

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
им. М.В. ЛОМОНОСОВА  
ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи  
УДК 911.3:336.12(470)

**Вартапетов Карен Сергеевич**

**География бюджетных расходов в России**

**Специальность 25.00.24 – Экономическая, социальная и политическая география**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата географических наук

**Москва 2005**

Работа выполнена на кафедре экономической и социальной географии России географического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель:**

кандидат географических наук, доцент

В.Е. Шувалов

**Официальные оппоненты:**

доктор географических наук, профессор

С.С. Артоболевский

кандидат географических наук

А.С. Пузанов

**Ведущая организация:**

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов

Защита диссертации состоится 6 октября 2005 г. в 15 час. на заседании диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора географических наук Д. 501.001.36. в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992 Москва, ГСП-2, Ленинские горы, МГУ, географический факультет, 18-й этаж, ауд. 1806.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке географического факультета МГУ на 21 этаже.

Автореферат разослан « 2 » сентября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,

кандидат географических наук,

ст.н.с.



С.П.Москальков

2006-У  
14002

2175221

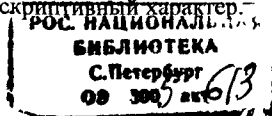
## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы.** В последние десятилетия для многих государств, вне зависимости от типа государственного устройства, характерна передача значительных полномочий в сфере принятия налогово-бюджетных решений нижестоящим уровням власти. Согласно теоретическим положениям, данный процесс, получивший название фискальной децентрализации, позволяет существенно повысить эффективность и качество предоставления общественных услуг. Однако из-за неравномерности территориального распределения налоговой базы и бюджетных предпочтений населения, данная передача полномочий приводит к нарушению принципа территориальной справедливости, применение которого к бюджетной сфере звучит следующим образом: бизнес и население должны иметь примерно одинаковый доступ к основным общественным услугам и социальным гарантиям в любой административно-территориальной единице страны.

Одним из основных инструментов, применяемых для балансирования преимуществ и недостатков фискальной децентрализации, является система межбюджетных финансовых потоков (межбюджетных трансфертов) между центральным и нижестоящими бюджетными уровнями.

В свою очередь анализ факторов и условий, влияющих на пространственную дифференциацию уровня спроса и стоимости бюджетных услуг, лежит в основе главного элемента любой методики распределения межбюджетных трансфертов – оценки расходных потребностей территориальных бюджетов. В системе общественных наук подобные задачи решает география общественных финансов и ее подотрасль – география бюджетных расходов.

Несмотря на значительный прогресс в реформировании системы бюджетного федерализма в России, вопросы географии бюджетных расходов и бюджетных потребностей изучены слабо. В отечественной социально-экономической географии пока не сложилось целостного концептуального и методологического подхода к изучению территориальной дифференциации бюджетных расходов, в связи с чем основная масса работ в данной сфере носит описательный характер.



Все это не создает должных предпосылок для формирования общественного консенсуса по поводу оценки уровня бюджетных потребностей регионов, препятствует выбору оптимальной стратегии реформы механизма бюджетного выравнивания и, в конечном итоге, ведет к снижению эффективности и результативности как федеральной, так и региональной бюджетной политики.

Данные соображения определяют актуальность исследования, направленного на экономико-географический анализ территориальной дифференциации бюджетных расходов, определение факторов и условий, влияющих на уровень бюджетных потребностей регионов России, а также разработку методики определения расходных потребностей территорий для целей межрегионального бюджетного выравнивания.

**Объектом исследования** является бюджетная система Российской Федерации в целом и ее субъектов в частности.

**Предмет исследования** – бюджетные потребности регионов России, формируемые под влиянием социально-экономических и природно-климатических факторов и условий.

**Цель работы** заключается в определении и оценке объективных факторов и условий, обуславливающих уровень бюджетных потребностей регионов, и построение на их основе методики определения расходных потребностей субъектов Российской Федерации для целей межрегионального бюджетного выравнивания.

Достижение основной цели исследования потребовало решить в работе следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретические подходы к определению индивидуальных и территориальных бюджетных потребностей;
2. Провести обзор международного опыта оценки расходных потребностей территориальных бюджетов при распределении межбюджетных трансфертов;
3. Оценить российскую систему предоставления федеральной финансовой помощи регионам с фокусом на ее территориальную структуру и выравнивающий эффект;

4. Выявить недостатки применяемого в России подхода к оценке бюджетных потребностей регионов;
5. Выделить и оценить географические факторы и условия, влияющие на уровень бюджетных расходов регионов, и на их основе разработать методику оценки объективных бюджетных потребностей субъектов РФ;
6. Предложить практические рекомендации для совершенствования текущей методики оценки бюджетных потребностей субъектов РФ.

