Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Бухарский Владислав Витальевич

Межбюджетные отношения в Российской Федерации: проблема соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для органов власти в субъектах РФ

РЕЗЮМЕ
диссертации на соискание учёной
степени кандидата наук
о государственном и муниципальном управлении

Научный руководитель:
кандидат географических наук
Лавров Алексей Михайлович

Москва – 2022

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования

В последние десятилетия реформирование межбюджетных отношений в части развития децентрализованной бюджетной системы является одним из наиболее острых вопросов в сфере управления государственными финансами многих стран мира[1]. Важность бюджетной децентрализации отмечается в ряде международных документов, включая Европейскую хартию местного самоуправления[2], Маастрихтский[3] и Лиссабонский[4] договора. Первое масштабное признание идей децентрализации межбюджетных отношений в контексте теории государственного управления было получено в 1980-ых гг. в рамках концепции «New Public Management» (NPM), а позже преимущества децентрализованной системы межбюджетных отношений были описаны во многих работах, где были выделены ее экономические и административно-политические эффекты[5].

Вместе с тем, если на ранних стадиях развития теорий, касающихся межбюджетных отношений, бюджетная децентрализация рассматривалась только с положительной стороны, то в последних научных концепциях отмечается, что она может приводить к определенным проблемам в системе межбюджетных отношений. Эти проблемы связаны с тем, что субнациональные власти не всегда могут иметь экономические стимулы для использования преимуществ бюджетной децентрализации. Под экономическими стимулами в данном случае понимается заинтересованность региональных и местных органов власти в проведении политики, направленной на развитие местной экономики и увеличение поступлений в собственные бюджеты в результате расширения налоговой базы. Иными словами, указанные проблемы связаны с возможным отсутствием заинтересованности проведения действенной экономической

---

[1] См. Bahl, R., & Bird, R. M. Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries / Edward Elgar Publishing. – 2018. – 512 pp.

[2] European Charter of Local Self-Government [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 (Дата обращения: 01.03.2021).

[3] Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN (Дата обращения: 01.03.2021).

[4] Subsidiarity: from Maastricht to Lisbon [Электронный ресурс].. – Режим доступа: https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/SubsidiarityfromMaastrichttoLisbon.aspx (Дата обращения: 01.03.2021).

[5] См. Alexeev, M., Habodaszova, L., 2012. Decentralization, corruption, and the shadow economy. Public Finance and Management. – 2012. – № 12. – P. 74–99; Amagoh, F., Amin A. A. An examination of the impacts of fiscal decentralization on economic growth //International Journal of Business Administration. – 2012. – Vol. 3. – No. 6; Bird R. M., Smart M. Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries //World Development. – 2002. – Vol. 30. – №. 6. – P. 899-912.

политики на местах. В работе У. Оутса[6], одного из самых известных специалистов в области межбюджетных отношений, отмечается, что задачей новой теории является определение институтов, которые позволили бы реализовать экономические преимущества бюджетного федерализма и децентрализации, избежав при этом негативных эффектов, возникающих в результате проблемы «мягких» бюджетных ограничений. «Мягкость» бюджетных ограничений может выражаться в различных элементах межбюджетных отношений, но чаще всего эта проблема рассматривается через особенности децентрализации доходов (в виде налоговых отчислений или межбюджетных трансфертов) в нижестоящий бюджетный уровень, в результате которой местные органы власти теряют экономические стимулы. В результате присутствия негативных эффектов «мягких» бюджетных ограничений, в исследованиях отмечается важность не самой по себе бюджетной децентрализации, а ее формы[7], указывается необходимость отсутствия субъективных факторов при распределении межбюджетных трансфертов[8]

Система межбюджетных отношений отдельной страны действительно не всегда может побуждать субнациональные власти предпринимать меры по улучшению качества региональной и муниципальной экономической политики, включая развитие малого и среднего предпринимательства (МСП) и наращивание собственных бюджетных доходов. В последнее время стали появляться исследования, показывающие признаки ухода от федерализма некоторых стран, в том числе, Российской Федерации[9]. Отмечается, что влияние межбюджетных отношений и бюджетной децентрализации может сводится к неэффективным решениям государственной политики в случае их ошибочного институционального дизайна[10], а экономические выгоды самой децентрализации напрямую зависят от качества ее реализации[11]. Несмотря на декларирование развития федерализма в Российской Федерации, отечественная система межбюджетных отношений имеет определенные проблемы, поэтому международные регламенты, научно-

[6] Oates, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism //International tax and public finance. – 2005. – Vol. 12. – №. 4. – P. 349-373.
[7] Rodden, J. The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world //American Journal of Political Science. – 2002. – P. 670-687
[8] Bird R. M., Smart M. Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries //World Development. – 2002. – Vol. 30. – №. 6. – P. 899-912.
[9] Zulkarnay, I. Why Russia Has Again Been Sliding from Federalism to Unitarianism // Public Administration Issues, Special Issue. – 2018. – P. 116–132.
[10] Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2019. – 832 с.
[11] Blöchliger, H., Akgun O. Fiscal decentralisation and economic growth, in Kim, J. and S. Dougherty (eds.), Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris.– 2018. – Режим доступа: https://doi.org/10.1787/9789264302488-4-en. (Дата обращения: 01.03.2020).

разработанные принципы и практика в области децентрализации и межбюджетных отношений могут быть весьма полезными для страны.

Между тем в Российской Федерации межбюджетные отношения имеют стратегически важное значение с точки зрения экономических стимулов для органов власти в субъектах РФ, что связано со значимостью перераспределительной функции государства и приоритетами государственной политики. В частности, в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.[12] и государственной программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»[13] отмечается, что для дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений ключевое внимание необходимо уделять разработке механизмов стимулирования экономического развития территорий.

Одной из последних теоритических идей, которая рассматривается в современных исследованиях как механизм преодоления проблемы «мягких» бюджетных ограничений, является концепция «жестких» бюджетных ограничений. Данная концепция аналогичным образом может быть формализована по различным элементам межбюджетных отношений, при этом являясь частью идей Б. Вейнгаста в контексте модели «федерализм, сохраняющий рынок»[14]. То есть совокупность вопросов экономических стимулов субнациональных властей в рамках межбюджетных отношений сводится к соотношению «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений, которые по тем или иным причинам формируются при бюджетной децентрализации. Настоящая работа посвящена исследованию таких причин, анализу того, какому характеру бюджетных ограничений в большей мере соответствует система межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также проверке на отечественной практике их влияния на экономические стимулы в субъектах РФ.

Степень разработанности темы исследования

«Мягкие» и «жесткие» бюджетные ограничения в межбюджетных отношениях с позиции стимулов для субнациональных органов власти рассматриваются в существующих исследованиях с различных сторон, при этом зачастую проводимый

---

[12] Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902040007 (Дата обращения: 01.12.2020).

[13] Постановлении Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/71405474/ (Дата обращения: 01.12.2020).

[14] Weingast, B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives //Journal of Urban Economics. – 2009. – Vol. 65. – №. 3. – P. 279-293.

эмпирический анализ завязан, с одной стороны, на отдельные параметры бюджетной децентрализации, включая особенности распределения собственных доходов, расходов, межбюджетных трансфертов, а с другой – на уровень экономического развития, фискальную дисциплину и качество оказываемых услуг. Следует отметить, что в исследованиях, как правило, параметры экономического развития и экономических стимулов являются тождественными, поскольку подразумевается, что развитие происходит под действием соответствующих стимулов.

Значительный пласт работ подтверждает наличие позитивных стимулов для субнациональных органов власти в условиях более децентрализованной системы межбюджетных отношений. Отдельными исследованиями на примере России подтверждается существование положительной связи между децентрализацией расходов и региональным экономическим ростом[15], а также наличие низкой эффективности местной бюджетной децентрализации при финансировании расходов преимущественно за счет межбюджетных трансфертов, а не собственных налоговых доходов[16]. Отмечается, что значительное количество полномочий на местном уровне в сочетании с гибкостью управления способствует росту инвестиционной активности на территории[17]. В зарубежных исследованиях также находятся результаты, которые: свидетельствуют о снижении дефицита субнациональных бюджетов в случае их высокой налоговой автономии[18], указывают на улучшение эффективности местных властей в случае наделения доходной автономией через налоговые источники доходов[19], приводят к лучшим бюджетным результатам, если наблюдается сокращение доли субнациональных расходов, финансируемых за счет трансфертов и займов[20].

Отдельные исследования находят влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей неоднозначным. Отмечается, что децентрализация расходов улучшает бюджетную дисциплину правительства, а децентрализация доходов имеет

---

[15] Alexeev, M. Fiscal Incentives in Federations: Russia and the US Compared // Comp Econ Stud. 2016. No. 58. P. 485–506.

[16] Тимушев Е. Н. Федеральные межбюджетные трансферты и уровень внутрирегиональной бюджетной децентрализации в России // Финансовый журнал. – 2019. – № 6. – С. 27–42.

[17] Дерюгин А. Н., Алексеев М. В., Мамедов А. А. и др. Влияние основных характеристик межбюджетных отношений на показатели экономического развития субъектов Российской Федерации. М.: РАНХиГС. – 2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://socionet.ru/~cyrcitec/rnp-pdf/wpaper/031717.pdf (Дата обращения: 01.03.2020).

[18] Foremny, D. Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy //European Journal of Political Economy. – 2014. – №. 34. – P. 86-110.

[19] Jia, J., Ding S., Liu Y. Decentralization, incentives, and local tax enforcement // Journal of Urban Economics. – 2020. – Vol. 115.

[20] Eyraud, L., Lusinyan L. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies // Journal of Monetary Economics. – 2013. – Vol. 60. – No. 5. – P. 571–587.

противоположный эффект[21]. Есть предположения о существовании перевернутой U-образной зависимости инвестиций от бюджетной децентрализации, и о превосходстве доходной децентрализации над расходной с точки зрения влияния на экономическое развитие[22]. Находятся результаты, которые показывают неоднозначную зависимость между бюджетной децентрализацией и способностью к мобилизации доходов, что объяснится спецификой устройства межбюджетных отношений[23]. В отдельных работах показано, что положительное влияние налоговой децентрализации на экономические стимулы властей может быть достигнуто только в сочетании с административной и политической автономией[24]. В целом также указывается, что результаты исследований по оценкам влияния межбюджетных отношений и бюджетной децентрализации существенно зависят от исходных данных и выбранных моделей, при этом единого подхода к измерению бюджетной децентрализации пока не предложено[25].

