^{дисп}_j$ – коэффициент дисперсности расселения j-го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент детей в возрасте от 7 до 17 лет j-го субъекта Российской Федерации (K^{7-17}_j), рассчитывается по следующей формуле (формула 33):

$$K^{7-17}_j = (N^{7-17}_j / N_j) / (N^{7-17} / N) \quad (33)$$

где

N^{7-17}_j – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет j-го субъекта Российской Федерации.

N_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации.

N^{7-17} – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет в Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

13. Коэффициент дифференциации объема страховых взносов j-го субъекта Российской Федерации ($K^{св}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 34):

$$K^{св}_j = (K^{мед}_j \times (N^{нр}_j / N_j) \times N / K^{стоим}_j) / \text{SUM} (K^{мед}_j \times N^{нр}_j / K^{стоим}_j) \quad (34)$$

где

$K^{мед}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости медицинских услуг,

установленный для j-го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{стоим}}_j$ – коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг в j-м субъекте Российской Федерации;

$H^{\text{нр}}_j$ – численность неработающего населения j-го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

14. Коэффициент дифференциации стоимости услуг здравоохранения j-го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{зд}}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 35):

$$K^{\text{зд}}_j = 0,7 + 0,3 \times (H^{\text{нпм}}_j / H_j) / (H^{\text{нпм}} / H) \quad (35)$$

где

$H^{\text{нпм}}_j$ – численность населения с доходом ниже прожиточного минимума j-го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

$H^{\text{нпм}}$ – численность населения с доходом ниже прожиточного в целом по Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

15. Коэффициент дифференциации стоимости социальных услуг j-го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{соц.}}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 36):

$$K^{\text{соц.}}_j = (0,97 + 0,03 \times (H_j / S_j) / (H / S)) \times (H^{\text{нз}}_j / H_j) \times H / \text{SUM} ((0,97 + 0,03 \times (H_j / S_j) / (H / S)) \times H^{\text{нз}}_j) \quad (36)$$

где

S_j – площадь j-го субъекта Российской Федерации;

S – площадь территории Российской Федерации;

$H^{\text{нз}}_j$ – численность незанятого населения j-го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации

16. Рассчитанные оценки индекса бюджетных расходов используются только для расчета уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях межбюджетного регулирования и не являются планируемыми или рекомендуемыми показателями, определяющими расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вариант 2. (Включая коэффициент транспортной доступности)

1. Индекс бюджетных расходов j -го субъекта Российской Федерации (ИБР $_j$) рассчитывается по следующей формуле 37:

$$\text{ИБР}_j = K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times N / \text{SUM} (K^{\text{стоим}}_j \times K^{\text{стр}}_j \times N_j) \quad (37)$$

где

$K^{\text{стоим}}_j$ – коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

$K^{\text{стр}}_j$ – коэффициент структуры потребления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

2. Коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{стоим}}_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 38):

$$K^{\text{стоим}}_j = q^1 \times K^{\text{зп}}_j + q^2 \times K^{\text{ку}}_j + q^3 \times K^{\text{ц}}_j \quad (38)$$

где

q^1 – расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,35;

q^2 – расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,10;

q^3 – расчетный удельный вес прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается

равным 0,55.

$K_j^{зп}$ – коэффициент дифференциации заработной платы j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^{кы}$ – коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг j-го субъекта Российской Федерации;

$K_j^ц$ – коэффициент дифференциации уровня цен j-го субъекта Российской Федерации.

3. Коэффициент дифференциации заработной платы j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{зп}$) рассчитывается по следующей формуле (формула 39):

$$K_j^{зп} = ЗП_j / ЗП \quad (39)$$

где

$ЗП_j$ – уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в j-м субъекте Российской Федерации;

$ЗП$ – средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации уровень среднемесячной номинальной начисленной заработной платы.

4. Коэффициент дифференциации стоимости предоставления коммунальных услуг j-го субъекта Российской Федерации ($K_j^{кы}$) рассчитывается по следующей формуле (формула 40):

$$K_j^{кы} = (p^1 \times K_j^в + p^2 \times K^{тепл}_j + p^3 \times K^{эл}_j) \times K^{тд}_j * H / \text{SUM} (H_j \times (p^1 \times K_j^в + p^2 \times K^{тепл}_j + p^3 \times K^{эл}_j) \times K^{тд}_j) \quad (40)$$

где

p^1 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг водоснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,1;

p^2 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг теплоснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,65;

p^3 – расчетный удельный вес расходов на оплату услуг электроснабжения, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,25

$K_j^в$ – коэффициент дифференциации стоимости водоснабжения и водоотведения j-го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{тепл}}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости теплоснабжения j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{эл}}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости электроснабжения j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{\text{гл}}_j$ – коэффициент транспортной доступности j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации

Коэффициент дифференциации стоимости водоснабжения и водоотведения j -го субъекта Российской Федерации (K^B_j) рассчитывается по следующей формуле (формула 41):

$$K^B_j = (0,7 \times T^{\text{XB}}_j + 0,3 \times T^{\text{ГВ}}_j + T^{\text{В0}}_j) \times N / \text{SUM} (N_j \times (0,7 \times T^{\text{XB}}_j + 0,3 \times T^{\text{ГВ}}_j + T^{\text{В0}}_j)) \quad (41)$$

где

T^{XB}_j – экономически обоснованный тариф на холодное водоснабжение для j -го субъекта Российской Федерации;

$T^{\text{ГВ}}_j$ – экономически обоснованный тариф на горячее водоснабжение для j -го субъекта Российской Федерации;

$T^{\text{В0}}_j$ – экономически обоснованный тариф на водоотведение для j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дифференциации стоимости теплоснабжения j -го субъекта Российской Федерации ($K^{\text{тепл}}_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 42):

$$K^{\text{тепл}}_j = T^{\text{тепл}}_j \times \Pi^{\text{от}}_j (20 - t^{\text{сп}}_j) \times N / \text{SUM} (N_j \times T^{\text{тепл}}_j \times \Pi^{\text{от}}_j (20 - t^{\text{сп}}_j)) \quad (42)$$

где

$T^{\text{тепл}}_j$ – экономически обоснованный тариф на теплоснабжение для j -го субъекта Российской Федерации;

$\Pi^{\text{от}}_j$ – продолжительность периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С для j -го субъекта Российской Федерации;

$t^{\text{сп}}_j$ – средняя температура воздуха периода со средней суточной температурой воздуха не выше 8 °С для j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дифференциации стоимости электроснабжения j -го субъекта Российской Федерации ($K^{эл}_j$) рассчитывается по формуле (формула 43):

$$K^{эл}_j = T^{эл}_j / T^{эл} \quad (43)$$

где

$T^{эл}_j$ – экономически обоснованный тариф на электроснабжение для j -го субъекта Российской Федерации;

$T^{эл}$ – средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации экономически обоснованный тариф на электроснабжение.

Коэффициент транспортной доступности j -го субъекта Российской Федерации ($K^{тд}_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 44):

$$K^{тд}_j = (3 - 2 \times Z_j / 3) \times N^{отд}_j \quad (44)$$

где:

Z_j – плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в субъекте Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

Z_j – плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в среднем по Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

$N^{отд}_j$ – удельный вес населения субъекта Российской Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, в численности постоянного населения данного субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

Для субъектов Российской Федерации, в которых плотность транспортных путей постоянного действия выше аналогичного показателя в среднем по Российской Федерации, отношение принимается равным 1.

5. Коэффициент дифференциации уровня цен j -го субъекта Российской Федерации ($K^ц_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 45):

$$K^ц_j = CФN_j \times K^{тд}_j \times N / \text{SUM}(CФN_j \times K^{тд}_j \times N_j) \quad (45)$$

где

$SФN_j$ – стоимость фиксированного набора товаров и услуг для j -го субъекта Российской Федерации;

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

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

6. Коэффициент структуры потребления государственных и муниципальных услуг j -го субъекта Российской Федерации ($K^{стр}_j$) рассчитывается по следующей формуле (формула 46):

$$K^{стр}_j = a^1 \times K^M_j + a^2 \times K^{до}_j + a^3 \times K^{оо}_j + a^4 \times K^{св}_j + a^5 \times K^{зд}_j + a^6 \times K^{соц}_j \quad (46)$$

где

a^1 – доля расходов на государственное управление в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,12;

a^2 – доля расходов на дошкольное образование в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,13;

a^3 – доля расходов на общее образование в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,28;

a^4 – доля расходов на выплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,16;

a^5 – доля расходов на здравоохранение за исключением расходов, предусматривающих выплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население, в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,10;

a^6 – доля расходов на социальную политику в общем объеме расходов по всем субъектам Российской Федерации, принимается равной 0,21;

K^M_j – коэффициент масштаба j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{до}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг дошкольного образования j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{оо}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг общего образования j -го субъекта Российской Федерации;

K^{CB}_j – коэффициент дифференциации объема страховых взносов j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{ЗДР}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости услуг здравоохранения j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{СОЦ}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости социальных услуг j -го субъекта Российской Федерации.

7. Коэффициент масштаба j -го субъекта Российской Федерации (K^M_j) рассчитывается по следующей формуле (формулы 47, 48):

$$K^M_j = HK^M_j \times H / \text{SUM}(HK^M_j H_j) \quad (47)$$

$$HK^M_j = \text{MIN}(0,80 + 0,20 \times H^{CP} / H_j; 5) \quad (48)$$

где

H_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

H^{CP} – средняя численность постоянного населения субъектов Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

11. Коэффициент дифференциации стоимости услуг дошкольного образования j -го субъекта Российской Федерации ($K^{ДО}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 49):

$$K^{ДО}_j = (0,93 + 0,07 \times K^{ДИСП}_j) \times (H^{1-6}_j / H_j) \times H / \text{SUM}((0,93 + 0,07 \times K^{ДИСП}_j) \times H^{1-6}_j) \quad (49)$$

где

$K^{ДИСП}_j$ – коэффициент дисперсности расселения j -го субъекта Российской Федерации;

H^{1-6}_j – численность постоянного населения в возрасте от 1 до 6 лет j -го субъекта Российской Федерации;

H_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

H – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент дисперсности расселения j -го субъекта Российской Федерации ($K^{ДИСП}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 50):

$$K^{ДИСП}_j = (H^{500}_j / H_j) / (H^{500} / H) \quad (50)$$

где

N_j^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, j-го субъекта Российской Федерации.