**Методологическая основа и информационная база.** Теоретической и методологической базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных экономико-географов, экономистов, специалистов в области общественных финансов, социологов, посвященных географическому анализу бюджетных расходов и расходных потребностей регионов. В диссертации использованы результаты работ В.Климанова, О.Кузнецовой, А.Лаврова, В.Лексина, А.Швецова, Р.Беннетта, Л.Гоу, Л.Дойла, Д.Смита и других авторов, а также методические и практические разработки Министерства финансов Российской Федерации.

В исследовании применялись сравнительно-географический, исторический, картографический и типологический методы. Для анализа влияния географических факторов и условий на бюджетные расходы использовались математико–статистические методы, в том числе корреляционный, регрессионный и дисперсионный анализ.

Исследование велось с использованием статистических данных Госкомстата РФ, Министерства финансов РФ, а также материалов собственных полевых исследований. Рассматриваемый временной интервал охватывает период времени с 1992 до 2005 года.

**Научная новизна.** В работе проведено сопоставление региональных фискальных различий, а также выравнивающих свойств бюджетной системы России и других развитых и развивающихся стран. В диссертации выделен ряд индикативных социально-экономических и природно-климатических факторов и условий, определяющих уровень бюджетных расходов регионов России в условиях

рыночной экономики. Проведено исследование влияния данных факторов на уровень спроса и стоимость предоставления бюджетных услуг. Выявлен характер связи факторов с бюджетными потребностями территорий. Разработана методика расчета индексов бюджетных расходов, отражающих соотношение расходных потребностей регионов России. Предложены практические рекомендации для совершенствования текущей методики оценки бюджетных потребностей субъектов РФ

**Практическая значимость работы.** В результате проведенного исследования разработана методика расчета индексов бюджетных расходов регионов России, отражающих межтерриториальное соотношение обоснованных потребностей субнациональных бюджетов в ресурсах для финансирования единого уровня бюджетных услуг. Данная методика может применяться на региональном и субрегиональном бюджетных уровнях в целях совершенствования систем распределения финансовой помощи. Результаты данной работы приобретают актуальность в условиях проводимой реформы межбюджетных отношений и реформы местного самоуправления. Новая редакция Бюджетного кодекса РФ предусматривает существование в регионах России нескольких фондов, через которые предоставляются выравнивающие трансферты местным бюджетам: региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и районные фонды финансовой поддержки поселений. Распределение средств через эти фонды подразумевает оценку расходных потребностей местных бюджетов. Предложенная методика может также применяться при расчете объемов субвенций, предоставляемых региональным и местным бюджетам на исполнение делегированных полномочий.

**Апробация работы и публикации.** Основные результаты исследования были использованы Министерством финансов РФ при разработке методики распределения средств Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2001-2003 гг., а также Департаментом по финансам, бюджету и контролю администрации Краснодарского края при разработке методики внутриобластных межбюджетных отношений в 2001 г.

По теме диссертации автором опубликовано более 10 статей и тезисов общим объемом 5 печатных листов.

Основные положения работы докладывались на Международной конференции студентов и аспирантов по фундаментальным наукам «Ломоносов - 2001» (2001 г.), Общероссийском совещании финансистов и экономистов в г. Волгограде (2003 г.), Экономическом семинаре колледжа Св.Антония Оксфордского университета (2004г.).

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, пяти глав, заключения, библиографии, табличных, графических и картографических приложений. Диссертация имеет общий объем 142 с. и 35 с. приложений. Список литературы содержит 224 наименования.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ**

**1.Фактор географического пространства корректирует базовые положения классической теории публичных финансов, а также дополняет традиционные функции общественного сектора экономики (аллокационная, стабилизационная, перераспределительная).**

Анализ теоретической литературы показывает, что пространственный фактор накладывает ограничения на классические характеристики идеального общественного блага, что находит свое выражение в градиентном характере потребления бюджетных услуг, территориальной дифференциации стоимости производства и качества благ, а также существовании внешних эффектов (экстерналий). Данный вывод корректирует как предположения, на которых основана теория публичного сектора (идеальные общественные блага, совпадение арсалов производства и потребления общественчых благ, абсолютная мобильность таких факторов производства, как труд и капитал и т.д.), так и наполняет географическим содержанием традиционные функции общественного сектора экономики.

В работе показано, что основные объекты налогово-бюджетной политики имеют географическую вариацию: бюджетные предпочтения и потребности населения, налоговая база, темпы экономического роста и структурных изменений в экономике территориально дифференцированы. Это обуславливает актуальность изучения географии общественных финансов (фискальной географии).

*Объектом географии общественных финансов является бюджетная система*

государства и его регионов в частности. *Предметом* этой научной дисциплины служит территориальная дифференциация структуры и уровня налогообложения и бюджетных расходов.