Ограниченное количество исследований рассматривают влияние бюджетной децентрализации на стимулы местных властей негативным образом. Обнаруживается отрицательная связь между децентрализацией расходов и экономическим ростом в случае превышения субнациональных расходов над доходами[26]. Отмечаются отрицательные эффекты бюджетной децентрализации в случае чрезмерной передачи расходов на нижестоящий уровень власти[27], что также находит отражение в российской практике: государственные расходы в регионах чрезмерно децентрализованы, что связано со снижением темпов регионального экономического роста[28].

«Мягкие» и «жесткие» бюджетных ограничения рассматриваются в ряде исследований в качестве важных характеристик межбюджетных отношений, которые формируют стимулы для местных органов власти.

Находится преимущественно положительное влияние для «жестких» и отрицательное – для «мягких» бюджетных ограничений. Выявлено, что зависимость

---

[21] Escolano, M.J., Eyraud L., Badia M.M., Sarnes M.J., Tuladhar M.A. Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries // International Monetary Fund. – 2012. – No. 45. – 32 pp.

[22] Тимушев Е.Н. Бюджетные полномочия муниципалитетов ресурсообеспеченных регионов России и внебюджетные инвестиции // Вопросы экономики. – 2020. – № 4. – С. 129–146.

[23] Li, Q. Fiscal decentralization and tax incentives in the developing world //Review of international political economy. – 2016. – Vol. 23. – №. 2. – P. 232-260.

[24] Filippetti, A., Sacchi A. Decentralization and economic growth reconsidered: The role of regional authority //Environment and Planning C: Government and Policy. – 2016. – Vol 34. – № 8. – P. 1793-1824.

[25] Baskaran, T., Feld L. P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: A meta-analysis. Economic Inquiry. – 2016. – Vol. 54. – No. 3. – P. 1445–1463.

[26] Gemmel N., Kneller R., Sanz I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization // Economic Inquiry. – 2013. – Vol. 51. – No. 4. – P. 1915–1931.

[27] Yang, Z. Tax reform, fiscal decentralization, and regional economic growth: New evidence from China // Economic Modelling. – 2016. – Vol. 59. – P. 520-528.

[28] Юшков А.О. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт // Вопросы экономики. – 2016. – № 2. – С. 94–110.

муниципальных бюджетов от трансфертов регионального правительства приводит к увеличению дефицита консолидированного регионального бюджета, поддерживая логику «мягких» бюджетных ограничений[29]. На примере практики Российской Федерации конца 1990-ых было продемонстрировано, как любые изменения в собственных доходах местного самоуправления почти полностью компенсируются изменениями в общих доходах, что ведет к чрезмерному регулированию государством частного бизнеса и смягчению бюджетных ограничений[30]. В исследованиях находятся подтверждения тому, что субнациональная финансовая устойчивость улучшается на фоне фиксированных и прозрачных правил распределения межбюджетных трансфертов, что является элементом «жестких» бюджетных ограничений[31].

Реже встречаются работы с обратными результатами для «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений. В работе Смитх, Х., Парк С. и Лиу Л. на основе системно-логического метода было обнаружено, что в некоторых ситуациях «мягкие» бюджетные ограничения могут быть лучше «жестких»[32]. Например, при «жестких» бюджетных ограничениях некоторые важные проекты могут не запуститься, что приведет к негативным социально-экономическим последствиям.

Следует отметить, что результаты исследований по отдельным странам не всегда могут отвечать реалиям Российской Федерации. Например, в исследовании Климанова В. В. и Михайловой А. А. отмечается, что бюджетная децентрализация, понимаемая как позитивный процесс в странах мира, имеет существенные ограничения для дальнейшего развития в Российской Федерации, что связано с высокой региональной дифференциацией и иными факторами[33].

Тем не менее межбюджетное регулирование в отечественной и зарубежной практике определенно сталкивается со схожими проблемами. Так, в работах Левиной В. В. на основе анализа более современной практики межбюджетного регулирования в Российской Федерации отмечается, что в условиях финансовой нестабильности актуализация проблем «мягких» бюджетных ограничений становится неизбежной[34], при

---

[29] Alexeev, M., Avxentyev N., Mamedov A., Sinelnikov-Murylev S.G. Fiscal decentralization, budget discipline, and local fi nance reform in Russia's regions // Public Finance Review. – 2019. –Vol. 47. – No. 4. – P. 679–717.

[30] Zhuravskaya E. V. Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style //Journal of public economics. – 2000. – Vol. 76. – №. 3. – P. 337-368.

[31] Smith, H.J., Park S., Liu L. Hardening Budget Constraints: A Cross-National Study of Fiscal Sustainability and Subnational Debt // International Journal of Public Administration. – 2019. – Vol. 42. – No. 12. – P. 1055–1067.

[32] Besfamille, M., Lockwood B. Bailouts in federations: is a hard budget constraint always best? // International Economic Review. – 2008. – Vol. 49. – No. 2. – P. 577–593.

[33] Климанов В. В., Михайлова А. А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях //Журнал Новой экономической ассоциации. – 2021. – №. 3. – С. 218-226.

[34] Левина В. В. Особенности управления сбалансированностью местных бюджетов в условиях финансовой нестабильности //Управленец. – 2015. – Т. 55. – №. 3. – С. 12-17.

этом при корректировках межбюджетного регулирования должны учитываться их негативные последствия[35]. На основе анализа трендов в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации в отдельных работах делается вывод о важности перехода к жесткому закреплению региональных и муниципальных полномочий на долгосрочный период и жестким бюджетным ограничениям финансового управления[36]. В исследовании Дерюгина А. Н. и Соколова И. А. применительно к недавно внедренному принципу «модельного бюджета» при распределений дотаций субъектам РФ сделан вывод о его негативных последствиях в будущем, которые по началу будут выражаться в снижении стимулов для региональных властей к развитию доходной базы территорий, а затем приведут к снижению темпов экономического роста в стране[37]. В работе Печенской-Полищук М. А. на основе анализа практики предоставления регионам ресурсов из федерального бюджета на безвозмездной основе сделан вывод о том, что в основу дальнейшего совершенствования текущей практики должен лечь подход стимулирования роста бюджетного потенциала, который приведет к экономическому развитию территорий[38]. В фундаментальной работе Лаврова А. М, подготовленной на основе совокупности его статьей в области межбюджетных отношений, делается ключевой вывод о необходимости перехода от «мягких» (возможности и заинтересованности «регулятора» изымать ресурсы «администраторов» с неформальным оказанием финансовой поддержки) к «жестким» (защите «администраторов» от таких действий «регулятора» с полной их ответственностью за свое финансовое состояние) бюджетным ограничениям[39].

Весомый вклад в научное развитие затрагиваемой проблематики применительно к Российской Федерации также внесли работы Зубаревич Н. В., Кузнецовой О. В., Курляндской Г.В., Назарова В. С.

По итогам анализа исследовательской литературы можно отметить, что в работах в основном рассматривается влияние межбюджетных отношений на экономические стимулы органов власти регионального уровня, при этом стимулы местных органов власти остаются слабоизученными. Определенный пробел остается в понимании

---

[35] Левина В. В. Местные бюджеты в условиях кризиса 2020 года //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2021. – №. 2. – С. 3-9.

[36] Климанов, В. В., Дерюгин, А. Н., Михайлова, А. А., Яговкина, В. А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития // М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 32 с.

[37] Дерюгин А. Н., Соколов И. А. Перспективы использования в России" модельного бюджета" при распределении выравнивающих дотаций //Вопросы экономики. – 2019. – №. 4. – С. 21-38.

[38] Печенская-Полищук М. А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе //Вопросы экономики. – 2021. – №. 11. – С. 108-126.

[39] Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2019. – 832 с.

экономических стимулов местных органов власти в случае децентрализации собственных налоговых источников. Исследования с элементами «мягких» и «жёстких» бюджетных ограничений зачастую проведены без четкой формализации данных концепций, при этом для формализации экономической политики или экономического развития используется такой агрегированный показатель, как валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения. Вместе с тем очевидно, что значительная часть ВРП создается вне зависимости от экономической политики регионального или местного уровня.

Цель и задачи исследования

Целью диссертационного исследования является оценка межбюджетных отношений в Российской Федерации с позиции «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для органов власти в субъектах РФ.

Исследовательские вопросы:

– Какие теоретические предпосылки «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений существуют в современных исследованиях?

– Каким образом российская система межбюджетных отношений соотносится с международным опытом с позиции «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для субнациональных властей?

– Выполняются ли теоретические и научно-практические концепции «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений для субнациональных властей в Российской Федерации?

Для достижения названной цели и ответов на исследовательские вопросы решаются следующие **задачи:**

1. Обобщение теоретических принципов системы межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации и федерализма с выделением ключевых механизмов и проблем, связанных с характером бюджетных ограничений, оказывающих влияние на экономические стимулы субнациональных властей;

2. Проведение сравнительного анализа структурных элементов межбюджетных отношений в Российской Федерации и странах ОЭСР с позиции «жесткости» бюджетных ограничений и наличия экономических стимулов для субнациональных властей;

3. Формализация «жесткости» межбюджетных отношений на примере межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам РФ и оценка последних с позиции стимулов для региональных органов власти;

4. Формализация «жесткости» внутрирегиональных межбюджетных отношений на примере норматив налоговых отчислений в местные бюджеты и оценка ее влияния на экономические стимулы местных органов власти;

5. Формирование рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в Российской Федерации с позиции экономических стимулов и снижения проблемы «мягких» бюджетных ограничений.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования является система межбюджетных отношений в Российской Федерации и ее составляющие элементы. В эмпирической части данной работы сделан акцент на исследование распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектам РФ и децентрализацию налоговых источников доходов внутри субъектов РФ.

Предметом исследования является влияние «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений межбюджетных отношений на экономические стимулы органов власти в субъектах РФ[40]. Указанное влияние рассматривается с позиции соотношения «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений, с которыми сталкиваются бюджеты субъектов РФ в случае распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджеты муниципальных образований в случае децентрализации налоговых источников в субъектах РФ.