N_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации.

N^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, в целом по Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

12. Коэффициент дифференциации стоимости услуг общего образования j-го субъекта Российской Федерации (K^{oo}_j), рассчитывается по следующей формуле (формула 51):

$$K^{oo}_j = K^{koo}_j \times K^{7-17}_j \times N / \text{SUM}(K^{koo}_j \times K^{7-17}_j \times N_j) \quad (51)$$

где

K^{koo}_j – корректирующий коэффициент для общего образования j-го субъекта Российской Федерации;

K^{7-17}_j – коэффициент детей в возрасте от 7 до 17 лет j-го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j-го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Корректирующий коэффициент для общего образования j-го субъекта Российской Федерации (K^{koo}_j), рассчитывается по следующей формуле (формула 52):

$$K^{koo}_j = 0,80 - 0,02 \times (N_j / S_j) / (N / S) + 0,12 \times (N^{сел}_j / N_j) / (N^{сел} / N) + 0,10 \times K^{дисп}_j \quad (52)$$

где

S_j – площадь j-го субъекта Российской Федерации;

$N^{сел}_j$ – доля населения, проживающего в сельской местности j-го субъекта Российской Федерации;

N_j^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, j-го субъекта Российской Федерации;

S – площадь территории Российской Федерации;

$N^{сел}$ – доля населения, проживающего в сельской местности в целом по Российской Федерации;

N^{500} – численность постоянного населения, проживающего в мелких населенных пунктах численностью менее 500 человек, в целом по Российской Федерации;

$K^{дисп}_j$ – коэффициент дисперсности расселения j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

Коэффициент детей в возрасте от 7 до 17 лет j -го субъекта Российской Федерации (K^{7-17}_j), рассчитывается по следующей формуле (формула 53):

$$K^{7-17}_j = (N^{7-17}_j / N_j) / (N^{7-17} / N) \quad (53)$$

где

N^{7-17}_j – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет j -го субъекта Российской Федерации.

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации.

N^{7-17} – численность постоянного населения в возрасте от 7 до 17 лет в Российской Федерации.

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

13. Коэффициент дифференциации объема страховых взносов j -го субъекта Российской Федерации ($K^{св}_j$), рассчитывается по следующей формуле (формула 54):

$$K^{св}_j = (K^{мед}_j \times (N^{нр}_j / N_j) \times N / K^{стоим}_j) / \text{SUM} (K^{мед}_j \times N^{нр}_j / K^{стоим}_j) \quad (54)$$

где

$K^{мед}_j$ – коэффициент дифференциации стоимости медицинских услуг, установленный для j -го субъекта Российской Федерации;

$K^{стоим}_j$ – коэффициент стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг в j -м субъекте Российской Федерации;

$N^{нр}_j$ – численность неработающего населения j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации.

Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

14. Коэффициент дифференциации стоимости услуг здравоохранения j -го субъекта Российской Федерации ($K^{зд}_{j}$), рассчитывается по следующей формуле (формула 55):

$$K^{зд}_{j} = 0,7 + 0,3 \times (N^{нпм}_{j} / N_j) / (N^{нпм} / N) \quad (55)$$

где

$N^{нпм}_{j}$ – численность населения с доходом ниже прожиточного минимума j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

$N^{нпм}$ – численность населения с доходом ниже прожиточного в целом по Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

15. Коэффициент дифференциации стоимости социальных услуг j -го субъекта Российской Федерации ($K^{соц}_{j}$), рассчитывается по следующей формуле (формула 56):

$$K^{соц}_{j} = (0,97 + 0,03 \times (N_j / S_j) / (N / S)) \times (N^{нз}_{j} / N_j) \times N / \text{SUM} ((0,97 + 0,03 \times (N_j / S_j) / (N / S)) \times N^{нз}_{j}) \quad (56)$$

где

S_j – площадь j -го субъекта Российской Федерации;

S – площадь территории Российской Федерации;

$N^{нз}_{j}$ – численность незанятого населения j -го субъекта Российской Федерации;

N_j – численность постоянного населения j -го субъекта Российской Федерации;

N – численность постоянного населения Российской Федерации.

16. Рассчитанные оценки индекса бюджетных расходов используются только для расчета уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях межбюджетного регулирования и не являются планируемыми или рекомендуемыми показателями, определяющими расходы бюджетов субъектов Российской Федерации.