Субдисциплиной фискальной географии является *география бюджетных расходов*, задача которой – позитивный и нормативный анализ территориальной дифференциации спроса и стоимости предоставления бюджетных услуг. В совокупности спрос на эти услуги и стоимость услуг составляют бюджетные потребности населения. Вне зависимости от степени децентрализации расходной политики, бюджетные потребности являются основным фактором, определяющим географические различия в уровне и структуре бюджетных расходов. Позитивный анализ дает оценку факторов и условий, влияющих на территориальное распределение бюджетных потребностей. На основе нормативных оценок, как правило, делаются предложения относительно возможности более полного соответствия бюджетных расходов бюджетным потребностям населения.

За недолгий период своего существования география общественных финансов, и география бюджетных расходов в частности, достаточно четко оформились в самостоятельную географическую дисциплину. Несмотря на наличие различных теоретических подходов, к началу XXI в. в географии финансов сформировался свой понятийно-концептуальный аппарат. Более того, в данной сфере накоплен значительный объем эмпирических и прикладных исследований, что позволяет специалистам по фискальной географии участвовать в разработке государственной региональной политики.

В России основные труды по географии бюджетных финансов в постсоветский период связаны, главным образом, с анализом масштабов вариации расходов и доходов консолидированных региональных бюджетов. Однако в отличие от мировой науки в отечественной социально-экономической географии пока не сложилось целостного подхода к изучению территориальной дифференциации общественных финансов. Тем не менее, достижения зарубежной географической и экономической мысли, а также аккумулированный за последний период объем фактического материала позволяют начать разработку концептуальных основ географического изучения общественных финансов в условиях России.

2. Анализ теоретических подходов к определению индивидуальных потребностей показал, что значительное количество интеллектуальных традиций трактует потребности как субъективную категорию. В большинстве случаев подобная интерпретация логически противоречива. В современной научной мысли существуют последовательные и практически более применимые подходы, основанные на признании существования базовых потребностей, универсальных для всех обществ и регионов. Подобный подход позволяет ввести понятие бюджетной потребности территории, а также делает возможным сравнительный анализ уровня бюджетных потребностей экономических субъектов и территорий.

Значительная масса теоретических течений – неоклассический анализ, либеральная традиция, марксизм, радикальные и постмодернистские исследования – обосновывают субъективное понимание категории «потребность», что затрудняет практическое использование этого понятия.

Ряд исследователей предлагает концепции, которые определяют потребности как стремление к объективным и универсальным целям. К таким целям относится, главным образом, избежание существенного ущерба, как фундаментальная утрата способности к преследованию личных целей. К примеру, в работе Л.Дойла и И.Гоу [1991] к базовым потребностям относятся *физическое существование* (физическая способность к действиям) и *личная автономия* (ментальное и психическое здоровье). Удовлетворение универсальных потребностей является необходимым условием для физической и социальной жизни личности в любой социально-культурной и экономической среде, а также удовлетворения потребностей более высоких уровней. Авторы также приходят к выводу, что способы удовлетворения данных универсальных потребностей меняются в зависимости от пространственно-исторического контекста.

Подобные аргументы представлены и в исследованиях бедности А.Сена [1984]. Автор обосновал, что источник бедности социальных или территориальных групп как универсальная причина - отсутствие свободы действий индивидуумов (их автономия), в то время как характеристики бедности и механизмы воздействия на них варьируются под влиянием социально-экономических и природных факторов.

Этот вывод важен для данной работы, где сделана попытка сопоставления бюджетных потребностей регионов России. Следуя рассмотренному теоретическому подходу, применительно к публичному сектору экономики бюджетные потребности территории определены, как *объем финансовых ресурсов, который необходимо затратить в данном регионе для финансирования определенного (минимального, среднего по стране) уровня услуг*. Способ и стоимость удовлетворения данных базовых потребностей может изменяться от территории к территории.

Территориальные расходные потребности состоят из трех элементов: уровень спроса на бюджетную услугу, стоимость единицы услуги, численность потребителей услуги.

Для частных или смешанных общественных благ, таких как социальное обеспечение, образование, здравоохранение, сумма индивидуальных потребностей в этих услугах представляет собой территориальную потребность и может быть рассчитана по следующей формуле:

$$(1) N_i = V_i \cdot c_i \cdot P_i, \text{ где}$$

$N_i$  - потребность территории в расходах на  $i$ -ю услугу;  $V_i$  - уровень спроса на  $i$ -ю услугу, предъявляемый среднестатистическим представителем той или иной группы потребителей услуги;  $c_i$  - стоимость (производства и/или предоставления) единицы  $i$ -ой услуги;  $P_i$  - численность потребителей  $i$ -ой услуги.