Методология и методы исследования

Для решения первой задачи исследования проводится анализ научных публикаций с использованием баз Web of Science, Scopus и отечественных рецензируемых изданий. Выделяются основные группы теоретических концепций с их смысловым содержанием, а также формируются основные элементы межбюджетных отношений, важные для диссертации. Делается обзор актуальных эмпирических исследований влияния межбюджетных отношений на экономические стимулы субнациональных властей.

Для решения второй задачи исследования проводится сравнительный анализ статистических данных/практик стран ОЭСР и Российской Федерации по важным элементам межбюджетных отношений с точки зрения «мягких» и «жестких» бюджетных ограничений: особенностей децентрализации доходов и разграничения расходов,

[40] При взаимоотношениях между Федерацией и субъектами Федерации рассматриваются стимулы для региональных органов власти, а при взаимоотношениях субъектов Федерации и муниципальных образований – стимулы для местных органов власти.

организации системы межбюджетных трансфертов и субнациональной долговой политики.

Для решения третьей задачи рассматривается динамика межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и ее соотношение с динамикой налоговых и неналоговых доходов. Отдельное внимание отводится резкому увеличению финансовой поддержки субъектов РФ в кризисный период 2020 г., которое с помощью регрессионного анализа исследуется на предмет наличия признаков «мягких» бюджетных ограничений (субъективных факторов распределения межбюджетных трансфертов).

Для решения четвертой задачи в качестве критериев «жесткости» бюджетных ограничений используются оценки стабильности и размера нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, а в качестве индикатора экономических стимулов местных органов власти - развитие предпринимательства, содействие которому является их важным полномочием в экономической сфере. Оценка влияния производится с помощью гибридной модели на основе панельных данных в докризисный период (2010-2018 гг.).

Научная новизна

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- теоретически показана необходимость снижения использования «мягких» бюджетных ограничений и расширения режима «жестких» бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений для усиления стимулов субнациональных органов власти;
- показано, что для каждого из элементов системы межбюджетных отношений могут существовать факторы смягчения бюджетных ограничений (предложена соответствующая классификация);
- дана оценка элементов межбюджетных отношений Российской Федерации с позиции «жесткости» бюджетных ограничений и наличия экономических стимулов для субнациональных властей на основе сравнительного анализа отечественной и зарубежной практики;
- предложены и апробированы подходы к оценке «жесткости» бюджетных ограничений на примере распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ;
- впервые предложен и апробирован подход к формализации «жесткости» бюджетных ограничений на примере стабильности и размера нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, а

также осуществлена оценка их влияния на экономические стимулы местных органов власти.

Теоретическая и практическая значимость

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена получением новых знаний в контексте «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений применительно к межбюджетным отношениям. Систематизированы факторы формирования характера бюджетных ограничений, предложены новые варианты формализации «жестких» и «мягких» бюджетных ограничений.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что в ней предложены рекомендации по совершенствованию межбюджетных отношений Российской Федерации в части перехода к более «жестким» бюджетным ограничениям, которые могут быть реализованы в соответствующих статьях Бюджетного и Налогового кодексов РФ, а также в профильных нормативных правовых актах, касающихся методик распределения межбюджетных трансфертов.

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертационного исследования доложены, обсуждены и получили положительную оценку на следующих научно-практических конференциях:

1. The 2020 NISPAcee On-line Conference for PhD Students, 2020. Доклад: “Fiscal decentralization and local incentives: evidence from Russia”;
2. Четвертый Российский экономический конгресс (РЭК-2020), Москва, 2020. Доклад: «Государственное управление и децентрализация: возможности, ограничения и тенденции развития»;
3. XXVII Международная конференция студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов», Москва, 2020. Доклад: «Роль межбюджетных отношений в формировании экономической и бюджетной политики субфедеральных властей в Российской Федерации»;
4. 29th NISPAcee Annual Conference, Любляна, 2021. Доклад: “Fiscal Decentralization and Incentives of Local Authorities in the Russian Federation”;
5. Международная научно-практическая конференция РАНХиГС «Региональное развитие до и после пандемии», Москва, 2021. Доклад: «Бюджетная децентрализация и экономические стимулы субнациональных органов власти в Российской Федерации»;

6. XXIII Ясинская (Апрельская) международная научная конференция по проблемам развития экономики и обществ, Москва, 2022. Доклад: “The Impact of Covid-19 on Municipal Finance”.

Структура и объем диссертации

Структура и объем диссертации отражает общую логику исследования и состоят из введения, трех глав, заключения, списка литературы. Список литературы содержит 220 наименований источников, 60 из которых включают отечественные источники, 160 – иностранные источники. Работа содержит 15 табличных и 18 графических представлений, изложена на 169 страницах.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Определено, что режим «жестких» бюджетных ограничений в контексте межбюджетных отношений служит условием создания экономических стимулов на уровне субнациональных властей. Предложена классификация факторов, формирующих характер бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений.

Анализ теоретической литературы показал, что ключевой проблемой для экономических стимулов субнациональных властей в контексте межбюджетных отношений являются «мягкие» бюджетные ограничения. Проблема «мягких» бюджетных ограничений описана во многих исследованиях, где сделаны попытки систематизации предпосылок их появления[41], выявления факторов их развития[42], определения их неотъемлемых элементов[43]. Наиболее полное определение этой проблемы можно найти в работе Лаврова А. М., где под «мягкими» бюджетными ограничениями понимаются «возможность и заинтересованность «регуляторов» («принципалов»)[44], с одной стороны, изымать в свою пользу финансовые результаты деятельности, например дополнительные доходы или экономию расходов «подчиненных» им формально или реально

[41] Синельников-Мурылев С. Г., Кадочников, П. А., Трунин, П., Четвериков, С., Виньо, М. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М.: ИЭПП. 2006. – 300 с.

[42] Akdemir, T., Karakurt B. Revenue Decentralization and the Soft Budget Constraint Problem in Intergovernmental Fiscal Relations: The Case of Turkey //Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 2. Springer. Singapore. – 2020. – P. 121-147.

[43] Bordignon, M. Fiscal decentralization: how to harden the budget constraint //Fiscal Policy Surveillance in Europe. – 2006. – P. 109-136.

[44] «Регуляторы» («принципалы») – это федеральные органы власти в случае межбюджетных отношений «Федерация – субъекты Федерации» и органы власти субъектов Федерации в случае межбюджетных отношений «субъекты Федерации – муниципальные образования»

«администраторов» («агентов»)[45], а с другой стороны, оказывать им неформализованную и непрозрачную финансовую поддержку в случае их неэффективной деятельности»[46]. То есть «мягкие» бюджетные ограничения – это правила межбюджетных отношений, при которых региональные или муниципальные органы власти (в зависимости от уровня межбюджетных отношений) теряют заинтересованность (имеют низкие стимулы) в проведении политики, направленной на развитие местной экономики и увеличение собственных налоговых доходов.

Решением проблем «мягких» бюджетных ограничений и низких экономических стимулов выступают «жесткие» бюджетные ограничения – правила межбюджетных отношений, при которых у «регуляторов» («принципалов») вышеуказанные возможности и заинтересованность отсутствует. Сторонники концепции «федерализм, сохраняющий рынок» уделяют ключевое внимание «жестким» бюджетным ограничениям, которые предполагают фиксирование в национальном законодательстве обязательных для исполнения финансовых норм и правил[47]. Это также подразумевает, что «федеральный центр не должен создавать у регионов иллюзий, что в случае их непродуманной финансовой политики им гарантирована помощь за счет федерального бюджета. На федеральном уровне устанавливаются ограничения для субнациональных заимствований и/или разрабатывается процедура банкротства региональных властей»[48]. Указывается, что концепция «жестких» бюджетных ограничений также может быть рассмотрена в качестве универсального для всех уровней критерия «оптимальности» (де)централизации управления общественными финансами, согласно которой действующие механизмы будут ограничивать возможность и заинтересованность субнациональных органов власти в подрыве финансовой дисциплины[49].

Анализ набора существующих исследований применительно к «жесткости» и «мягкости» бюджетных ограничений позволяет сделать вывод о том, что предпосылки их формирования могут быть распространены на все элементы межбюджетных отношений: налоговые доходы, межбюджетные трансферты, долговую политики и расходные

---

[45] «Администраторы» («агенты») – это органы власти субъектов Федерации в случае межбюджетных отношений «Федерация – субъекты Федерации» и местные органы власти в случае межбюджетных отношений «субъекты Федерации – муниципальные образования».

[46] Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2019. – 832 с.

[47] Weingast, B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives //Journal of Urban Economics. – 2009. – Vol. 65. – №. 3. – P. 279-293.

[48] Назаров В. Эволюция моделей федерализма – российский и зарубежный опыт // Экономическая политика. – 2007. – № 1. – С. 121-134

[49] Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2019. – 832 с.

обязательства. Например, заинтересованность в экономическом развитии (наращивании собственных доходов) на субнациональном уровне может снижаться в следующих случаях:

- если регулирование налоговых баз и процентных ставок по ним очень ограничено, то это не позволяет регулировать доходную часть для сопоставления с ростом расходных обязательств, в результате чего требуется дополнительная финансовая помощь[50];
- если основная часть расходов финансируется за счет межбюджетных трансфертов, то местные власти будут иметь интерес действовать оппортунистически, перекладывая свои обязательства по расходам на вышестоящие уровни через перерасход бюджетных средств и осуществление запросов для дополнительного финансирования[51];
- если распределение расходных обязательств между уровнями власти не носит четкий характер, то это может приводить к дублированию и перерасходу средств в ущерб своей бюджетной дисциплине, которая затем восстанавливается за счет межбюджетных поступлений из вышестоящего бюджетного уровня[52];
- если имеется неограниченный доступ к заимствованиям, включая доступ к кредитам из вышестоящего бюджета, то это может привести с неуклонному росту долгов местных властей, в результате которого процентные платежи могут замещать финансирование некоторых местных услуг или проектов. Данное замещение может вызывать, например, задержки в предоставлении услуг и следующие за этим беспорядки среди населения. В результате подобных рисков субнациональные органы ждут финансовой помощи, что способствует смягчению бюджетных ограничений[53].

