

УДК 332.1
ББК 65.04 + 65.05

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ «ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ТРАНСФЕРТА» ДЛЯ СГЛАЖИВАНИЯ УРОВНЯ РЕГИОНАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА

А.В. Шатырко

В статье анализируется рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ; на основе расчетов коэффициента вариации дается оценка степени неравномерности регионального развития в России и количественным изменениям прогнозных ключевых показателей при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2013–2014 гг.; на примере ЮФО и СКФО приводится расчет степени сглаживания диспропорций в результате применения такого инструмента, как «отрицательный трансферт».

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, регион, региональная политика, трансферт, дотации, коэффициент вариации, Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, Южный федеральный округ, Северо-Кавказский федеральный округ, отрицательный трансферт.

PROSPECTS OF THE USE OF THE "NEGATIVE TRANSFER" FOR THE LEVELING OF THE LEVEL OF THE REGIONAL INEQUALITY

A. V. Shatyрко

The article analyzes the rating of socio-economic position of the subjects of the Russian Federation; on the basis of the calculation of the coefficient of variation the extent of uneven regional development in Russia and quantitative changes in the forecast of key indicators in the allocation of subsidies on equalization of the budget sufficiency of the Russian Federation subjects in 2013–2014 is assessed; on the basis of the example of the Southern federal district and the North Caucasian federal districts the calculation of the degree of the disproportions smoothing the result of such an instrument as the "negative transfer".

Key words: social and economic development, region, regional policy, transfer, grants, coefficient of the variation, Federal fund of the financial support of the Russian Federation, Southern federal district, North Caucasian federal district, negative transfer.

Для России поляризованная неравномерность в социально-экономическом развитии регионов обусловлена рядом факторов: локализация природных ресурсов в ограниченном числе регионов; большая территория и, как следствие, повышенные транспортные издержки (экономическое расстояние); небольшое число приграничных регионов, расположенных на путях глобальной торговли; слабо развитая инфраструктура (транспортная, производственная, социальная), особенно в периферийных территориях; малочисленность крупных агломераций, способствующих развитию за счет эффекта масштаба, редкая сеть городов и низкая плотность населения, что замедляет распространение инноваций в пространстве; низкая мобильность домохозяйств из-за барьеров низких доходов, неразвитого рынка жилья и кредитов; преобладание временной трудовой миграции отдельных членов домохозяйств «на заработки» и миграций молодежи на учебу; пространственная поляризация расселения, многолетний процесс стягивания населения из периферий к более крупным центрам и в пригороды; слабые институты и неблагоприятный предпринимательский климат [1; 5; 6; 8].

В таблице 1 представлен рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2012 года. Лидерами остаются г. Москва и г. Санкт-Петербург, обладающие конкурентными преимуществами в виде агломерационного эффекта, а также более выгодным географическим положением, располагаясь на путях глобальной торговли. Далее следуют регионы с высокой ресурсообеспеченностью (нефть, газ): Республика Саха (Якутия), Тюменская область (включая Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ). В нижней части рейтинга находятся наименее развитые республики Северного Кавказа и юга Сибири, отличающиеся проблемным рынком труда, высокой долей теневой экономики и крайне неблагоприятными институциональными условиями [3; 5, с. 1–2].

Для иллюстрации высокого уровня дифференциации между субъектами РФ автором проведен анализ некоторых показателей, представленных в таблице 2. Для определения величины неравномерности был использован коэффициент вариации. В статистике принято считать, что если коэффициент вариации менее 33 %, то совокупность данных является однородной, если более 33 %, то — неоднородной. Таким образом, чем больше значение коэффициента вариации, тем относительно больший разброс и меньшая выравниваемость исследуемых значений.

Данные таблицы 2 наглядно подтверждают наличие высокой региональной поляриза-

Таблица 1

Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ по итогам 2012 г.

Место по итогам 2012 г.	Субъект РФ	Место по итогам 2012 г.	Субъект РФ
1	г. Москва	74	Карачаево-Черкесская Республика
2	г. Санкт-Петербург	75	Чукотский автономный округ
3	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	76	Чеченская Республика
4	Тюменская область	77	Республика Калмыкия
5	Московская область	78	Кабардино-Балкарская Республика
6	Свердловская область	79	Республика Северная Осетия – Алания
7	Республика Татарстан	80	Еврейская автономная область
8	Ямало-Ненецкий автономный округ	81	Республика Ингушетия
9	Самарская область	82	Республика Тыва
10	Ленинградская область	83	Республика Алтай

Примечание. Источник: РИА «Рейтинг».