В случае региональных и локальных общественных благ, обладающих свойствами идеального общественного блага лишь в пределах четко ограниченного пространства (правоохранительная деятельность, противопожарная безопасность, жилищно-коммунальное хозяйство и др.), определить индивидуальную потребность в услуге часто не представляется возможным. В этих случаях объем потребностей определяется численностью всего населения территории ( $P_i$  в формуле (1) приравнивается к численности населения), а также рядом параметров, характеризующих региональные условия предоставления услуги.

В связи с этим в ряде случаев сумма индивидуальных потребностей и территориальные потребности в общественных услугах не совпадают. Из этого следует вывод о том, что выравнивание бюджетной обеспеченности регионов не

всегда ведет к выравниванию индивидуальных фискальных выгод. Верно также и обратное утверждение о том, что сглаживание различий в удовлетворении индивидуальных потребностей не ведет к полному нивелированию межтерриториальных контрастов.

**3. Исследование международного опыта выявило ряд подходов к определению бюджетных потребностей территориальных бюджетов. Выбор того или иного подхода зависит от вертикальной и горизонтальной несбалансированности бюджетной системы, качества государственной статистической информации, моделей бюджетного выравнивания, а также политического выбора центральных властей.**

К основным применяемым в мировой практике методикам оценки территориальных бюджетных потребностей относятся: учет фактических бюджетных расходов, использование данных о численности населения территории, калькуляция финансовых нормативов в расчете на душу населения, репрезентативная система расходов, индексы относительных бюджетных потребностей.

Даже в тех странах, где уровень квалификации государственных служащих и обеспеченность статистикой достаточно высоки, могут применяться упрощенные оценки бюджетных потребностей территорий, как это делается в Канаде, Германии и Швейцарии. В данном случае императивом является простота и прозрачность применения методики. Этими же соображениями, как правило, руководствуются и правительства развивающихся стран, где зачастую отсутствует необходимая региональная статистика. Для таких случаев существует походы (например, использование фактических расходов), применение которых оправдано в условиях перехода к более объективной методике.

Ряд стран применяют сложные многофакторные модели оценок бюджетных потребностей или оценку себестоимости производства базовых общественных благ, что позволяет с высокой степенью точности измерить стоимость и спрос на бюджетные услуги. Однако в ряде случаев большое количество переменных, используемых в анализе, приводит к снижению транспарентности и повышенной волатильности результатов расчетов, с чем, например, столкнулись центральные власти Великобритании в 1980-х годах.

Страны с переходной экономикой, как правило, применяют унаследованные от плановой экономики нормативные подходы к оценке бюджетных потребностей. К примеру, в постсоветских странах продолжается практика использования натуральных нормативов с последующей оценкой их финансового обеспечения. Однако такие нормативы не создают должных стимулов у нижестоящих властей для проведения рациональной расходной политики.

Для российских условий наиболее применим метод расчета индексов относительных бюджетных потребностей. Основной теоретической предпосылкой данного подхода является утверждение о том, что уровень бюджетных потребностей региона зависит от ряда географических факторов, увеличивающих или уменьшающих общие потребности территории в финансировании той или иной бюджетной услуги. В рамках этого подхода определение «стандарта» бюджетных услуг не играет принципиальной роли, а основным результатом его применения является оценка межтерриториального соотношения бюджетных потребностей.

**4. За период с 1993 по 2004 год в России был проведен ряд реформ, упорядочивших и структурировавших основные каналы передачи федеральной финансовой помощи регионам. Однако в сравнении с другими странами выравнивающий эффект системы межбюджетных трансфертов относительно низок. Это является следствием как незначительной налогово-бюджетной автономии территориальных органов власти, так и недостаточной эффективности ряда элементов методики бюджетного выравнивания.**

В России все регионы являются получателями федеральной финансовой помощи по тем или иным каналам. Это факт свидетельствует, в частности, о крайней вертикальной несбалансированности бюджетной системы страны.

Роль финансовой помощи в доходах субъектов РФ имеет значительную территориальную дифференциацию. Неагивной тенденцией, является то, что, несмотря на значительные темпы экономического роста в 1999-2004 гг., количество регионов-получателей дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности практически не изменилось.

География получателей выравнивающих трансфертов на протяжении рассматриваемого периода изменялась крайне слабо. Наиболее зависимыми от ресурсов федерального бюджета являлись республики Северного Кавказа и ряд слаборазвитых автономий Сибири и Дальнего Востока. Незначительный удельный вес финансовой помощи в бюджетных доходах был характерен для регионов с экспортно-ориентированной или относительно диверсифицированной экономикой.