Классификация факторов, определяющих характер бюджетных ограничений в межбюджетных отношениях, возникающих в процессе бюджетной децентрализации, предложена в Таблице 1.

---

[50] Akdemir, T., Karakurt B. Revenue Decentralization and the Soft Budget Constraint Problem in Intergovernmental Fiscal Relations: The Case of Turkey // Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 2. Springer. Singapore. – 2020. – P. 121–147.

[51] Ben-Bassat A., Dahan M., Klor E. F. Is centralization a solution to the soft budget constraint problem? // European Journal of Political Economy. – 2016. – No. 45. – P. 57–75.

[52] O'Connell S., Wetzel D. Systemic Soft Budget Constraints in Ukraine / in Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints // The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England – 2003. – P.353-393.

[53] Weingast, B. R. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. – 2009. – Vol. 65. – No. 3. – P. 279–293.

Таблица 1 – Факторы, формирующие характер бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений

Элементы межбюджетных отношений	**Факторы возникновения «мягких» бюджетных ограничений и негативных стимулов**	**Факторы возникновения «жестких» бюджетных ограничений и позитивных стимулов**
Децентрализация за счет налоговых доходов	Низкая доля поступлений в субнациональные бюджеты; Низкая степень автономии в установлении налоговой ставки и определении налоговой базы; Децентрализация доходов по дифференцированным нормативам на нестабильной основе; Децентрализация неподходящих типов налоговых доходов.	Высокая доля поступлений в субнациональные бюджеты; Высокая степень автономии в установлении налоговой ставки и определении налоговой базы; Децентрализация доходов по единым нормативам на стабильной основе; Децентрализация подходящих типов налоговых доходов.
Децентрализация за счет межбюджетных трансфертов	Высокая доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов; Отсутствие стабильного формализованного механизма распределения; Преобладание в структуре МБТ трансфертов целевого характера; Дестимулирующая динамика МБТ относительно динамики налоговых и неналоговых доходов; Наличие дискреционных решений в кризисных условиях.	Низкая доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов; Наличие формализованного и обоснованного механизма распределения; Преобладание в структуре МБТ трансфертов нецелевого характера; Стимулирующая динамика МБТ относительно динамики налоговых и неналоговых доходов; Отсутствие дискреционных решений в кризисных условиях.
Долговая политика	Отсутствие рыночных механизмов заимствований и ограничений; Неформализованные механизмы распределения кредитов из вышестоящего бюджетного уровня; Отсутствие механизмов банкротства; Формальные ограничения на долг и дефицит бюджета со стороны вышестоящего уровня власти или полное их отсутствие;	Наличие рыночных механизмов заимствований и ограничений; Формализованные механизмы распределения кредитов из вышестоящего бюджетного уровня; Наличие механизмов банкротства; Строгие ограничения на долг и дефицит со стороны вышестоящего уровня власти.
Разграничение расходных обязательств	Избыточное регулирование реализации полномочий; Наличие нефинансируемых мандатов; Отсутствие четкого разграничения обязательств.	Умеренное регулирование реализации полномочий; Отсутствие нефинансируемых мандатов; Четкое разграничение обязательств.

Источник: составлено автором

Как правило, в работах рассматривается исключительно положительные исходы для «жестких» бюджетных ограничений и отрицательные – для «мягких». «Жесткие» бюджетные ограничения позволяют максимально извлечь позитивные эффекты межбюджетных отношений, возникающих в процессе бюджетной децентрализации (Рисунок 1), но нельзя утверждать, что исключительная «жесткость» бюджетных

ограничений является решением всех проблем. В условиях кризисных ситуаций смягчение бюджетных ограничений практически неизбежно, что связано с появлением ранее неизвестных и непрогнозируемых проблем, которые с точки зрения вышестоящего уровня власти целесообразнее решать «вручную». Однако это «ручное» управление должно быть минимальным в кризисные периоды и практически исключено в стабильных условиях, поскольку негативные последствия «мягких» бюджетных ограничений имеют и долгосрочный характер.

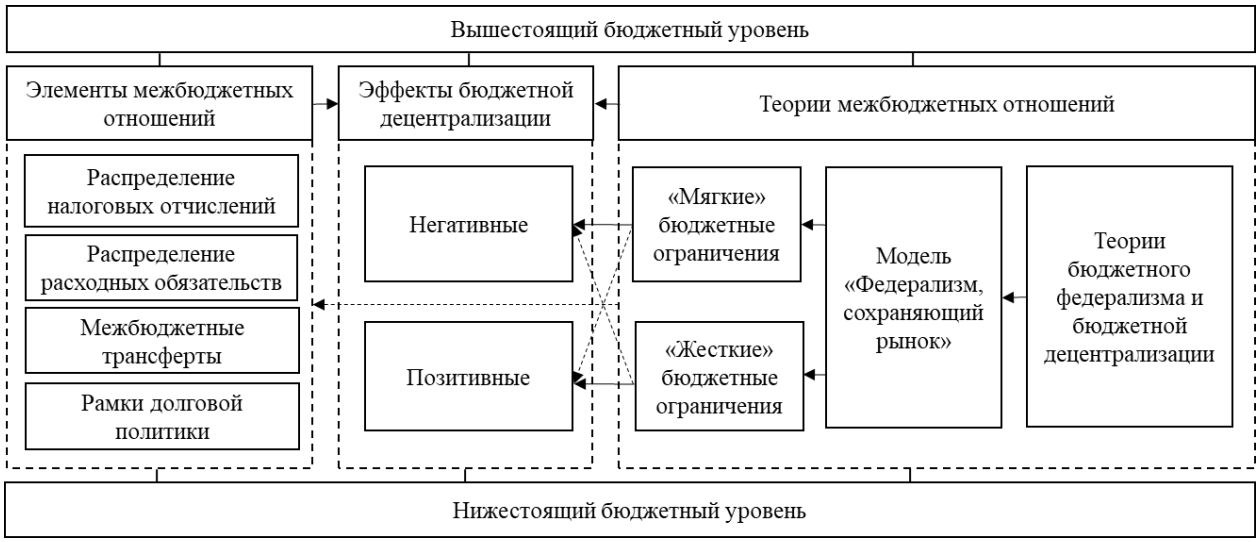

Рисунок 1 – Эффекты межбюджетных отношений с позиции теорий.

Источник: составлено автором

2. Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта по элементам системы межбюджетных отношений позволил выявить ряд факторов возникновения «мягких» бюджетных ограничений в Российской Федерации.

2.1. Для Российской Федерации характерна пониженная бюджетная автономия субнационального уровня (особенно местных бюджетов), есть признаки отсутствия стабильности налоговой децентрализации на внутрирегиональном уровне.

Доля субнационального бюджетного уровня в налоговых доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2018 г. составляла 44,1%, что выше среднего уровня стран ОЭСР. В то же время, по оценкам отдельных исследований, доля налоговых доходов, ставка и база которых полностью или частично регулировалась на субнациональном уровне, в стране составляет порядка 50,8%[54], что гораздо ниже среднего индикатора автономии на региональном (79,7%) и местном (74,9%) уровнях управления в странах ОЭСР. Это позволяет сделать вывод о том, что по сути налоговая децентрализация в Российской Федерации является видом федеральных трансфертов без

[54] Лавров А.М., Домбровский Е.А. Децентрализация бюджетных доходов: международные сравнения и российские перспективы // Финансы. – 2016. – № 5. – С. 16–27.

реальной автономии управления. Данная логика вывода также используется в исследовании Х. Блёхлигера и Дж. Кима[55], где указывается, что без субнациональной автономии в определении налоговой базы, ставок или каких-либо налоговых льготы, налоговые поступления функционально эквивалентны межправительственным трансфертам от правительства более высокого уровня.

Вместе с тем, такая высокая «формальная» налоговая децентрализация характерна в Российской Федерации скорее для регионального бюджетного уровня. Местные бюджеты в Российской Федерации составляют лишь 5,8% в налоговых доходах государства, что несколько уступает как среднему уровню стран ОЭСР с федеративным устройством (7,7%), так и уровню стран ОЭСР с унитарным устройством (10,9%). Пониженная автономия местных властей ограничивает их бюджетные возможности и экономические стимулы.

Более того, имеется тенденция снижения автономии субнациональных бюджетов, которая в большей мере была характерна для местных бюджетов, доля которых в докризисный 2019 г. оказалась более чем в два раза ниже кризисного уровня 2009 г. и на 30% ниже уровня 2007 г.

Для Российской Федерации характерны существенные изъятия бюджетных ресурсов с территорий, особенно в случае местных бюджетов: доля доходов, поступающая в региональный и федеральный бюджеты, варьируется от 99% (ХМАО, ЯНАО и НАО) до 70% на слаборазвитых территориях (например, Республика Тыва или Алтай). Подобное изъятие негативным образом может сказаться на экономических стимулах местных органов власти, особенно для развитых и высокоурбанизированных территорий, где происходит основная экономическая активность. При этом при нестабильной и незначительной автономии муниципальных районов доля собственных доходов в бюджетах городских округов за период 2010-2018 гг. только снизилась, а количество субъектов РФ, для которых этот показатель превышал 50%, сократилось с 55 до 11. Одновременно отметим, что в Российской Федерации существует категория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), для которых доходная децентрализация приравнена к уровню субъектов РФ, но при этом есть еще 13 городов-миллионеров, для которых бюджетные возможности приравнены к обычным городским округам.

[55] Blöchliger H., Kim J. Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris. 2016. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://doi.org/10.1787/9789264254053-en (Дата обращения: 07.09.2020).

2.2. В Российской Федерации присутствуют признаки перегруженности расходными полномочиями субнациональных бюджетов, а также их высокой зарегулированности вышестоящим бюджетным уровнем.