Таблица 2

Анализ дифференциации в социально-экономическом развитии между субъектами РФ

№ п/п	Наименование показателя	Субъект РФ (максимальное значение)	Субъект РФ (минимальное значение)	Коэффициент вариации, %
1	Объем производства товаров и услуг по итогам 2012 г.	Тюменская область (5 306,39 млрд руб.)	Республика Ингушетия (17,65 млрд руб.)	142
2	Объем доходов консолидированного бюджета по итогам 2012 г.	г. Москва (1 494,48 млрд руб.)	Еврейская автономная область (9,76 млрд руб.)	176
3	Объем производства товаров и услуг на душу населения по итогам 2012 г.	Ненецкий автономный округ (3 387,48 тыс. руб. на человека)	Республика Ингушетия (40,39 тыс. руб. на человека)	122
4	Инвестиции в основной капитал на душу населения по итогам 2012 г.	Ямало-Ненецкий автономный округ (1 047,66 тыс. руб. на человека)	Ивановская область (23,48 тыс. руб. на человека)	143
5	Объем иностранных инвестиций на душу населения по итогам 2012 г.	Сахалинская область (21 535,0 \$ на человека)	Чеченская Республика (0 \$ на человека)	305
6	Доходы консолидированного бюджета на душу населения по итогам 2012 г.	Ненецкий автономный округ (365,10 тыс. руб. на человека)	Республика Дагестан (27,22 тыс. руб. на человека)	94
7	Численность экономически активного населения по итогам 2011 г.	г. Москва (6 198,0 тыс. человек)	Чукотский автономный округ (31,0 тыс. человек)	98
8	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг по итогам 2011 г.	Чукотский автономный округ (16 157,7 руб.)	Республика Ингушетия (7 343,9 руб.)	20
9	Среднедушевые денежные доходы населения по итогам 2011 г.	Ненецкий автономный округ (54 632 руб.)	Республика Калмыкия (8 829 руб.)	43
10	Потребительские расходы в среднем на душу населения по итогам 2011 г.	г. Москва (34 585 руб.)	Республика Ингушетия (4 289 руб.)	35

Примечание. Источник: РИА «Рейтинг», расчеты автора.

ции. К примеру, в части производства товаров и услуг по итогам 2012 г. г. Москва и Тюменская область (включая Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) обеспечили более 20 % суммарного объема данного показателя. Коэффициент вариации составляет 142 %, а по объему производства товаров и услуг на душу населения — 122 %. По объему доходов консолидированного бюджета в 2012 г. лидирует г. Москва (18,5 %), второе место занимает Московская область, а третье — Санкт-Петербург, суммарно данные субъекты РФ обеспечивают почти 30 % всего объема региональных доходов. Коэффициент вариации составляет 176 %, а в доходах консолидированного бюджета на душу населения — 94 %. Также по такому показателю, как численность занятых в экономике г. Москва, Московская область и Санкт-Петербург концентрируют 18,8 % от числа занятых в России. Наиболее высокая дифференциация представлена в объеме иностранных инвестиций на душу населения — 305 %. Более 50 % суммарного объема поступивших иностранных инвестиций приходится на Москву, а в шести субъектах РФ (Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика и Республика Алтай) зафиксирован нулевой объем иностранных инвестиций. Совокупность данных факторов дифференцирует социально-экономическое развитие субъектов РФ. Таким образом, решение проблемы сглаживания высокой региональной поляризации остается весьма актуальной [3].

Проанализируем перспективы применения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и отрицательного трансферта в качестве инструментов сглаживания диспропорций в социально-экономическом развитии субъектов РФ.

В настоящее время в России горизонтальное выравнивание осуществляется путем выделения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, которые рассматриваются как часть бюджетного регулирования, осуществляемого вышестоящими органами власти с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий и обеспечения их гражданам определенных государственных гарантий. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обес-

печенности региона, который определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам РФ, не входящим в число 10 субъектов РФ, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов РФ, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности [2, с. 68].

В 2013–2015 гг. объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности составляет 418,8 млрд рублей. Количество субъектов Федерации, получающих такие дотации, в 2013 г. составит 73, в 2014 г. — 70 субъектов [4, с. 277]. При этом коэффициент вариации до распределения равен 2013–2014 гг. 68 %. Разрыв между максимальным (г. Москва) и минимальным (Республика Ингушетия) значениями бюджетной обеспеченности до распределения дотаций на выравнивание в 2013–2014 гг. составляет 24 раза. Однако даже после их распределения сохраняются существенные различия. Таким образом, существует явная необходимость увеличения объема ФФПР, а также увеличение прогрессивности выравнивания. Субъекты РФ, имеющие бюджетную обеспеченность выше установленного критерия выравнивания, не будут получать дотации, а регионы с наименьшей бюджетной обеспеченностью получат больше средств для развития. Поэтому на втором этапе выравнивания бюджетную обеспеченность субъектов РФ необходимо подтягивать не до среднероссийского ($K = 1$), а снизить критерий выравнивания до уровня ниже среднероссийского ($K = 0,8$ или $0,7$). Расчет размера дотаций определялся исходя из распределения двух частей Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, без учета компенсационной части. Это позволяет наиболее наглядно показать результаты выравнивания.