Проведенные расчеты показали, что система распределения федеральной финансовой помощи имеет определенный выравнивающий эффект. Однако, исходя из межстрановых сопоставлений, можно утверждать, что при существующих территориальных бюджетных диспропорциях объем ресурсов, перераспределяемый в виде финансовой помощи, в России недостаточно высок. Тем не менее, в развитых странах при значительных объемах финансовой помощи фискальная автономия субнациональных органов власти остается достаточно высокой, что в сочетании со значительной мобильностью факторов производства способствует выравниванию региональных различий. В России реальная налогово-бюджетная децентрализация крайне низка.

Наряду с фундаментальной задачей увеличения финансовой автономии территориальных органов власти в России, таким образом, актуален вопрос повышения эффективности системы бюджетного выравнивания в целом, и более рационального определения расходных потребностей регионов в частности.

**5. Несмотря на прогресс в области определения расходных потребностей региональных бюджетов в России, методика их оценки является уязвимой как с методологической, так и с практической точек зрения. Уязвимость проявляется в нормативном подходе, непрозрачности используемых индикаторов и слабой обоснованности связей между географическими факторами и бюджетными потребностями.**

Проведенный анализ российской методики оценки бюджетных потребностей регионов показывает, что используемые в настоящее время подходы формально соответствуют мировой практике в данной сфере. Тем не менее, методика содержит ряд системных недостатков.

Во-первых, вплоть до настоящего момента при расчете трансфертов регионам Минфин России использует нормативы финансовых затрат (в расчете на одного реципиента услуги или единицу услуги). Процедура отраслевого определения нормативов (стандартов, минимально необходимых потребностей и т.п.) крайне субъективна. Практически ни один из утвержденных на сегодняшний день российских нормативов не рассчитан по сколько-нибудь прозрачной методике. Более того, в связи с недостатками бюджетного учета и отчетности, точно определить себестоимость предоставления бюджетных услуг не представляется возможным. Как показывает мировой опыт, финансовые нормативы используются главным образом при распределении целевых межбюджетных трансфертов (субвенций). В рамках распределения нецелевых выравнивающих трансфертов используется косвенная оценка бюджетных потребностей, отражающая лишь их межтерриториальное соотношение. Индекс бюджетных расходов Минфина России, теоретически, должен выполнять именно такую функцию.

Во-вторых, несмотря на прогрессивные изменения, внесенные в методику оценки бюджетных потребностей регионов в начале 2000-х годов, индекс бюджетных расходов содержит ряд непрозрачных компонентов. Наиболее ярким примером является коэффициент заработной платы, рассчитываемый на основе районных коэффициентов и территориальных надбавок к зарплате. Процедура расчетов коэффициента является слабо обоснованной. Схожие проблемы возникают и с другими параметрами, входящими в индексы бюджетных расходов: коэффициентом уровня цен, рассчитываемым на основе стоимости минимального набора продуктов питания в регионах, а также стандартом стоимости жилищно-коммунальных услуг. Принципиален тот факт, что эти параметры являются производными от дифференциации объективных социально-экономических и природных факторов и условий, что потенциально делает возможным замсну спорных коэффициентов более прозрачными территориальными индикаторами

В-третьих, одной из главных проблем методики расчетов индексов бюджетных расходов является слабая обоснованность связей между удорожающими коэффициентами, отражающими вариацию географических факторов и условий, и расходными потребностями региональных бюджетов. В качестве единственного инструмента, выявляющего наличие и характер связей, используется статистический

анализ. Несмотря на то, что этот способ широко используется в мировой практике, наличие статических зависимостей не позволяет говорить о наличии фундаментальных причинно-следственных связей. Такая практика объясняется незначительной ролью, которая отводится в постсоветских научных, в том числе географических, исследованиях изучению влияния географических факторов на стоимость оказания и величину спроса на бюджетные услуги.

**6. В работе выделены основные факторы, влияющие на территориальную дифференциацию бюджетных расходов. Предложена логическая схема анализа и проведено исследование влияния инвариантных факторов на бюджетные расходы регионов России.**

В результате проведенного анализа выделен ряд *инвариантных* факторов, влияющих на территориальную дифференциацию бюджетных расходов: 1) глобализация как степень включенности экономики страны и ее регионов в мирохозяйственные связи; 2) унаследованные от плановой экономики и централизованной политической системы институты; 3) сложившиеся в обществе представление о социальной справедливости и ее территориальном измерении; 4) политика федеральных органов власти (финансовая, социально-экономическая и институциональная); 5) объективные социально-экономические и природные характеристики.

К *зависимым* факторам отнесены характеристики финансовой политики региональных властей, а также характер политических взаимоотношений региональных и местных органов с вышестоящими властями

При определении бюджетных потребностей используются факторы, связанные лишь с территориальными характеристиками, влияние региональных властей на которые ограничено (инвариантные параметры). В связи с этим анализ фокусировался на исследовании объективных социально-экономических и природных характеристик.