Согласно данным сопоставительных оценок в исследованиях ОЭСР, по индексу расходных возможностей (spending power index – SPI) субнациональных бюджетов по отдельным видам обязательств Российская Федерация имеет неплохие результаты: среди группы исследуемых стран ОЭСР показатель SPI выше только в семи странах. Зарубежные индикаторы также свидетельствуют о том, что доля совместных обязанностей между правительствами разных уровней, также влияющая на эффективность межбюджетных отношений, в Российской Федерации относительно невысокая. С другой стороны, существуют отечественные оценки расходной автономии субнациональных органов власти в Российской Федерации, которые свидетельствуют о высокой зарегулированности полномочий со стороны вышестоящего уровня власти: 77% собственных полномочий субъектов РФ, закрепленных ранее Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[56], дополнительно регулировались 280 нормативными правовыми актами Российской Федерации[57]. Отмечается, что для полномочий местного самоуправления по-прежнему характерны размытость формулировок и перегруженность государственными функциями, явными и скрытыми федеральными и региональными «необеспеченными» мандатами[58]. Более того, такая перегруженность слабо соотносится с источниками финансирования: при относительно стабильной доле субнациональных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации количество полномочий субъектов РФ выросло с 41 в 2004 г. до 83 в 2021 г. (или более 100, если учитывать подпункты полномочий), а количество полномочий городских округов выросло с 27 в 2003 г. до 43 в 2021 г. [59]

2.3. Для Российской Федерации характерна умеренная зависимость доходов бюджетов от межбюджетных трансфертов в случае субъектов РФ и высокая в случае

---

[56] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/12117177/ (Дата обращения: 19.11.2020).

[57] Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201902040007 (Дата обращения: 01.12.2020).

[58] Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики. – 2019. – 832 с.

[59] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://base.garant.ru/12117177/ (Дата обращения: 19.11.2020).

муниципальных образований. Наблюдается ухудшение качества структуры межбюджетных трансфертов, а также отсутствие стабильности в методиках их распределения.

В Российской Федерации доля межбюджетных трансфертов в региональных бюджетах в 2019 г. составила 20,5%, что ниже среднего уровня по странам ОЭСР и примерно сопоставимо со значениями Канады или Швейцарии. Данный факт является частичным опровержением распространенного взгляда о том, что российские регионы в целом чрезмерно зависимы от федеральных трансфертов, однако почти для каждого пятого субъекта РФ доля межбюджетных трансфертов в бюджетных доходах превышает 50%, для каждого третьего – более 30%, и для 60 из 85 субъектов РФ указанная доля превышала 20% в докризисный период (до 2020 г.). В том числе это связано с более высокой дифференциацией российских регионов. В случае муниципальных образований наблюдается более высокая бюджетная зависимость от межбюджетных трансфертов, доля которых составляет более чем 65% доходов бюджетов (выше только в четырех странах ОЭСР).

В последний период в Российской Федерации наблюдаются тенденции к ухудшению качества структуры межбюджетных трансфертов: доля нецелевых формализованных межбюджетных трансфертов, которые соотносятся с более высокими экономическими стимулами (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности), в период 2001-2019 гг. снизилась почти в два раза, при этом совокупная доля целевых трансфертов к 2019 г. достигла уровня более 62%, что может негативно отражаться на субнациональной бюджетной автономии.

Если в методиках распределения межбюджетных трансфертов в странах ОЭСР присутствует принцип стабильности распределения финансовой помощи, позволяющий региональным и муниципальным образованиям самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу (допустимая частота внесения изменений в методики в Австралии и Австрии составляет 5 лет, в Германии, Италии и ряде других стран, – реже, чем раз в 5 лет), то в случае Российской Федерации наблюдается достаточно частое внесений изменений в правила распределения трансфертов. Так, например, при расчете дотаций на выравнивание в 2008 г. был осуществлен переход от определения налогового потенциала на основе ВРП к его расчету по данным налоговой статистики, позже из методики был исключен принцип «сохранения ранга» (субъект РФ, имевший более высокую бюджетную обеспеченность до распределения дотаций, должен иметь более высокую обеспеченность и после распределения дотаций, что создает стимулы для увеличения собственных доходов), а

одним из последних изменений стал расчет части дотации на основе «модельного» бюджета, то есть на основе нормативов затрат по каждому виду расходных полномочий.

2.4. При сравнительно невысоких показателях долговой нагрузки в среднем по субъектам РФ, в структуре долга высокую значимость имеют нерыночные заимствования (бюджетные кредиты), существуют признаки накопления долгов по субъективным факторам.

Показатель отношения субнационального долга (регионального и муниципального долга) к валовому региональному продукту для Российской Федерации в 2018 г. составлял 2,6%, что ниже уровня большинства стран ОЭСР, где в среднем этот показатель находился на уровне 12,8%. Вместе с тем соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов субъектов РФ в 2018 г. составляло в среднем более 25%, при этом у половины субъектов РФ долговая нагрузка превышала 50%.

Между тем в структуре кредитов субнациональных властей в странах ОЭСР преобладают коммерческие заимствования, тогда как в Российской Федерации основным кредитором является вышестоящий бюджет, причем его значение в последний период времени только увеличивается. Преобладание кредитора в виде вышестоящего бюджетного уровня свидетельствуют о более комфортных условиях заимствований (льготная кредитная ставка, более длинный горизонт погашения), однако само распределение бюджетных кредитов без формализованных процедур является фактором для смягчения бюджетных ограничений, что создает заинтересованность в лоббировании получения таких кредитов, а не в развитии собственных доходов.

Существуют эмпирические подтверждения тому, что относительный рост (снижение) долговой нагрузки субъектов РФ в промежутки 2010 – 2012 гг. и 2012 – 2016 гг. не сопровождался относительным ростом (снижением) бюджетной обеспеченности субъектов РФ[60]. Это служит поводом к предположению об увеличении влияния на долговую политику субъектов РФ именно политически обусловленных (субъективных) факторов. Подобное замечание может указывать о наличии в Российской Федерации недостаточно эффективной системы институтов, направленных на контроль субнационального долга.

[60] Бухарский В.В., Ветрова Е.Ю., Лавров А.М. Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг. // Научно исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – № 6. – С. 9–25.

3. Оценки системы распределения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ свидетельствуют о ее низкой «жесткости» и соответствующем преобладании негативных стимулов. В условиях резкого роста объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в кризисный период 2020 г. наблюдались признаки «мягких» бюджетных ограничений.

В общем случае совокупный эффект «жесткости» механизмов распределения межбюджетных трансфертов (без учета влияния динамики численности населения) должен проявляться в том, что рост собственных (налоговых и неналоговых) доходов не должен приводить к относительному сокращению межбюджетных трансфертов/дотаций, а падение доходов - к росту межбюджетных трансфертов/дотаций. При этом, поскольку собственные доходы и межбюджетные трансферты/дотации на выравнивание изменяются разными темпами, на длинных временных горизонтах целесообразно сравнивать изменение не абсолютных величин, а долей субъектов РФ в собственных доходах и в межбюджетных трансфертах в суммарном объеме собственных доходов и трансфертов/дотаций по всем субъектам РФ. Формализация низких и высоких стимулов в данном случае представлена в Таблице 2. Распределение субъектов РФ по категории стимулов, в том числе с разделением по дотационности и зависимости от межбюджетных трансфертов (МБТ), представлено в Таблице 3.

Таблица 2 – Формализация стимулов при оценке соотношения динамики собственных доходов бюджетов субъектов РФ и дотаций на выравнивание/ МБТ.

Низкие стимулы	Высокие стимулы
Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и снижение доли в общем объеме дотаций/МБТ (менее 0,9)	Рост доли в собственных доходах и в общем объеме дотаций/МБТ (выше 1,1)
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и снижение доли в общем объеме дотаций/МБТ (менее 0,9)	Рост доли в собственных доходах (выше 1,1) и стабильная (от 0,9 до 1,1) доля в общем объеме дотаций/МБТ
Стабильная доля в собственных доходах (от 0,9 до 1,1) и рост доли в общем объеме дотаций/МБТ (более 1,1)	Снижение доли в собственных доходах и в общем объеме дотаций/МБТ (менее 0,9)
Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и рост доли в общем объеме дотаций/МБТ (более 1,1)	Снижение доли в собственных доходах (менее 0,9) и стабильная доля в общем объеме дотаций/МБТ (от 0,9 до 1,1)

Источник: составлено автором

Таблица 3 – Доля субъектов РФ в общем количестве субъектов РФ соответствующей группы, %

Группа субъектов РФ	Период	Дотации на выравнивание		Все МБТ	
		Высокие стимулы	Низкие стимулы	Высокие стимулы	Низкие стимулы
Всего	2000-2005 гг.	40,3	48,6	32,5	57,8
	2005-2010 гг.	41,7	55,6	27,7	68,7
	2010-2015 гг.	27,0	62,2	31,3	50,6
	2015-2019 гг.	17,1	64,3	20,5	54,2

Группа субъектов РФ	Период	Дотации на выравнивание		Все МБТ	
		Высокие стимулы	Низкие стимулы	Высокие стимулы	Низкие стимулы
	Среднее	**31,5**	**57,7**	**28,0**	**57,8**
Субъекты РФ с долей МБТ (дотаций) в доходах менее 15 (5) %	2000-2005 гг.	57,1	35,6	25,0	66,7
	2005-2010 гг.	14,3	85,7	20,0	66,7
	2010-2015 гг.	14,8	74,0	30,8	69,2
	2015-2019 гг.	17,6	70,6	16,7	72,2
	Среднее	**26,0**	**66,5**	**23,1**	**68,7**
Субъекты РФ с долей МБТ (дотаций) в доходах от 15 (5) до 30 (25) %	2000-2005 гг.	29,7	59,5	32,3	58,1
	2005-2010 гг.	51,4	45,7	32,4	67,6
	2010-2015 гг.	33,3	58,3	25,0	55,6
	2015-2019 гг.	7,9	68,4	17,6	50,0
	Среднее	**30,6**	**58,0**	**26,8**	**57,8**
Субъекты РФ с долей МБТ (дотаций) в доходах свыше 30 (25) %	2000-2005 гг.	47,6	38,1	39,3	50,0
	2005-2010 гг.	56,3	37,5	26,5	70,6
	2010-2015 гг.	36,4	45,5	39,4	39,4
	2015-2019 гг.	40,0	46,7	25,8	48,4
	Среднее	**45,1**	**42,0**	**32,8**	**52,1**

Источник: составлено автором

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

В группе низкодотационных субъектов РФ в 2000–2005 гг. преобладали субъекты с высокими стимулами для роста собственных доходов, однако с 2005–2015 гг. доминировали субъекты с низкими стимулами. В группе среднедотационных субъектов РФ в начале и конце рассмотренного периода также преобладали тенденции, характерные для низких стимулов, в 2005–2010 гг. несколько усилились высокие стимулы, однако затем они постепенно ослабли. Высокодотационные субъекты РФ на протяжении всего периода имели примерно равные соотношения тенденций, характерных для высоких и низких стимулов, при в среднем более значительной по сравнению с другими группами доле субъектов РФ с высокими стимулами. Действие стимулирующих механизмов на протяжении всего периода было более выражено для высокодотационных регионов.