Представленные в таблице 3 данные показывают, что при снижении критерия на втором этапе выравнивания значение минимальной бюджетной обеспеченности возрастает, а коэффициент вариации и коэффициент разброса снижаются. Однако политика снижения уровня выравнивания должна иметь четкое ограничение: регионы, имевшие большую бюджетную обеспеченность до выравнивания, должны сохранить свое преимущество и после получения дотаций из ФФПР [9, с. 65]. Поэтому наиболее оптимальный уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, должен быть равен 80 %.

Рассмотрим результаты снижения критерия выравнивания для субъектов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

Изменение ключевых показателей выравнивания при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2013–2014 гг.

Показатели	2013 г.			2014 г.		
Критерий выравнивания (К2)	1,0	0,8	0,7	1,0	0,8	0,7
Минимальная бюджетная обеспеченность, %	68,0	68,4	69,0	67,0	68,3	69,0
Коэффициент разброса	6,3	6,1	5,9	6,9	6,3	5,9
Коэффициент вариации	53,0	52,7	52,3	55,2	53,6	53,0
Число субъектов, не получающих дотации	7	23	30	10	23	30

Примечание. Составлено по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и расчетам автора статьи.

Изменение показателей бюджетной обеспеченности при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов ЮФО и СКФО в 2013 г.

Субъекты Российской Федерации	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения при К = 1	Уровень бюджетной обеспеченности (после распределения дотаций) при К = 0,8	Уровень бюджетной обеспеченности (после распределения дотаций) при К = 0,7
Южный федеральный округ				
Республика Калмыкия	0,326	0,572	0,585	0,591
Краснодарский край	0,728	0,741	0,736	0,728
Астраханская область	0,594	0,617	0,621	0,622
Волгоградская область	0,650	0,666	0,666	0,661
Ростовская область	0,565	0,611	0,617	0,619
Республика Адыгея	0,366	0,581	0,590	0,595
Северо-Кавказский федеральный округ				
Республика Дагестан	0,208	0,554	0,569	0,577
Кабардино-Балкарская Республика	0,330	0,571	0,586	0,591
Республика Северная Осетия – Алания	0,289	0,567	0,578	0,587
Республика Ингушетия	0,140	0,595	0,560	0,569
Ставропольский край	0,495	0,599	0,607	0,610
Карачаево-Черкесская Республика	0,268	0,564	0,578	0,584
Чеченская Республика	0,217	0,558	0,570	0,578

Примечание. Составлено по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и расчетам автора статьи.

Как видно из данных таблицы 4, в результате увеличения прогрессивности выравнивания бюджетная обеспеченность субъектов ЮФО и СКФО возрастает, за исключением Краснодарского края, у которого она изначально была высокой.

Другое предложение: для снижения уровня дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ целесообразно введение механизма «отрицательного трансферта» на федеральном уровне, что, по мнению автора, позволит перераспределить денежные средства от богатых регионов к менее обеспеченным. Так, в расчете на одного жителя объем «отрицательного трансферта» не может превышать 50 % разницы между расчетными налоговыми доходами (без учета доходов по дополнительным нормативам отчислений) и двукратным средним уровнем расчетных налоговых доходов в отчетном финансовом году. Поэтому изъятию подлежит не более половины доходов, превышающих установленный уровень (не ниже двукратного среднего по регионам). Явного дестимулирующего эффекта и негативных стимулов к наращиванию собственной доходной базы у регионов происходить не будет, так как под механизм «отрицательного трансферта» попадает г. Москва и Тюменская область (включая Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Высокий доходный потенциал указанных субъектов РФ во многом связан с находящимися на их тер-

ритории месторождениями нефти и газа. Данный вывод справедлив и для г. Москвы, так как значительная доля налога на прибыль в этом регионе уплачивается компаниями, так или иначе связанными с добычей природных ресурсов. Таким образом, высокие уровни их бюджетной обеспеченности во многом достигаются не усилиями властей субъектов РФ по улучшению инвестиционного климата, а в первую очередь за счет эксплуатации имеющихся естественных преимуществ [3; 9, с. 69]. В результате проведенных автором расчетов объем «отрицательного трансферта» в 2013 г. составит – 217,1 млрд руб., в 2014 г. – 232,4 млрд рублей. Данные средства целесообразно направить на увеличение Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, что позволит увеличить бюджетную обеспеченность регионов.

В таблице 5 представлены расчеты применения механизма «отрицательного трансферта» и снижения критерия выравнивания.