Учитывая, что объем предоставляемых населению услуг зависит от доходной обеспеченности территориального бюджета, изучение влияния инвариантных факторов на бюджетные расходы велось при контроле этой переменной.

Природно-климатические и социально-экономические характеристики регионов России часто взаимоскоррелируют, что делает необходимым выделение

репрезентативных показателей. Подобные параметры должны отвечать двум условиям: максимизации связей с факторами схожей природы и максимизации корреляции с объясняемым признаком.

К репрезентативным факторами, характеризующим природно-климатическую среду региона, отнесен уровень дискомфорта климата и показатель доли населения, проживающего в районах распространения вечной мерзлоты. Повышение значений этих параметров приводит к увеличению как стоимости, так и спроса на единицу бюджетной услуги, главным образом, за счет высоких расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, повышенного спроса на услуги здравоохранения.

Влияние транспортной доступности региона на расходные потребности бюджетов проявляется через транспортные издержки процесса предоставления бюджетных услуг, а также наличия зависимости между территориальной удаленностью бюджетного учреждения и спросом на предоставляемые им услуги (частоты посещения). Воздействие транспортной доступности на бюджетные расходы в лучшей степени характеризуется показателем доли населения, проживающего в районах с ограниченным сроком завоза продукции (в т.ч. в горных районах). Данный параметр рассчитывается исходя из анализа сложившейся транспортно-коммуникационной сети региона и возможности круглогодичного транспортного сообщения с населением той или иной административно-территориальной единицы субъекта РФ.

Зависимость между характеристиками расселения и удельными бюджетными расходами нелинейная: увеличение концентрации населения ведет к падению издержек предоставления услуг. При преодолении некоторого порогового уровня численности населения, в связи с появлением отрицательных эффектов концентрации (сложность инженерной и транспортной инфраструктуры и т.п.) стоимость предоставления услуг возрастает. Анализ показал, что характеристики расселения можно наиболее полно оценить с помощью показателей плотности населения и доли населения, проживающей в сельских населенных пунктах с людностью менее 500 чел.

Стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства зависит от структуры топливно-энергетического баланса территории. При прочих равных, повышенный удельный вес природного газа приводит к снижению, а угля и нефтепродуктов – увеличению стоимости бюджетных услуг.

Увеличение доли той или иной целевой группы в численности населения региона ведет к пропорциональному увеличению расходных потребностей территориального бюджета. Для определения спроса на общественные услуги можно использовать показатели удельных весов населения в возрасте младше и старше трудоспособного возраста, которые характеризуют уровень потребностей территории в услугах образования, здравоохранения, социальной помощи и др.

В связи со спецификой финансирования бюджетных учреждений в России, одним из наиболее значимых объясняющих факторов дифференциации фактических расходов региональных бюджетов является обеспеченность территории социальной инфраструктурой. Однако использование этого показателя при определении бюджетных потребностей создает для региональных и местных властей стимулы к консервации (часто неэффективной) территориальной организации бюджетной инфраструктуры.

**7. В диссертации разработана методика расчетов индексов бюджетных расходов регионов России, отражающих межрегиональное соотношение расходных потребностей.**

На основе индикативных социально-экономических и природно-климатических факторов в работе предложены три варианта расчетов индексов бюджетных расходов субъектов РФ.

Наилучшие результаты, с точки зрения доли объясняемой дисперсии фактических бюджетных расходов регионов, удалось получить с помощью следующей формулы:

$$(2) K_i^1 = (1 + \alpha_i) \cdot \frac{K_i^{dis}}{K_{RF}^{dis}} \cdot \left( 1 + \frac{\rho_{min}}{\rho_i} \right) \cdot \frac{k_i^{dem}}{k_{RF}^{dem}}, \text{ где}$$

$K_i^1$  - индекс бюджетных расходов для  $i$ -го субъекта РФ;  $\alpha_i$  - наибольший из показателей удельного веса населения, проживающего в районах с ограниченным сроком завоза продукции и доли населения, проживающего на горных территориях в  $i$ -том субъекте РФ;  $K_i^{dis}$  - коэффициент дискомфорта климата в  $i$ -том субъекте РФ;  $K_{RF}^{dis}$  - коэффициент дискомфорта климата в среднем по РФ;  $\rho_i$  - плотность населения в  $i$ -том субъекте РФ;  $\rho_{min}$  - минимальное по РФ значение плотности

населения;  $k^{dem}$  - доля населения младше и старше трудоспособного возраста в  $i$ -том субъекте РФ;  $k_{RF}^{dem}$  - среднее по РФ значение доли населения младше и старше трудоспособного возраста.