В случае анализа межбюджетных трансфертов в целом также выявлено явное преобладание динамики собственных доходов и МБТ, характерной для низких стимулов к наращиванию собственных доходов. При этом в 2000–2010 гг. «антистимулирующее» влияние общего объема МБТ было выражено в большей, а в 2010–2015 гг. и 2015–2019 гг. – в меньшей степени по сравнению с дотациями. Это может свидетельствовать о

снижении стимулирующего влияния дотаций, либо о некотором повышении качества методик распределения трансфертов целевого характера, либо о сочетании этих двух тенденций. В наибольшей степени низкие стимулы для наращивания собственных доходов выражены для субъектов РФ с незначительной долей МБТ в доходах. Для субъектов РФ с высокой зависимостью от МБТ, напротив, соотношение динамики собственных доходов и МБТ свидетельствует о более выраженном стимулирующем эффекте.

Таким образом, на основе вышеприведенного анализа можно сделать вывод о высокой степени «мягкости» распределения межбюджетных трансфертов субъектам РФ в докризисный период (до 2020 г.), о которой можно судить, в том числе по преобладанию низких стимулов над высокими.

В кризисном 2020 г. наблюдался резкий рост финансовой помощи бюджетам субъектов РФ, в результате которого объем межбюджетных трансфертов вырос в 1,5 раза к уровню 2019 г., при этом наибольший прирост наблюдался по слабоформализованным видам межбюджетных трансфертов – дотациям на сбалансированность (объем вырос в 6 раз к уровню 2019 г.) и иным межбюджетным трансфертам (+48,5%). Указанная ситуация позволяет рассмотреть гипотезы из теоритической литературы о смягчении бюджетных ограничений в кризисные периоды на примере российской практики (Таблица 4). Основным признаком «мягких» бюджетных ограничений в данном случае является распределение межбюджетных трансфертов на основе дискреционных решений, то есть оказании преференций отдельной группе регионов.

Таблица 4 – Ситуации «мягких» бюджетных ограничений и гипотезы исследования

Ситуации «мягких» бюджетных ограничений	Описание	Гипотеза исследования
«too-weak-to fail»	Регионы с низким потенциалом доходных возможностей получают поддержку на стабильной основе, поэтому вероятность получения дополнительной финансовой помощи достаточно высока[61].	Низкий доходный потенциал субъекта РФ[62] способствовал получению больших объемов межбюджетных трансфертов (дотаций на сбалансированность и/или иных межбюджетных трансфертов).
«too-big-to-fail»	С ростом размера региона вероятность его спасения в кризисной ситуации увеличивается, так как негативные внешние эффекты от субнационального дефолта затронут слишком много людей[63].	Размер субъекта РФ[64] положительно повлиял на объем распределенных ему из федерального бюджета межбюджетных трансфертов (дотаций на сбалансированность и/или иных межбюджетных трансфертов).

[61] Ahrend, R., Curto-Grau, M., Vammalle, C. Passing the Buck? Central and Sub-national Governments in Times of Fiscal Stress. OECD Regional Development Working Papers, 2013/05, OECD Publishing. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/5k49df1kr95l-en (Дата обращения: 01.03.2020)

[62] Измеряется как расчетная бюджетная обеспеченность субъектов РФ в 2019 г.

[63] Wildasin, D. E. Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Policy research working paper No. 1843. Washington, DC: World Bank.

Ситуации «мягких» бюджетных ограничений	Описание	Гипотеза исследования
«too-sensitive-to-fail»	С ростом доли финансирования таких политически и социально важных отраслей, как здравоохранение и образование, вероятность спасения региона увеличивается[65].	Более высокая доля расходов социального характера в расходах бюджетов субъектов РФ[66] положительно повлияла на объем распределяемых из федерального бюджета межбюджетных трансфертов (дотаций на сбалансированность и/или иных межбюджетных трансфертов).
«political clout of sub-central governments»	Регионы с повышенным политическим влиянием или воздействием на национальный уровень могут лоббировать увеличение финансовой помощи[67].	Более высокая политическая значимость отдельных региональных властей[68] способствовала опережающему росту межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (дотаций на сбалансированность и/или иных межбюджетных трансфертов).

Источник: составлено автором

В ходе эконометрического анализа использовался регрессионный анализ, результаты которого представлены в Таблице 5.

Таблица 5 – Оценка смягчения бюджетных ограничений при распределении субъектам РФ межбюджетных трансфертов в 2020 г.[69]

	Transfers_balance	Transfers_other	Transfers_all
const	3666,3***	4968,9***	17986***
	(505,99)	(1714,3)	(2467,3)
Tax_non_tax	-0,19534**	-0,31067**	-0,48298***
	(0,056880)	(0,14425)	(0,16650)
Budget_prov	-3046,2***	-5529,4**	-12973***
	(592,11)	(2637,6)	(3107,5)
Population	0,00037***		
	(0,00011)		
Sharesoc			
RaitingPol		6578,4	11581**
		(4719,9)	(4552,8)
n	85	85	85
R^2	0,28397	0,16948	0,31168
Испр. R^2	0,25745	0,13833	0,28586

Примечание:

1. Transfers_balance – изменение объема дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов на душу населения с учетом ИБР в 2020 г. к 2019 г. (руб.); Transfers_other – изменение иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на душу

[64] Измеряется как среднегодовая численность населения в 2019 г. (человек).

[65] Bordignon, M., Turati G. Bailing out expectations and public health expenditure //Journal of Health Economics. – 2009. – Vol. 28. – №. 2. – P. 305-321.

[66] Измеряется как доля расходов на здравоохранение, образование и социальную политику в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г.

[67] Rodden, J. Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement //Comparative politics. – 2004. – P. 481-500.

[68] Для измерения использовали экспертные оценки Фонда «Петербургская политика» по балансированию действующих глав регионов между получением преференций и уклонением от репрессий в отношениях с федеральным Центром.

[69] Тестируемые переменные, не включенные в приведенные спецификации, являлись незначимыми в других спецификациях и при их включении ухудшались параметры качества моделей, в результате чего они были исключены.

населения с учетом ИБР в 2020 г. к 2019 г. (руб.) Transfers_all – изменение объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов (ИБР) в 2020 г. к 2019 г. (руб.). Tax_non_tax – контрольная переменная, изменение объема налоговых и неналоговых доходов субъекта РФ на душу населения с учетом ИБР в 2020 г. к 2019 г. (руб.). Budget_prov – расчетная бюджетная обеспеченность субъектов РФ в 2019 г. в соответствии с данными Минфина России; Population – размер субъекта РФ, среднегодовая численность населения в 2019 г. (человек); ShareSoc – доля расходов на здравоохранение, образование и социальную политику в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г.; RatingPol – нормированное значение рейтинга субъекта РФ по политическому значению

2. В скобках указаны робастные стандартные ошибки.
3. Уровни значимости коэффициентов: * — $p < 0,1$, ** — $p < 0,05$, *** — $p < 0,01$.

Источник: расчеты автора

Результаты анализа свидетельствуют о следующем.

В случае дотаций на сбалансированность (Transfers_balance) контрольная переменная динамики налоговых и неналоговых доходов (Tax_non_tax) оказалась значимой с отрицательным знаком, что свидетельствует о том, что при распределении трансферта действительно учитывался спад собственных доходов.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности (Budget_prov) также оказался устойчиво значимым фактором с отрицательным знаком. Это свидетельствует о том, что поддержка оказывалась в большей мере высокодотационным регионам. В целом, у высокодотационных регионов небольшой запас прочности для прохождения кризисных ситуаций, однако в данный кризис наиболее дотационные регионы практически не показали негативной динамики собственных доходов, что не позволяет в полном объеме обосновать указанную поддержку со стороны федерации.

Размер региона (Population) в виде численности населения оказался значимым фактором с положительным знаком, что говорит о поддержке крупных регионов. Это может быть объяснено тем, что кризис 2020 г. в большей мере затронул крупнейшие города, где пострадало ряд отраслей экономики, включая относительно развитую сферу услуг.

Значимость социальных расходов (Sharesoc) и политических факторов (RaitingPol) при распределении дотаций на сбалансированность не подтвердилась.

В случае иных межбюджетных трансфертов (Transfers_other) оказался значимым только уровень расчетной бюджетной обеспеченности (с отрицательным знаком), при этом динамика собственных доходов также имела значение. Тем не менее в целом невысокий R^2, характерный для спецификаций с иными межбюджетными трансфертами, свидетельствует о возможном наличии множества других факторов распределения данного вида трансферта. Это в целом соответствует представлению об иных межбюджетных трансфертах, которые агрегируют множество трансфертов, которые имеют достаточно различные специфические цели.

Результаты анализа динамики совокупного объема межбюджетных трансфертов (Transfers_all) также подтверждают значимость изменения поступлений налоговых и неналоговых доходов, а также сложившегося уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Однако в данном случае также становится значимым политический фактор. Судя по всему, рост целевых трансфертов, занимающих основную долю в структуре МБТ, пришелся в большей степени именно на регионы, имеющие политическую значимость.

Приведенный выше анализ свидетельствует об определенной «мягкости» механизмов распределения трансфертов субъектам РФ в кризисный период 2020 года, и дело не только в самом факте оказания финансовой поддержки, а в наличии факторов, отличных от непосредственной динамики собственных доходов. По всей видимости, в кризисный период важнейшим фактором поддержки также стал более низкий уровень бюджетной обеспеченности, что можно заметить по результатам анализа слабоформализованных трансфертов и межбюджетных трансфертов в целом. Дополнительную значимость имел размер региона при распределении дотаций на сбалансированность. В случае анализа распределения всех межбюджетных трансфертов оказался значим политический фактор.