Таким образом, применение «отрицательного трансферта» в сочетании с увеличением прогрессивности выравнивания позволяет в значительной степени увеличить минимальную бюджетную обеспеченность, тем самым подтянуть данный показатель у менее развитых регионов до среднероссийского уровня.

Показатели бюджетной обеспеченности для субъектов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов представлены в таблице 6.

Таблица 5

Изменение ключевых показателей выравнивания при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в 2013–2014 гг. (с учетом введения отрицательного трансферта)

Показатели	2013 г. (с введением отрицательного трансферта)			2014 г. (с введением отрицательного трансферта)		
	Критерий выравнивания (K2)	1,0	0,8	0,7	1,0	0,8
Минимальная бюджетная обеспеченность, %	73,0	73,5	73,6	72,1	72,6	72,9
Коэффициент разброса	4,6	4,4	4,1	4,8	4,5	4,2
Коэффициент вариации	44,2	42,1	41,0	44,4	43,3	40,8
Число субъектов, не получающих дотации	7	23	30	10	23	30

Примечание. Составлено по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и расчетам автора статьи.

**Изменение показателей бюджетной обеспеченности при распределении дотаций
на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов ЮФО и СКФО в 2013 г.
(с учетом введения отрицательного трансферта)**

Субъекты Российской Федерации	Уровень бюджетной обеспеченности до распределения дотаций	Уровень бюджетной обеспеченности после распределения при К=1	Уровень бюджетной обеспеченности (после распределения дотаций) при К=0,8	Уровень бюджетной обеспеченности (после распределения дотаций) при К=0,7
Южный федеральный округ				
Республика Калмыкия	0,326	0,639	0,658	0,679
Краснодарский край	0,728	0,777	0,757	0,728
Астраханская область	0,594	0,672	0,681	0,685
Волгоградская область	0,650	0,714	0,711	0,693
Ростовская область	0,565	0,668	0,678	0,685
Республика Адыгея	0,366	0,644	0,661	0,680
Северо-Кавказский федеральный округ				
Республика Дагестан	0,208	0,625	0,647	0,677
Кабардино-Балкарская Республика	0,330	0,640	0,658	0,679
Республика Северная Осетия – Алания	0,289	0,635	0,654	0,679
Республика Ингушетия	0,140	0,616	0,641	0,675
Ставропольский край	0,495	0,660	0,672	0,683
Карачаево-Черкесская Республика	0,268	0,632	0,652	0,678
Чеченская Республика	0,217	0,626	0,648	0,677

Примечание. Составлено по данным Федерального казначейства, Министерства финансов РФ и расчетам автора статьи.

Данные таблицы 6 свидетельствуют о существенном повышении бюджетной обеспеченности у наименее развитых республик. Это, естественно, увеличит поступления в бюджеты указанных субъектов РФ. Но их, по мнению автора, необходимо направить преимущественно на развитие инфраструктуры и человеческого капитала, что, в свою очередь, позволит привлечь инвестиции, развивать бизнес и создавать новые рабочие места, делая экономику региона конкурентной.

Список литературы

1. Асимметричность развития социоприродо-хозяйственной системы Южного макрорегиона России: особенности проявления, измерение, механизмы управления / под ред. д-ра экон. наук И. В. Митрофановой, д-ра экон. наук Н. П. Иванова. — Ставрополь : РИО ИДНК, 2012. — 239 с.

2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2012 г.) : (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2013 г.). — Электрон. текстовые данные. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=146289> (дата обращения: 18.09.2013).

3. Вукович, Г. Г. Регулирование регионального развития и реализация региональной экономической политики / Г. Г. Вукович, А. Е. Горланова // Общество: политика, экономика, право. — 2011. — № 2. — С. 49–52.

4. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.». — Электрон. текстовые данные. — Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/before/?id=931> (дата обращения: 07.09.2013).

5. Зубаревич, Н. Стратегия-2020. Тренды и приоритеты пространственного развития / Н. Зубаревич. — Электрон. текстовые данные. — Режим дос-

тупа: [http://www. http://strategy2020.rian.ru/](http://www.strategy2020.rian.ru/) (дата обращения: 11.09.2013).

6. Митрофанова, И. В. Стратегическое программирование развития макрорегиона / И. В. Митрофанова. — Ростов н/Д : Изд-во ЮНЦ РАН, 2009. — 528 с.

7. Митрофанова, И. В. Южный регион как пространство стратегического программирования / И. В.

. Митрофанова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2009. — № 8. — С. 47–56.

8. Митрофанова, И. В. Эволюция подходов к идентификации и типологизации / И. В. Митрофанова, Н. А. Гаспарян // Региональная экономика: теория и практика. — 2011. — № 22. — С. 51–59.

9. Проблемы межбюджетных отношений в России. — М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2012. — 254 с.