В данной формуле первый компонент отражает транспортную доступность региона. К категории районов с повышенными транспортными издержками были также отнесены горные территории. Второй элемент является индикатором природных (а также отчасти топливного) факторов, которые также позволяют учесть сезонность действия транспортной инфраструктуры северных регионов. Третий компонент объясняет региональные различия в параметрах расселения. Последний элемент индекса отражает различия в демографической структуре населения, влияющей на уровень спроса на ряд бюджетных услуг.

В работе статистически доказано, что наряду с уровнем развития экономики и среднедушевыми доходами населения, выявленные индикативные региональные характеристики являются детерминантами такого комплексного показателя, как уровень цен в регионе, существенно влияющего на стоимость предоставления бюджетных услуг. Аналогичным образом применяемые при бюджетном выравнивании в России показатели – уровень заработной платы работников бюджетной сферы в регионах и территориально дифференцированные федеральные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг – также в существенной степени определяются влиянием географических факторов и условий.

Полученные результаты позволяют сделать вывод об обоснованности использования объективных территориальных факторов для оценки уровня бюджетных потребностей регионов.

**8. Рассчитанные индексы бюджетных расходов легли в основу типологии регионов России по уровню бюджетных потребностей, а также позволили выделить ряд территорий со значительными нерациональными расходами консолидированных региональных бюджетов.**

На основе сравнительного анализа фактических бюджетных расходов с рассчитанными индексами проведена группировка регионов России по уровню бюджетных потребностей (табл.).

Типология субъектов РФ по уровню бюджетных потребностей

Бюджетные потребности	Субъекты РФ
<b>Высокие</b>	Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Корякский и Чукотский АО, Республика Саха (Якутия), Магаданская область
<b>Повышенные</b>	Архангельская, Мурманская, Томская, Пермская, Тюменская, Иркутская, Читинская, Амурская, Камчатская и Сахалинская области, Республики Карелия, Коми, Алтай, Бурятия и Тыва, Красноярский, Приморский, Алтайский и Хабаровский края, Коми-Пермяцкий, Ханты-Мансийский АО, Еврейская АО
<b>Средние</b>	Республики Хакасия и Башкирия, Курганская, Оренбургская, Свердловская, Челябинская, Новосибирская, Омская, Кемеровская и Вологодская области, Усть-Ордынский Бурятский и Агинский Бурятский АО
<b>Пониженные</b>	Республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия, Марий-Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан и Удмуртия, Ленинградская, Новгородская, Псковская, Владимирская, Ивановская, Калужская, Костромская, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская, Кировская, Нижегородская, Курская, Тамбовская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Астраханская, Ульяновская и Калининградская области, гг. Москва и Санкт-Петербург
<b>Низкие</b>	Белгородская, Воронежская, Брянская, Липецкая, Ростовская, Волгоградская области, Республики Калмыкия и Адыгея, Краснодарский и Ставропольский края

Индексы бюджетных расходов могут служить индикаторами наличия нерациональных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. К регионам со значительными нерациональными расходами отнесены г. Москва, а также автономные округа – Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Корякский, Чукотский. В данных регионах высоки относительные и абсолютные показатели расходов на субсидирование коммерческого сектора экономики, управление, прочие расходы.

#### 9. Предложенная методика расчета индексов бюджетных расходов

позволяет увеличить объективность и прозрачность оценки бюджетных потребностей субъектов РФ при распределении федеральной финансовой помощи.

Проведенные оценки и расчеты итоговых индексов бюджетных расходов позволяют сделать некоторые выводы, а также предложения относительно возможного совершенствования текущей методики оценки бюджетных потребностей регионов России.

1. При оценке бюджетных потребностей регионов представляется нежелательным использование показателей расчетного уровня заработной платы работников бюджетной сферы в субъектах РФ, федерального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг. Вариация этих параметров в значительной мере определяется дифференциацией объективных природно-климатических и социально-экономических характеристики регионов России.
2. Расчет весов факторов, входящих в итоговые индексы бюджетных расходов, повышает описательные свойства моделей, однако существенно не влияет на качество итоговых результатов. Индексы бюджетных расходов, рассчитанные без учета различий в факторных нагрузках, не уступают по своим объясняющим свойствам (измеренным долей объясненной вариации фактических бюджетных расходов) индикаторам, рассчитанным по методике Минфина России (использующей удельные веса включаемых в модель характеристик). С точки зрения качества модели, более важным элементом методики является отбор индикативных региональных характеристик, влияющих на бюджетные расходы.
3. Предложенная методика расчетов индексов бюджетных расходов регионов может быть адаптирована к прикладным задачам распределения финансовой помощи субъектам РФ. Возникающая на практике необходимость в изменении верхнего и нижнего пределов вариации значений индексов может быть решена путем введения корректирующих коэффициентов к формуле.
4. Для целей межбюджетного выравнивания на основе рассчитанных индексов возможно проведение районирования территории России по уровню бюджетных потребностей и стоимости предоставления различных бюджетных услуг. Для

увеличения прозрачности расчетов, регионам, входящим в тот или иной район, возможно присвоение одинакового значения индекса бюджетных расходов.