4. Оценки «жесткости» внутрирегиональной бюджетной децентрализации на примере нормативов отчислений в местные бюджеты свидетельствуют о том, что более стабильные и высокие нормативы соответствуют более высокому уровню развития предпринимательства в субъектах РФ, то есть оказывают положительное влияние на экономические стимулы местных органов власти.

Нормативы отчислений в местные бюджеты от региональных и федеральных налогов являются полноценным инструментом межбюджетного регулирования и могут рассматриваться как индикатор «жесткости» межбюджетных отношений или бюджетной децентрализации внутри региона. В данном случае большей «жесткости» соответствуют более стабильные нормативы отчислений: стабильность нормативов может свидетельствовать об отсутствии изъятия дополнительных доходов и создавать стимулы у местных органов власти к дальнейшему развитию собственной экономики, при этом сам размер норматива также нельзя игнорировать, поскольку в соответствии с теорией децентрализация налоговых доходов также должна иметь положительное влияние на экономические стимулы.

Вместе с тем, расчетные[70] значения нормативов отчислений в местные бюджеты за период 2010-2018 гг. демонстрируют их общее снижение. Так, средний норматив отчисления в местные бюджеты в регионах по НДФЛ сократился с 41,7 до 31,5 % за период 2010–2018 гг. Также сокращение произошло по налогу на прибыль организаций (-1,5 п. п.), налогу на имущество организаций (-2,7 п. п.) и транспортному налогу (-22,4 п. п.). Доля доходов, передаваемых по специальным режимам, в целом снизилась, но норматив налога, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, показал положительную динамику (+3,5 п. п.). Несмотря на закрепление п. 1.1 ст. 58 БК РФ некоторых требований к стабильности нормативов отчислений в местные бюджеты, данные свидетельствуют о наличии волатильности. В региональном разрезе наблюдается не только волатильность, но и определенные различия по размерам передаваемых нормативов на местный уровень в целом (Рисунок 2), что также свидетельствует о разнообразии подходов к децентрализации налоговых доходов.

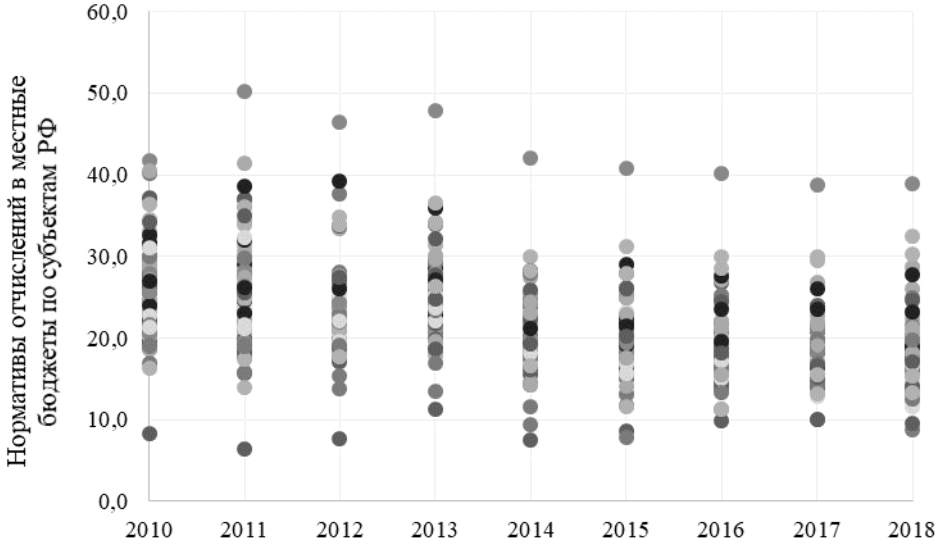

Рисунок 2 – Разброс субъектов РФ по размеру нормативов отчислений в местные бюджеты в 2010-2018 гг.

Источник: составлено по данным Казначейства России

Анализ нормативов отчислений на примере отчислений в бюджеты городских округов показывает, что в целом по субъектам РФ за период 2010-2018 гг. было осуществлено 312 изменений, из них 178 (57%) - это изменения в сторону сокращения или исключения налоговых нормативов, что отражает низкую стабильность и слабую «жесткость» бюджетных ограничений, которые могут подрывать стимулы местных властей заниматься развитием экономики.

[70] Агрегированный размер того или иного налогового норматива, передаваемого регионом на местный уровень бюджета, рассчитывался как соотношение разницы между поступлениями в консолидированный и собственный бюджет субъекта РФ к объему поступлений в консолидированный бюджет субъекта РФ.

Следует отметить, что местные органы власти в целом имеют слабые возможности влиять на экономический рост территории в таких индикаторах, как ВРП, при этом существуют исследования, подтверждающие позитивное влияние на развитие предпринимательства[71]. Это связано с тем, что в большинстве стран мира создание условий для развития малого и среднего предпринимательства входит преимущественно в компетенции местных властей[72]. В профильном законодательстве Российской Федерации, регулирующим компетенции местных властей, развитие малого и среднего бизнеса является также ключевым полномочием в области экономической политики. В действительности местные органы власти способны оказывать влияние на развитие предпринимательства через реализацию ряда мероприятий, включающих, в том числе: проведение информационных работ и обучающих программ, предоставление в аренду муниципального имущества, предоставление льготных кредитов и субсидий, оповещение о мерах поддержки предпринимательства, осуществление сопроводительных и консультационных работ, формирование перечня перспективных бизнес-идей и некоторые другие[73]. В этой связи для исследования экономических стимулов местных органов власти целесообразно использовать уровень развития предпринимательства.

Схематичный вариант формализации «жестких» бюджетных ограничений на примере нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и их влияния на экономические стимулы местных органов властей в форме развития предпринимательства представлен на Рисунке 3

[71] Escaleras, M., Chiang E. P. Fiscal decentralization and institutional quality on the business environment // Economics Letters. – 2017. – No. 159. – P. 161–163.

[72] Clark G., Huxley J., Mountford D. Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies. Local Economic and Employment Development (LEED). OECD Publishing, Paris. – 2010

[73] Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud. (Дата обращения: 01.04.2020)

Рисунок 3 – Вариант формализации концепции «жестких» бюджетных ограничений.

Источник: составлено автором

Предложенная формализация соответствует следующим гипотезам исследования:

- Передача нормативов отчислений налоговых доходов на местный бюджетный уровень на более стабильной основе положительным образом сказывается на уровне развития предпринимательства;
- Более высокие в среднем за период нормативы отчислений налоговых доходов, переданных на местный уровень, положительным образом сказываются на уровне развития предпринимательства.

Для проверки указанных гипотез использовались панельные данные по субъектам РФ за 2010-2018 гг. Оценка зависимостей производилась с помощью гибридной модели, которая представляет собой модель со случайными эффектами, сочетающую элементы модели с фиксированными эффектами и модели межгрупповой оценки. В гибридную модель включаются переменные средних значений за период, а также ежегодные отклонения от средних. При добавлении переменной, характеризующей общую волатильность нормативов за период (стандартное отклонение по нормативам за период 2010-2018 гг.) данная модель позволяет проверить обе выдвинутые гипотезы. Так как помимо исследуемых переменных для развития предпринимательства могут иметь место другие объективные причины, то в качестве контрольных переменных были также включены распространенные в исследованиях факторы развития предпринимательства. Описание переменных эконометрического анализа представлено в Таблице 6. Результаты эконометрического анализа представлены в Таблице 7.

Таблица 6 – Описание переменных эконометрического анализа

Фактор	Переменная	Описание
Зависимая переменная		
Уровень развития предпринимательства	EA_amount	Число малых (включая микро) предприятий в расчете на 1 тыс. экономически активного населения (рабочей силы)
	EA_turnover	Оборот малых (включая микро) предприятий в расчете на 1 тыс. экономически активного населения (рабочей силы) в ценах 2010 года с учетом стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг.
Контрольные переменные		
Уровень экономического развития	GRP	ВРП на душу населения (с учетом межрегионального индекса цен) в ценах 2010 г., руб./человека
Доступность человеческого капитала	Unempl	Уровень безработицы по методологии Международной организации труда (МОТ) в среднем за год, %
Агломерационные эффекты	POPdensity	Плотность населения, человек на 1 км²
	Urban	Удельный вес городского населения в общей численности населения, %
Особенности структуры экономики	ExtractIND	Доля добывающей промышленности в ВРП, %
Зависимость региональных бюджетов от межбюджетных трансфертов	Share_transfers	Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов субъектов РФ, %
Зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов	Share_transfers_mun	Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов городских округов и муниципальных районов, %
Тестируемые переменные		
Нормативы налоговых отчислений в местные бюджеты	Tax	Размер норматива налоговых отчислений в местные бюджеты (по совокупности налогов)
Волатильность налоговых отчислений в местные бюджеты	TaxSD	Стандартное отклонение по нормативам налоговых отчислений в местные бюджеты за 2010-2018 гг.

Источник: составлено автором

Таблица 7 – Оценка влияния волатильности и размера налоговых нормативов отчислений в местные бюджеты на уровень предпринимательской активности в субъектах РФ.

Модель	(1)	(2)	(3)	(4)
Переменные	EA_amount	EA_amount	EA_turnover	EA_turnover
const	-4,93	-4,88	166	135
	(12,5)	(11,2)	(113)	(86,8)
GRP_mean	0,0000322** (0,0000148)	0,0000323** (0,0000155)	0,000310*** (0,000112)	0,000302*** (0,000112)
GRP_dev	-0,00000396 (0,00000578)	-0,00000527 (0,00000599)	0,000196* (0,000118)	0,000190 (0,000116)
Unempl_mean	0,110 (0,231)	0,109 (0,224)	-1,68 (1,97)	-1,60 (1,95)
Unempl_dev	-0,200 (0,159)	-0,137 (0,174)	-2,90 (2,17)	-2,62 (2,18)
ExtractIND_mean	-0,300* (0,158)	-0,299* (0,153)	-4,11*** (1,19)	-4,15*** (1,15)
ExtractIND_dev	0,0258 (0,0162)	0,0308** (0,0148)	-0,0942 (0,177)	-0,0715 (0,177)
POPdensity_mean	-0,0408 (0,0290)	-0,0411 (0,0301)	0,186 (0,353)	0,205 (0,353)

Модель	(1)	(2)	(3)	(4)
Переменные	EA_amount	EA_amount	EA_turnover	EA_turnover
POPdensity_dev	0,182 (0,223)	0,0885 (0,266)	-2,36 (1,71)	-2,78 (1,80)
Urban_mean	0,255** (0,0989)	0,254** (0,103)	1,46* (0,806)	1,53* (0,809)
Urban_dev	-0,336 (0,254)	-0,318 (0,261)	-1,84 (1,60)	-1,76 (1,65)
Share_transfers_mean	-0,194* (0,112)	-0,191** (0,0944)	-2,08** (1,01)	-2,24*** (0,830)
Share_transfers_dev	0,0285 (0,0758)	0,0478 (0,0650)	-0,171 (0,696)	-0,0845 (0,632)
Share_transfers_mun_mean	0,00538 (0,146)		-0,405 (1,20)	
Share_transfers_mun_dev	0,117 (0,0783)		0,528 (0,629)	
Tax_mean	0,579* (0,331)	0,576* (0,343)	0,958 (2,62)	1,16 (2,54)
Tax _dev	0,116 (0,0981)	0,0429 (0,0736)	0,754 (0,942)	0,427 (0,869)
TaxSD	-1,28*** (0,492)	-1,28*** (0,489)	-7,80 (4,91)	-7,85 (4,85)
Количество наблюдений	693	693	693	693
Количество субъектов РФ	77	77	77	77

Примечание:

1. В оценку включены фиксированные эффекты года.
2. В скобках указаны робастные стандартные ошибки.
3. Уровни значимости коэффициентов: * — p < 0,1, ** — p < 0,05, *** — p < 0,01.
4. _mean используется для средних значений переменных, _dev — для отклонений от средних значений переменных.

Источник: составлено автором

При устойчивой значимости отдельных контрольных переменных, значимость тестируемых переменных оказалась менее определенной. В случае оборота предпринимательства незначимый положительный коэффициент при переменной среднего уровня нормативов отчислений в местные бюджеты не позволяет подтвердить гипотезу исследования, также, как и незначимый отрицательный коэффициент при переменной, характеризующей волатильность нормативов. Однако в случае определения уровня развития предпринимательства через количество организаций на душу экономически активного населения, коэффициенты при рассматриваемых переменных оказались значимыми, при этом знаки коэффициентов соответствуют тем, которые были получены в вышеуказанном случае. То есть полученные результаты в определенной степени подтверждают гипотезы исследования, а именно, что более высокие средние налоговые нормативы отчислений в местные бюджеты и их стабильность способствуют более высокому уровню развития предпринимательства в регионе. Сонаправленность знаков коэффициентов исследуемых переменных в двух вариантах модели при отсутствии значимости в случае зависимой переменной, характеризующей оборот предпринимательства, позволяет предположить (но не утверждать), что даже при наличии

стимулов местные органы власти имеют больше возможностей содействовать созданию бизнеса, при этом дальнейшее влияние на его оборот весьма ограничено, размер которого также может зависеть от других факторов. Данный вопрос требует отдельного исследования, в том числе с поиском других переменных развития предпринимательства.

5. Предложены рекомендации для повышения «жесткости» бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений Российской Федерации, которые направленны на формализацию и повышение устойчивости распределения межбюджетных трансфертов, расширение децентрализации налоговых доходов на стабильной основе.

Проведенное исследование отражает признаки того, что сложившаяся в Российской Федерации система межбюджетных отношений удовлетворяет скорее правилам «мягких», а не «жестких» бюджетных ограничений. В этой связи может быть сформулирован ряд рекомендаций по совершенствованию системы межбюджетных отношений в Российской Федерации с позиции экономических стимулов и устранения проблем «мягких» бюджетных ограничений.

Для усиления «жесткости» межбюджетных отношений на федеральном уровне в части межбюджетных трансфертов могут быть рассмотрены следующие рекомендации:

a) закрепление ограничения частоты внесений изменений в правила распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетам субъектов РФ сроком на 5 лет после учета остальных рекомендаций. Это позволит субъектам РФ лучшим образом прогнозировать собственные бюджетные доходы и создаст более высокий интерес к их наращиванию. Данное закрепление в дальнейшем позволит транслировать требования стабильности применительно к распределению межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований;
b) формализация механизма распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, привязав на формульной основе их размер к динамике собственных доходов региональных бюджетов и установив требования к неполной компенсации выпадающих доходов в кризисных ситуациях. В таком случае региональные органы власти не будут находиться в условиях полного отсутствия интереса в проведении собственной эффективной бюджетно-экономической политики. Данный подход целесообразен и в случае межбюджетных отношений «субъект Федерации – муниципальные образования»;

c) сокращение практики использования иных межбюджетных трансфертов и их перевод в более прозрачные и формализованные способы предоставления межбюджетных трансфертов;
d) закрепление уровня софинансирования в случае предоставления субсидий региональным бюджетам с разделением субъектов РФ на несколько групп по уровню бюджетной обеспеченности.

В силу ограниченной «жесткости» предоставления межбюджетных трансфертов в целом и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в частности, следует рассмотреть возможности сокращения общего уровня дотационности субъектов РФ при сохранении сложившегося баланса доходов. Для этого может быть рассмотрена передача в региональные бюджеты налога на прибыль организаций в полном объеме, за исключением налога на прибыль организаций финансового сектора и экспортных отраслей, поступления по которому следует разделить между федеральным и региональными бюджетами. Получение данных поступлений дотационными субъектами РФ позволит сократить объем передаваемых им трансфертов и повысить в их бюджетных доходах долю налоговых поступлений, что соответствует большей «жесткости».

Для дальнейшей внутрирегиональной налоговой децентрализации целесообразно повышение нормативов отчислений в местные бюджеты по налогам, касающихся МСП, имущество организаций, а также НДФЛ, при этом данное повышение должно осуществляться до уровня недотационности городских округов в субъекте РФ. То есть расширение практики применения механизма замещения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений в местные бюджеты от НДФЛ будет способствовать более высоким экономическим стимулам местных властей. После достижения указанного уровня следует придерживаться его стабильности через введение ограничений на изменение нормативов (например, установить ограничения на снижение нормативов отчислений в местные бюджеты на срок до 5 лет). Единство нормативов должно соблюдаться в пределах определенного типа муниципальных образований. Следует отметить, что некоторую часть налоговых нормативов все же целесообразно оставлять за уровнем субъектов РФ, чтобы региональные органы власти также были заинтересованы в развитии соответствующей налоговой базы. При условии стабильности поступлений выравнивающих трансфертов из федерального бюджета на уровне субъекта РФ в дальнейшем могут быть осуществлены действия, направленные на формирование «жесткости» выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Ряд проблем, имеющих отношение к «мягким» бюджетным ограничениям и отмеченных в рамках сравнительного анализа зарубежного и отечественного опыта, может быть детально рассмотрен в дальнейших исследованиях, при этом следует обратить внимание на:

- разработку механизмов повышения налоговой автономии региональных и местных органов власти;
- подходы к снижению зарегулированности расходных полномочий региональных и местных органов власти;
- создание условий для проведения ответственной долговой политики на субнациональном уровне и формализации распределения бюджетных кредитов.

Наличие «жестких» бюджетных ограничений в системе межбюджетных отношений является ключевым условием их эффективности и формирования экономических стимулов у субнациональных органов власти. Проблема «мягких» бюджетных ограничений, ведущая к снижению таких стимулов, имеет отношение и к взаимодействию «Федерация – субъекты Федерации», и к взаимодействию «субъект Федерации – муниципальные образования», при этом она может быть рассмотрена по различным элементам межбюджетного регулирования. В соотношении между «жесткими» и «мягкими» бюджетными ограничениями в межбюджетных отношениях исключительный приоритет должен отдаваться первым, о чем свидетельствует теория и что подтверждают эмпирические оценки исследования на примере отдельных элементов межбюджетных отношений. Проблема состоит в том, что на практике исключительная и постоянная «жесткость» межбюджетных отношений в отдельных случаях может нарушаться в силу необходимости, что ведет к смягчению бюджетных ограничений. Таким примером являются кризисные ситуации, в которых поддержка региональных и местных бюджетов практически неизбежна, однако такая помощь должна осуществляться на основе объективных факторов и в ограниченном объеме, что в данном случае и является элементом «жесткости».

Основные публикации автора по теме диссертации

Наиболее значимые результаты исследования отражены в 6 научных статьях, 2 из которых опубликованы в журналах, индексируемых в Scopus, 3 – в изданиях из списка D НИУ ВШЭ. Общий объем публикаций, выполненных соискателем, составил 12,81 п.л.; личный вклад автора составляет 9,38 п.л.

Публикации в журналах, индексируемых в Scopus:

1. Бухарский, В.В. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации / В.В. Бухарский, А.М. Лавров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – №2. – С. 126–153. – 3,42 п. л. (вклад автора – 2,40 п. л.) (Q4, 2020, SJR[74]).
2. Бухарский В.В., Лавров А.М. Жесткие бюджетные ограничения: теоретические основы и проблематика российских городов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – №1. – С. 7–40. – 4,16 п. л. (вклад автора – 3,0 п. л.) (Q4, 2020, SJR[75]).

Публикации в изданиях из списка D НИУ ВШЭ:

3. Бухарский В.В. Бюджетная децентрализация и стимулы местных органов власти в Российской Федерации // Финансовый журнал. – 2021. – Т. 13. – № 2. – С. 114–129. – 1,43 п. л.
4. Бухарский, В.В. Корреляционный анализ долговой нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации в 2005–2016 гг. / В.В. Бухарский, Е.Ю. Ветрова, А.М. Лавров // Научно исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – №6. – С. 9–25. – 1,35 п. л. (вклад автора – 0,65 п. л.).
5. Бухарский, В.В. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ / В.В. Бухарский, А.М. Лавров // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2017. – №1. – С. 9–21. – 1,10 п. л. (вклад автора – 0,55 п. л.).

Публикации в прочих изданиях:

6. Бухарский В.В. Долговая политика субъектов РФ: институциональные рамки и лучшая практика // Проблемы теории и практики управления. – 2019. – №12. – С. 6–20. – 1,35 п. л.

[74] URL: https://www.scimagojr.com/journalsearch.php?q=21100778766&tip=sid&clean=0 (Дата обращения: 01.02.2022).
[75] Там же.