5. Разработанная методика оценки влияния географических факторов и условий на бюджетные расходы актуальна в условиях проведения реформы федеративных отношений и системы управления общественными финансами на различных уровнях публичной власти. Внесенные в 2003 году поправки в бюджетное и налоговое законодательство вводят ряд каналов передачи межбюджетных трансфертов в региональные и местные бюджеты, а также запрещают использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, муниципальных районов, городских округов и поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и/или показателей прогнозируемых доходов и расходов бюджетов. В связи с этим появляется необходимость использования формализованных методик оценки бюджетных потребностей территориальных бюджетов. Представленные в диссертации разработки могут лечь в основу обновленных методик бюджетного выравнивания.

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах (в хронологическом порядке)**

1. Вартапетов К. Комплексный региональный анализ факторов, влияющих на уровень бюджетных расходов в сфере образования (на примере бюджетной статьи «Начальное и общее среднее образование») // Сборник тезисов докладов VII Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов -2000». М., МГУ, Географический факультет. 2000. С. 52-53.
2. Вартапетов К.С. Оценка транспортного фактора для целей межрегионального бюджетного выравнивания // Вестник Московского университета. география. 2001. № 6. С. 38-44.
3. Чернявский А. Вартапетов К. Бюджетная обеспеченность городов России // Бюджет. 2003. № 8. С. 36-40.
4. Чернявский А. Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в период реформ // Вопросы экономики. 2003. № 10. С.94-107.
5. Bradshaw M. Vartapetov K. (2003) "A New Perspective on Regional Inequalities in Russia". *Eurasian Geography and Economics*, 44 (6). P.403-429.
6. Вартапетов К. Бюджетные последствия реформы федеративных отношений для городов Саратов и Краснодар и проблема нефинансируемых государственных мандатов // Сборник материалов Общероссийского совещание финансистов и экономистов 19 июня 2003 г. Волгоград, 2003. С.55-61.
7. Chernyavsky A. Vartapetov K. (2004) "Municipal Finance Reforms and Local Self-governance in Russia", *Post-Communist Economies*, 16 (3). P. 251-264.
8. Чернявский А. Вартапетов К. Бюджетная децентрализация в странах с переходной экономикой // Вопросы экономики. 2004. №11. С.110-122.
9. Чернявский А. Вартапетов К. Подготовка бюджетов поселений на 2006 год: проблемы и пути решения // Финансы. 2005. № 7. С.11-14.

## **Содержание диссертации**

### **Введение**

#### **Глава 1. Теоретические основы географического анализа общественных финансов**

- 1.1. Фискальная децентрализация и бюджетное выравнивание
- 1.2. Теоретические основы географии общественных финансов (фискальной географии)
- 1.3. Эволюция географии общественных финансов в мировой и отечественной науке

#### **Глава 2. География бюджетных расходов: бюджетные потребности населения и территорий**

- 2.1. Теория индивидуальных потребностей
- 2.2. Международный опыт определения бюджетных потребностей для целей бюджетного выравнивания

#### **Глава 3. Бюджетное выравнивание и оценка бюджетных потребностей регионов в России**

- 3.1. Межбюджетные трансферты в Российской Федерации
- 3.2. География распределения федеральной финансовой помощи в 1994-2004 годах
- 3.3. Оценка бюджетных потребностей регионов: российский опыт

#### **Глава 4. Оценка влияния географических факторов и условий на расходы субнациональных бюджетов России**

- 4.1. Методические подходы к оценке влияния географических факторов на уровень бюджетных потребностей территорий
- 4.2. Влияние географических факторов и условий на бюджетные расходы регионов России

#### **Глава 5. Определение межрегионального соотношения бюджетных потребностей субъектов Российской Федерации**

- 5.1. Расчеты итоговых индексов бюджетных расходов регионов
- 5.2. Оценка результатов расчетов
- 5.3. Практические рекомендации для совершенствования методики оценки бюджетных потребностей регионов России

### **Заключение**

### **Библиография**

### **Приложение**

№ 1 5 3 0 3

РНБ Русский фонд

2006-4

14002

Подписано в печать 23.08.2005  
Формат 60×88 1/16. Объем 1.5 п.л.  
Тираж 100 экз. Заказ №95  
Отпечатано в ООО «Соцветие красок»  
119992 г. Москва, Ленинские горы, д.1  
Главное здание МГУ, к.102